

## IV

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

## KOMITET NADZORU OLAF u

## SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF ZA ROK 2017

(2018/C 389/01)

**Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF**

Jan MULDER

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r., przewodniczący od dnia 1 marca 2017 r.

Były poseł do Parlamentu Europejskiego, Niderlandy

Colette DRINAN

Członek Komitetu od dnia 13 lipca 2016 r. do dnia 15 listopada 2017 r.,

Przewodnicząca od dnia 7 września 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r.

Dyrektor ds. Audytu, Urząd Kontrolera i Audytora Generalnego, Irlandia

Biegły księgowy

Maria Helena FAZENDA

Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r.

Sekretarz Generalny Systemu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Portugalia

Prokurator generalny

Petr KLEMENT

Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r.

Biuro Oskarżyciela Publicznego, Republika Czeska

Prokurator generalny

Grażyna STRONIKOWSKA

Członek Komitetu od dnia 13 lipca 2016 r.

Prokurator Prokuratury Krajowej, Warszawa, Polska

Prokurator generalny

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Członek Komitetu od dnia 1 grudnia 2017 r.

Przewodniczący Działu Wsparcia dla Państwowego Rewidenta Generalnego w Specjalnej Prokuraturze ds. Zwalczenia Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej, Hiszpania

Audytor, prawnik, ekonomista

**PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO**

Mam przyjemność przedstawić sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) za rok 2017.

W obecnym okresie sprawozdawczym członkowie Komitetu Nadzoru i jego Sekretariatu byli w pełni obłożeni pracą. Rok ten charakteryzował się szeregiem zmian personalnych w składzie Komitetu. Catherine Pignon, Johan Denolf i Dimitrios Zimianitis zakończyli swoje kadencje i zostali zastąpieni w dniu 23 stycznia przez Helenę Fazendę, Petra Klementa oraz mnie – Jana Muldera. Korzystając z okazji, pragnę podziękować im za ich działalność na rzecz Unii Europejskiej ogólnie, a w szczególności na rzecz Komitetu i OLAF.

Colette Drinan złożyła rezygnację z pełnienia funkcji przewodniczącego w dniu 1 marca 2017 r. i została zastąpiona przeze mnie. W dniu 16 listopada tego samego roku Colette Drinan podała się do dymisji również jako członek Komitetu i została zastąpiona przez Rafaela Muñoz López-Carmonę. W imieniu Komitetu pragnę wyrazić wdzięczność za jej wkład w naszą pracę.

W październiku 2017 r. Giovanni Kessler, były dyrektor generalny OLAF, podjął decyzję o objęciu stanowiska we Włoszech przed wygaśnięciem jego kadencji w Brukseli. Wkrótce po ogłoszeniu tej decyzji rozpoczęła się rekrutacja na nowego dyrektora generalnego OLAF. Jako przewodniczący Komitetu Nadzoru uczestniczyłem w procedurze rekrutacyjnej w charakterze obserwatora. Jako Komitet nie wnieśliśmy zastrzeżeń w odniesieniu do procedury stosowanej przez Komisję.

W 2017 r. w celu zapewnienia niezależności Sekretariatu Komitetu został on przeniesiony z OLAF do biura Komisji Europejskiej, a mianowicie do Urzędu Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO). Jest to jednak tylko przyłączenie administracyjne. Przeniesieniu administracyjnemu towarzyszyło fizyczne przemieszczenie z pomieszczeń OLAF do innej części budynku znajdującej się poza zabezpieczonym obwodem OLAF. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że wyniki tych zmian nie spełniły oczekiwań Komitetu.

Znaczna część prac Komitetu poświęcona była ocenie skuteczności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013<sup>(1)</sup> (rozporządzenie w sprawie OLAF) zgodnie z art. 19 tego rozporządzenia. Prace musiały zostać zakończone przed dniem 2 października 2017 r.

Główne wnioski z należycie przedstawionej opinii Komitetu w sprawie oceny rozporządzenia w sprawie OLAF były następujące:

- (i) konieczne jest włączenie do samego rozporządzenia wymogu, by Komitet Nadzoru miał prawo do uzyskania informacji, które uważa za niezbędne do wypełniania swojej roli, tak aby w pełni wzmocnić niezależność OLAF;
- (ii) konieczna jest większa jasność co do gwarancji proceduralnych; oraz
- (iii) współpraca państw członkowskich w dochodzeniach OLAF powinna stać się w większym stopniu obowiązkowa.

Pełne sprawozdanie jest dostępne na międzyinstytucjonalnej stronie internetowej Komitetu Nadzoru pod adresem <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Komitet skoncentrował się na zapoznaniu nowych członków z wewnętrznym funkcjonowaniem OLAF, analizowaniu spraw oddalonych, sprawdzaniu czasu trwania dochodzeń, badaniu spraw newralgicznych oraz weryfikowaniu realizacji wydatków OLAF. Członkowie Komitetu i ja sam kilkakrotnie spotykaliśmy się z pracownikami prowadzącymi dochodzenie i kierownictwem OLAF, aby współpracować i wzmocnić zarządzanie Urzędem.

Komitet stwierdził, że w nadchodzącym roku pozostaje wiele do zrobienia, jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne, czas trwania dochodzeń oraz wskaźnik powodzenia spraw i zaleceń przekazanych krajowym organom sądowym i instytucjom UE.

W poprzednich sprawozdaniach podkreślono, że poważnym problemem jest brak informacji przekazywanych Komitetowi. Nowy Komitet uznał za priorytet wypełnianie swoich zadań poprzez uzyskanie odpowiedniego dostępu do niezbędnych informacji. Były dyrektor generalny, Giovanni Kessler, poczynił określone wysiłki w tym kierunku, a po objęciu przez Nicholas Iletta funkcji pełniącego obowiązki dyrektora generalnego proces ten uległ przyspieszeniu. Nicholas Ilett doprowadził do usprawnienia dialogu i współpracy między OLAF a jego organem nadzorczym i był zawsze gotów dostarczać informacje i dzielić się z Komitetem opiniami i informacjami na temat wariantów zarządzania. Komitet szczególnie docenił ten otwarty dialog.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

Komitet stale zapraszał dyrektora generalnego OLAF oraz personel wyższego szczebla i członków kadry kierowniczej do udziału we wszystkich posiedzeniach plenarnych. Inicjatywa ta z pewnością poprawiła przepływ informacji. Członkowie Komitetu przyjęli konstruktywne podejście oparte na współpracy, w ramach którego OLAF i Komitet mogą wzajemnie wzmocnić swoją rolę jako organów zarządzających Urzędu. Sytuacja w okresie sprawozdawczym 2017 r. nie była jednak jeszcze idealna, co podkreślił w dalszej części dokumentu. Podejście to będzie wymagało więcej czasu na rozwinięcie pełnego potencjału korzystnego z perspektywy Unii Europejskiej.

Na każdym spotkaniu aktualnym zagadnieniem były zmiany związane z utworzeniem nowo ustanowionej Prokuratury Europejskiej (EPPO). W związku z tym, że Prokuratura Europejska będzie miała wpływ na przyszłość OLAF, Komitet zadbał o to, by OLAF był na bieżąco informowany o przygotowaniach do jej ustanowienia pod względem prawnym, jej konsekwencjach finansowych oraz przyszłym funkcjonowaniu. Zarówno OLAF, jak i Prokuratura Europejska będą odgrywać rolę w UE, a ich synergia poprawią ochronę podatników, państw członkowskich i interesów UE. OLAF okresowo informował również Komitet o działaniach podejmowanych przez OLAF i Komisję w celu wdrożenia rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.

Jak już powiedziano, miniony rok był rokiem przejściowym. Na skutek zmian w składzie Komitetu i siedzibie administracyjnej Sekretariatu dostosowanie się do tych zmian nie zawsze było łatwe dla wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności dla Sekretariatu. Chciałbym podziękować wszystkim tym, którzy umożliwili kontynuowanie naszej pracy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF.

Jan MULDER

*Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF*

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
<b>DEKLARACJA MISJI</b> .....	5
<b>RAMY LEGISLACYJNE</b> .....	6
<b>MONITOROWANIE ZASOBÓW OLAF</b> .....	7
<b>DOSTĘP DO INFORMACJI POTRZEBNYCH DO WYPEŁNIANIA FUNKCJI NADZORCZYCH</b> .....	9
<b>WZMOCNIENIE NIEZALEŻNOŚCI OLAF</b> .....	10
<b>PROCEDURA WYBORU NOWEGO DYREKTORA GENERALNEGO OLAF</b> .....	11
<b>MONITOROWANIE ROZWOJU SYTUACJI W ZAKRESIE STOSOWANIA GWARANCJI PROCEDURALNYCH W DOCHODZENIACH OLAF</b> .....	11
Kontrola zgodności z prawem i przegląd .....	11
Procedura składania skarg dotyczących dochodzeń OLAF .....	12
Prawa podstawowe i gwarancje proceduralne .....	12
<b>MONITOROWANIE CZASU TRWANIA DOCHODZEŃ OLAF</b> .....	14
Uwagi ogólne .....	14
Analiza 417 sprawozdań z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy przeprowadzona przez Komitet .....	15
Wnioski .....	16
<b>OCENA PRIORYTETÓW POLITYKI DOCHODZENIOWEJ OLAF ORAZ WYTYCZNYCH DOTYCZĄCYCH DOCHODZEŃ</b> .....	17
<b>MONITOROWANIE SPRAW, W KTÓRYCH NIE ZASTOSOWANO SIĘ DO ZALECEŃ OLAF</b> .....	18
<b>EUROPEJSKI URZĄD DS. ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH I PROKURATURA EUROPEJSKA</b> .....	20
Prowadzenie dochodzeń administracyjnych na wniosek Prokuratury Europejskiej .....	21
Dostarczanie Prokuraturze Europejskiej informacji, analiz kryminalistycznych, wiedzy specjalistycznej i wsparcia operacyjnego .....	21
<b>ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMITET NADZORU</b> .....	22
Posiedzenia z instytucjami, organami i innymi agencjami UE .....	22
Metody pracy i przejrzystość .....	22
Sekretariat Komitetu Nadzoru OLAF .....	22
Kwestie budżetowe .....	23

## DEKLARACJA MISJI

**Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Komitet Nadzoru regularnie monitoruje wykonywanie przez Urząd jego zadań dochodzeniowych w celu wzmocnienia niezależności Urzędu we właściwym wykonywaniu kompetencji powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia.

Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 7 ust. 8.”

1. Zadaniem Komitetu Nadzoru OLAF jest wzmocnienie niezależności OLAF we właściwym wykonywaniu powierzonych mu kompetencji<sup>(2)</sup>. Aby Komitet mógł wypełnić tę misję, prawodawca UE powierzył mu potrójną rolę: regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF, wspieranie dyrektora generalnego w wykonywaniu jego obowiązków i składanie sprawozdań instytucjom UE.
2. Zarówno Komitet, jak i dyrektor generalny OLAF podlegają zarządzaniu ustanowionemu przez prawodawcę w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 i potwierdzonemu w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013. Komitet Nadzoru jest organem nadzorczym OLAF i stoi na straży jego niezależności; regularnie monitoruje wykonywanie przez OLAF jego zadań dochodzeniowych i wyniki administracyjne. W szczególności Komitet Nadzoru monitoruje rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń.

Dyrektor generalny OLAF zapewnia nie tylko zarządzanie Urzędem, ale również przegląd procedur, rozpatrywanie skarg, wykonywanie swoich obowiązków oraz kierowanie dochodzeniami. Jest to duża odpowiedzialność, która nie spoczywa na żadnym innym dyrektorze generalnym Komisji Europejskiej. Żaden inny dyrektor generalny nie może prowadzić dochodzeń wobec pracowników i członków instytucji europejskich. Komisja mianuje dyrektora generalnego OLAF w ścisłym porozumieniu z Parlamentem Europejskim i Radą oraz po wydaniu przez Komitet Nadzoru OLAF pozytywnej opinii w sprawie procedury mianowania. W związku z tym dyrektor generalny OLAF jest *primus inter pares*, pełniącym wykwalifikowaną funkcję i zapewniającym wysokie normy etyki i uczciwości w instytucjach UE.

3. Komitet pełni funkcję doradczą wobec dyrektora generalnego OLAF, którego wspiera w wypełnianiu jego obowiązków właśnie ze względu na szczególną rolę przypisaną temu stanowisku przez prawodawcę UE. Komitet czyni to:
  - **przekazując** dyrektorowi generalnemu wyniki prowadzonego przez Komitet monitorowania:
    - sposobu, w jaki OLAF realizuje swoje zadania dochodzeniowe,
    - stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń, oraz
    - w razie potrzeby, przedstawiając odpowiednie zalecenia,
  - **przekazując** dyrektorowi generalnemu opinie, w tym również, w stosownych przypadkach, zalecenia dotyczące zasobów niezbędnych do wykonywania przez OLAF zadań dochodzeniowych, priorytetów odnoszących się do dochodzeń oraz czasu trwania dochodzeń,
  - **przekazując** swoje uwagi (w tym, w stosownych przypadkach, zalecenia) dotyczące wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (oraz wszelkich zmian tych wytycznych) przyjętych przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 17 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013,
  - **monitorując** jakość dochodzeń prowadzonych przez OLAF i wydawanych przez niego zaleceń.
4. Komitet jest partnerem w dialogu z instytucjami UE. Komitet składa sprawozdania ze swojej działalności tym instytucjom, na ich wniosek może wydawać opinie, przygotowuje sprawozdania dotyczące spraw dochodzeniowych i wymienia z nimi poglądy na szczeblu politycznym. W związku z tym Komitet zapewnia instytucjom UE wiedzę fachową opartą na doświadczeniach w zakresie monitorowania. Daje również pewność, że OLAF działa w granicach legalności i prawidłowości oraz że podczas prowadzenia dochodzeń przestrzegane są podstawowe wartości UE.

<sup>(2)</sup> Art. 15 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

## RAMY LEGISLACYJNE

**Art. 19. Sprawozdanie z oceny**

„Do dnia 2 października 2017 r. Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny stosowania niniejszego rozporządzenia. Sprawozdaniu towarzyszy opinia Komitetu Nadzoru i określa się w nim, czy istnieje potrzeba zmiany niniejszego rozporządzenia.”

5. W niniejszym sprawozdaniu w różnych punktach odniesiono się do wniosków opinii nr 2/2017 „towarzyszącej sprawozdaniu Komisji Europejskiej z oceny rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 883/2013”<sup>(3)</sup>. Była to najważniejsza opinia przygotowana przez Komitet w 2017 r. W opinii tej Komitet Nadzoru poddał ocenie: (i) otoczenie prawne OLAF; (ii) cykl życia dochodzeń OLAF; (iii) poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w toku dochodzeń prowadzonych przez OLAF; (iv) rolę i funkcjonowanie Komitetu Nadzoru; oraz (v) wniosek ustawodawczy w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.
6. W swojej opinii Komitet Nadzoru stwierdził, że zmiana rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 powinna przyczynić się do ujednoczenia podstawy wszystkich dochodzeń prowadzonych przez OLAF, aby uniknąć rozdrobnienia i trudności w interpretacji, a także zwiększyć jasność prawa i gwarancji proceduralnych. Ujednoczone ramy prawne powinny również zawierać wyczerpujący kodeks określający uprawnienia OLAF. W rozporządzeniu będzie należało poświęcić szczególną uwagę kwestiom wyjaśnienia uprawnień OLAF w odniesieniu do instytucji UE oraz podziału kompetencji między OLAF a przyszłą Prokuraturą Europejską.

Zdaniem Komitetu obecnie obowiązujące przepisy wewnętrzne nie zapewniają prowadzenia dochodzeń z zachowaniem przejrzystości przewidzianej przez prawodawcę. Ponadto liczba instrukcji może wprowadzać w błąd pracowników OLAF, a w szczególności osoby prowadzące dochodzenia. Sytuacji tej można uniknąć, określając kompleksowe procedury dochodzenia w rozporządzeniu. Obejmowałyby to mniej elastyczne kryteria wszczynania dochodzeń, tak aby nie zagrażać pewności prawa i sprawiedliwemu traktowaniu informacji otrzymywanych przez OLAF. Dzięki szeroko zakrojonym procedurom dochodzeniowym wprowadzono by również mechanizmy równoważące wszelkie potencjalne nadużycia swobody lub nieuzasadnione naciski zewnętrzne na dyrektora generalnego OLAF. Równoważyłoby to również szeroko zakrojoną swobodę przyznaną dyrektorowi generalnemu na mocy obecnego rozporządzenia poprzez nałożenie na dyrektora generalnego obowiązku regularnego informowania Komitetu Nadzoru o przyczynach podjęcia decyzji o newszczyntaniu dochodzenia.

7. Komitet Nadzoru stwierdził, że w rozporządzeniu w sprawie OLAF należy bardziej precyzyjnie wskazać główne obszary dochodzeń prowadzonych przez OLAF (które obejmują fundusze strukturalne, rolnictwo, zasoby własne, cło, pomoc zewnętrzną i korupcję), aby wyjaśnić zasady prowadzenia dochodzeń przez OLAF i jego uprawnienia w tych sektorach. Ułatwiłoby to niezależność w zakresie właściwego wykonywania uprawnień Urzędu oraz zapewniłoby solidną podstawę dla współpracy OLAF i Prokuratury Europejskiej.
8. W odniesieniu do czasu trwania dochodzeń Komitet Nadzoru uznał, że rozporządzenie należy zmienić, aby obejmowało ono wymóg uwzględnienia przez dyrektora generalnego OLAF ustawowych terminów przedawnienia obowiązujących w państwach członkowskich objętych dochodzeniem. Na co najmniej 18 miesięcy przed upływem ustawowego terminu przedawnienia OLAF powinien wysłać wstępne sprawozdanie organom odpowiednich państw członkowskich. Forma i treść wstępnego sprawozdania powinny odpowiadać formie i treści sprawozdania końcowego i nie powinny zawierać zaleceń. Komitet poparł również utworzenie zespołów ds. działań następczych, które to zespoły mogłyby wydawać zalecenia dotyczące sądowych działań następczych oraz koordynacji działań OLAF i wszystkich organów zaangażowanych w dochodzenia, w tym przyszłej Prokuratury Europejskiej.
9. W odniesieniu do zamykania dochodzeń Komitet Nadzoru jest zdania, że prawodawca powinien rozważyć stworzenie jasnych zasad dotyczących informacji, które OLAF ma obowiązek przekazywać Komitetowi. Aby Komitet Nadzoru mógł pomóc dyrektorowi generalnemu w wywiązaniu się z ciążących na nim obowiązków w tym obszarze, powinien on otrzymać od OLAF przynajmniej raport z dochodzenia przekazany organowi sądowemu państwa członkowskiego oraz odpowiedź tego organu otrzymaną przez OLAF.

Ze względu na silny mandat nadany przez wszystkie trzy instytucje Komitet Nadzoru wskazał, że pragnie również odgrywać istotną rolę w tworzeniu powiązań między OLAF a jego partnerami, w szczególności Prokuraturą Europejską.

<sup>(3)</sup> Zob. strona internetowa Komitetu Nadzoru OLAF: [http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion\\_2\\_2017.pdf](http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf)

## MONITOROWANIE ZASOBÓW OLAF

**Art. 6 ust. 2 decyzji Komisji 1999/352/WE z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, zmieniony decyzją 2013/478/UE z dnia 27 września 2013 r.:**

„2. Po konsultacji z Komitetem Nadzorczym dyrektor generalny przekazuje dyrektorowi generalnemu ds. budżetu wstępny projekt budżetu, który ma zostać włączony do załącznika dotyczącego Urzędu w sekcji ogólnego budżetu Unii Europejskiej dotyczącej Komisji.”

**Art. 15 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Komitet Nadzoru przekazuje dyrektorowi generalnemu opinie, w tym również, w stosownych przypadkach, zalecenia dotyczące między innymi zasobów niezbędnych do wykonywania przez Urząd zadań dochodzeniowych, [...]”

10. Komitet Nadzoru przeanalizował wstępny projekt budżetu OLAF na 2018 r., skupiając się w szczególności na dwóch kwestiach: (i) systemie zarządzania treścią OLAF – bazie danych OLAF zawierającej informacje związane ze sprawami, utworzonej w celu zastąpienia starego zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami; (ii) zasobach ludzkich OLAF. Komitet miał duże oczekiwania wobec strategii w zakresie zasobów ludzkich na lata 2017–2019, którą OLAF miał przyjąć w 2018 r., uwzględniając zalecenia Komitetu przedstawione dyrektorowi generalnemu OLAF w opinii nr 1/2017 *Wstępny projekt budżetu OLAF na 2018 r.*
11. Komitet poparł wstępny projekt budżetu OLAF na 2018 r. w opinii Komitetu Nadzoru nr 1/2017, w szczególności wnioski OLAF o przydzielenie pięciu dodatkowych stanowisk administracyjnych do wykonywania zadań dochodzeniowych OLAF w celu wzmocnienia jego podstawowej misji.
12. W szczególności Komitet uznał, że system baz danych w ramach systemu zarządzania treścią OLAF jest istotny ze względu na kwotę budżetu zaangażowanego w jego wykonanie oraz ze względu na wpływ tego systemu na zadania dochodzeniowe OLAF. W związku z tym Komitet zalecił, aby dyrektor generalny OLAF zwrócił się do Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) Komisji Europejskiej o „przeprowadzenie oceny systemu zarządzania treścią OLAF po jego wdrożeniu, która to ocena powinna uwzględniać – oprócz innych elementów – doświadczenia użytkowników”. W październiku 2017 r. OLAF odpowiedział, że „uważnie rozważy potrzebę zwrócenia się do Służby Audytu Wewnętrznego o przeprowadzenie takiej oceny po wdrożeniu”. W lutym 2018 r. OLAF wskazał ponadto, że jak najszybciej zostanie przeprowadzony audyt praktyk OLAF w zakresie zarządzania projektami informatycznymi (w tym systemem zarządzania treścią).
13. Jeżeli chodzi o strategię OLAF w zakresie zasobów ludzkich na lata 2017–2019, w opinii nr 1/2017 Komitet wydał pięć zaleceń skierowanych do dyrektora generalnego OLAF w sprawie poprawy zarządzania zasobami ludzkimi OLAF, w szczególności poprzez zmniejszenie rotacji personelu, zatrzymywanie pracowników oraz rekrutację i szkolenie osób prowadzących dochodzenia. OLAF częściowo odpowiedział na niektóre z tych zaleceń.
14. Komitet zalecił OLAF zwrócić szczególnej uwagi na „szczegółowe planowanie zatrudnienia, w którym ocenia się liczbę pracowników, którzy mają być zatrudniani każdego roku w ramach strategii w zakresie zasobów ludzkich na lata 2017–2019”. W dniu 6 października 2017 r. OLAF odpowiedział, że przy opracowywaniu strategii w zakresie zasobów ludzkich na lata 2017–2019 zwróci szczególną uwagę na kwestie poruszone w zaleceniach Komitetu. Do tej pory nie udostępniono jednak Komitetowi żadnej strategii w zakresie zasobów ludzkich na lata 2017–2019. OLAF uważa, że zalecenie to jest w trakcie realizacji, a następnie dodał w lutym 2018 r., że dokument ten będzie gotowy w pierwszej połowie 2018 r.
15. W opinii nr 1/2017 Komitet zalecił OLAF zwrócić szczególnej uwagi na następujące kwestie: (i) środki, które mogłyby zostać wdrożone w celu skrócenia średniego okresu rekrutacji; (ii) określenie możliwych środków zatrzymywania pracowników na podstawie informacji zebranych w trakcie procesu rozmowy z osobą odchodzącą z pracy; (iii) szczegółową ocenę potrzeb szkoleniowych; (iv) pomiar i analizę porównawczą kluczowych danych statystycznych dotyczących szkoleń. W dniu 6 października 2017 r. OLAF odpowiedział, że przy opracowywaniu strategii w zakresie zasobów ludzkich na lata 2017–2019 zwróci szczególną uwagę na kwestie poruszone w zaleceniach Komitetu, a następnie w lutym 2018 r.<sup>(4)</sup> przedstawił sprawozdanie dotyczące wyżej wymienionych zaleceń.

<sup>(4)</sup> Uwagi OLAF „Sprawozdanie OLAF za 2017 r. dotyczące wykonania przez OLAF zaleceń Komitetu Nadzoru” – Ares(2018)781022.

16. OLAF zgłosił Komitetowi szereg kwestii związanych z zasobami ludzkimi. Po pierwsze, na koniec 2018 r. OLAF opracuje sprawozdanie, w którym określi obszary wymagające poprawy w celu skrócenia okresu rekrutacji. Zdaniem OLAF wdrażanie zalecenia Komitetu jest w toku. Po drugie, OLAF wskazał, że to Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (DG HR) jest odpowiedzialna za zarządzanie szkoleniami dla całej Komisji. W związku z tym koszty szkoleń nie są dostępne dla poszczególnych dyrekcji generalnych. Po trzecie, OLAF poinformował ponadto, że istnieją ścieżki szkoleniowe dla nowo wyznaczonych osób prowadzących dochodzenia i wyższych rangą osób prowadzących dochodzenia oraz szkolenia wewnętrzne i szkolenia ogólne dla pracowników Komisji.
17. Zdaniem Komitetu zasoby OLAF powinny być ukierunkowane na jego główną działalność, tj. prowadzenie dochodzeń w sprawie nielegalnych działań, poważnych nieprawidłowości, nadużyć finansowych, uchybienia obowiązkowi służbowym oraz innych kwestii szkodzących interesom UE. Komitet uważa, że wspieranie dochodzeń jest częścią podstawowej działalności OLAF oraz że posiadanie wewnętrznych zasobów ludzkich i zdolności finansowych, które są niezależne od Komisji, przyczynia się do niezależności OLAF. Ma to szczególne znaczenie dla rekrutacji, szkoleń i zdolności do reagowania na nowe i złożone schematy nadużyć finansowych.
18. W swojej opinii nr 1/2017 Komitet wyraził pogląd, że należy starannie rozważyć przeniesienie stanowisk z OLAF do Prokuratury Europejskiej i zarządzać tym procesem w taki sposób, aby chronić zdolność OLAF do wywiązywania się z jego stałego mandatu, w szczególności w zakresie zdolności dochodzeniowych. Może to wymagać zmniejszenia zdolności politycznych OLAF, jeżeli do Prokuratury Europejskiej mają zostać przeniesione kolejne stanowiska, w celu zachowania zdolności dyrekcji dochodzeniowych.
19. Komitet wskazał ponadto, że po przyjęciu ostatecznego wniosku w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej może rozważyć przedłożenie sprawozdania, zgodnie z art. 15 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013, na temat wpływu, jaki ustanowienie Prokuratury Europejskiej ma na zdolności dochodzeniowe OLAF.
20. Oprócz opinii nr 1/2017 *Wstępny projekt budżetu OLAF na 2018 r.* Komitet przeanalizował dostarczone przez OLAF informacje na temat wykonania budżetu na 2017 r. Komitet uważa, że środki oszczędnościowe nie powinny negatywnie wpływać na zdolność Urzędu do prowadzenia skutecznych dochodzeń.
21. Komitet zauważył również, że OLAF charakteryzuje się niskim poziomem wykonania budżetu i nadal odnotowuje wysoką rotację personelu, nie będąc w stanie zatrudnić wystarczającej liczby pracowników na wszystkie wolne stanowiska. Komitet zauważył, że w budżecie misji nie ma rozróżnienia między wydatkami na dochodzenia a wydatkami na inne cele. Komitet jest zdania, że skuteczne dochodzenia, obejmujące wsparcie kryminalistyczne, prawne i logistyczne, mogą wymagać zwiększenia budżetu misji. Komitet przeanalizuje tę kwestię we współpracy z OLAF w celu zebrania większej ilości dowodów i zapewnienia, aby osobom prowadzącym dochodzenia udostępnione zostały wszystkie niezbędne zasoby.
22. Komitet uważa, że skutecznym narzędziem jest swoboda decyzyjna dyrektora generalnego OLAF do przenoszenia środków budżetowych z niewykorzystanych linii budżetowych do linii budżetowych, w których potrzebne są większe środki. Swoboda ta powinna jednak być wykorzystywana przede wszystkim do wzmocnienia podstawowych zadań Urzędu, w szczególności zadań dyrekcji dochodzeniowych.
23. Komitet ponawia swoje wcześniejsze zalecenie zawarte w opinii nr 1/2017, aby Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) przeprowadziła audyt problemów napotkanych przy wdrażaniu bazy danych w ramach systemu zarządzania treścią, w tym kosztów. W dniu 24 stycznia 2018 r. sprawozdawca Komitetu odpowiedzialny za monitorowanie zasobów OLAF zwrócił się o przedstawienie pełnego sprawozdania w sprawie podziału kosztów projektu systemu zarządzania treścią od momentu jego powstania. OLAF nie przekazał jeszcze takich informacji Komitetowi.



## DOSTĘP DO INFORMACJI POTRZEBNYCH DO WYPEŁNIANIA FUNKCJI NADZORCZYCH

**Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Komitet Nadzoru regularnie monitoruje wykonywanie przez Urząd jego zadań dochodzeniowych [...]”

**Art. 4 decyzji Komisji z dnia ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych: 28 kwietnia 1999 r.**

„[...] [Komitet ds. Nadzoru] będzie odpowiedzialny za regularne monitorowanie wykonywania funkcji dochodzeniowych przez Urząd.”

**Wspólna opinia służb prawnych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 5 września 2016 r.**

We wspólnej opinii podkreślono, że rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 upoważnia Komitet Nadzoru do otrzymywania informacji od dyrektora generalnego OLAF:

- na temat przypadków przekazania informacji krajowym organom sądowym, nawet jeśli OLAF nie przeprowadził żadnego dochodzenia,
- na temat dodatkowych informacji dotyczących wszystkich spraw, w tym toczących się dochodzeń, a nie tylko na temat spraw zakończonych,
- jeśli chodzi o obowiązki sprawozdawcze dyrektora generalnego OLAF, rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 nakłada na OLAF czynny obowiązek informowania. W tym względzie przyznanie wyłącznie biernego dostępu elektronicznego do baz danych OLAF nie wystarczyłoby do wypełnienia obowiązków dyrektora generalnego OLAF określonych w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013.

24. W poprzednich sprawozdaniach rocznych Komitet podkreślał jako pilną kwestię ograniczony dostęp do informacji związanych ze sprawami OLAF. Sytuacja zaczęła ulegać poprawie podczas kadencji poprzedniego dyrektora generalnego, a proces ten nabrał tempa w drugiej połowie 2017 r., po mianowaniu nowej osoby pełniącej obowiązki dyrektora generalnego.

W tym kontekście w ciągu pierwszych 9 miesięcy okresu sprawozdawczego Komitet napotkał problemy związane z dostępem do informacji dochodzeniowych i do bazy danych w ramach systemu zarządzania treścią OLAF zawierającej sprawy. Później sytuacja uległa poprawie.

25. Opierając się na własnych doświadczeniach dotyczących bazy danych w ramach systemu zarządzania treścią zdobytych podczas analizy spraw związanej z „dostępem obserwatora” do systemu, Komitet Nadzoru stwierdził, że przy obecnym stanie bazy danych OLAF dostarczane dane nie są dostosowane do potrzeb nadzoru. Ponadto wydaje się, że baza danych w ramach systemu zarządzania treścią nie jest nawet dostosowana do potrzeb OLAF w zakresie dochodzeń.

Komitet został poinformowany o dyskusjach toczących się w OLAF na temat sposobu dostosowania systemu zarządzania treścią do potrzeb OLAF i uważnie śledzi rozwój sytuacji. Komitet jest poważnie zaniepokojony tą kwestią i będzie ściśle współpracował z OLAF w celu znalezienia rozwiązania.

26. Komitet uważa za zaskakujące, że system zarządzania treścią, główny projekt ICT w odniesieniu do zadań dochodzeniowych OLAF, został wdrożony bez uwzględnienia potrzeb jego organu nadzorczego. Zrezygnowano również z funkcji, którymi dysponował Komitet w poprzedniej bazie danych – zautomatyzowanym systemie zarządzania sprawami. W tych okolicznościach Komitet pracuje nad danymi, które OLAF dostarcza lub udostępnia Komitetowi za pośrednictwem systemu zarządzania treścią. Komitet nie może samodzielnie wyodrębnić informacji statystycznych lub sprawozdawczych, dopóki nie zostanie przyłączony dodatek, moduł lub element umożliwiający Komitetowi wykorzystanie danych operacyjnych do celów monitorowania.

27. Baza danych w ramach systemu zarządzania treścią nie jest dostosowana do potrzeb Komitetu w zakresie monitorowania spraw i systemowych wzorców danych operacyjnych OLAF. Komitet obawia się, że obecny system nie pozwala OLAF w zadowalający sposób migrować dokumentów dotyczących spraw ze starej bazy danych – zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami – do systemu zarządzania treścią. Sytuacja ta miała poważny negatywny wpływ na nadzór Komitetu nad realizacją zadań dochodzeniowych OLAF, w tym na zmiany w zakresie poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

28. Komitet uzyskał dostęp do 64 akt OLAF, które obejmowały: (i) 60 spraw, w których dyrektor generalny podjął decyzję o niewszczygnięciu dochodzenia i w konsekwencji o odrzuceniu sprawy oraz (ii) cztery sprawy, w których dochodzenia zostały przeprowadzone i zakończone wydaniem końcowego sprawozdania dotyczącego sprawy. Komitet przeanalizował te sprawy i opublikuje swoje wnioski w najbliższej przyszłości. Niektóre wyniki analizy wykorzystano również w opinii nr 2/2017 dołączonej do sprawozdania Komisji z oceny stosowania rozporządzenia w sprawie OLAF (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz w innych działaniach monitorujących.
29. Komitet zauważył, że treść i jakość sprawozdań OLAF dotyczących spraw trwających dłużej niż 12 miesięcy w 2017 r. nie zawierała żadnych informacji nadających się do skutecznego monitorowania czasu trwania dochodzeń. W szczególności, pomimo wydłużenia czasu trwania dochodzeń (z 12 miesięcy do 18, 24, 30 miesięcy lub więcej), większość sprawozdań nie zawierała informacji merytorycznych wyjaśniających przyczyny czasu trwania dochodzeń oraz środków zaradczych mających na celu przyspieszenie dochodzeń. Szczegółowe sprawozdanie na ten temat znajduje się w rozdziale niniejszego sprawozdania poświęconym monitorowaniu czasu trwania dochodzeń OLAF.

#### WZMOCNIENIE NIEZALEŻNOŚCI OLAF

##### **Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Komitet Nadzoru regularnie monitoruje wykonywanie przez Urząd jego zadań dochodzeniowych w celu wzmocnienia niezależności Urzędu we właściwym wykonywaniu kompetencji powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia.”

##### **Art. 15 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Komitet Nadzoru przyjmuje co najmniej jedno sprawozdanie ze swojej działalności w ciągu roku, dotyczące w szczególności oceny niezależności Urzędu, stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń. Sprawozdania te przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji oraz Trybunałowi Obrachunkowemu.”

##### **Art. 17 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Wypełniając swoje obowiązki w zakresie wszczynania i prowadzenia dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych lub sporządzania raportów w następstwie tych dochodzeń, dyrektor generalny nie zwraca się o instrukcje do żadnego rządu ani instytucji, organu, urzędu lub agencji ani też nie przyjmuje od nich instrukcji. Jeżeli dyrektor generalny uzna, że środek podjęty przez Komisję podważa jego niezależność, niezwłocznie informuje o tym Komitet Nadzoru i decyduje o ewentualnym wniesieniu skargi przeciwko Komisji do Trybunału Sprawiedliwości.”

##### **Art. 17 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Przed nałożeniem jakichkolwiek sankcji dyscyplinarnych na Dyrektora Generalnego Komisja zasięga opinii Komitetu Nadzoru.”

30. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Komitet Nadzoru stwierdził, że dniu 2 marca 2016 r. Komisja Europejska częściowo zniosła zwolnienie z odpowiedzialności karnej dyrektora generalnego OLAF w reakcji na wniosek organów sądowych Belgii. W piśmie z dnia 14 marca 2016 r. dyrektor generalny OLAF poinformował Komitet Nadzoru, na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013, iż uznaje on decyzję Komisji z dnia 2 marca 2016 r. za środek podważający niezależność dyrektora generalnego.
31. Pomimo zwrócenia się zarówno do Komisji, jak i do dyrektora generalnego OLAF Komitet nie otrzymał informacji merytorycznych ani kopii decyzji Komisji i zastosowanej procedury. Postępowanie w sprawie głównej skargi wniesionej przez dyrektora generalnego do Sądu w celu stwierdzenia nieważności decyzji Komisji jest obecnie rozpatrywane przez ten sąd. Dlatego też Komitet nadal nie jest w stanie wypracować rozstrzygającego stanowiska. W Belgii nadal toczy się krajowa sprawa karna, a ponieważ Komitet nie otrzymał żadnych informacji na ten temat, nie może przedstawić jakichkolwiek dalszych uwag.
32. Dyrektor generalny OLAF, Giovanni Kessler, podał się do dymisji w październiku 2017 r. przed upływem siedmioletniej kadencji w celu objęcia stanowiska dyrektora generalnego Agencji ds. Cel i Monopoli we Włoszech, w ramach oddelegowania przez Komisję Europejską. W związku z tym rozpoczęto procedurę mianowania nowego dyrektora generalnego OLAF. Komitet wskazał Komisji, że należy wprowadzić środki zapobiegające wystąpieniu konfliktu interesów, który mógłby zagrozić niezależności OLAF w prowadzeniu dochodzeń.

## PROCEDURA WYBORU NOWEGO DYREKTORA GENERALNEGO OLAF

**Art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF**

„Komisja sporządza listę kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje na stanowisko dyrektora generalnego OLAF po wydaniu przez Komitetu Nadzoru pozytywnej opinii na temat zastosowanej przez Komisję procedury wyboru.”

33. W dniu 25 kwietnia 2017 r. Komisja Europejska przesłała Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komitetowi Nadzoru do konsultacji projekt ogłoszenia o naborze na stanowisko dyrektora generalnego OLAF. Komisja Europejska zwróciła się również do Komitetu Nadzoru o wyznaczenie przedstawiciela, który będzie uczestniczył w rozmowach kwalifikacyjnych na różnych etapach procesu rekrutacji w charakterze obserwatora.
34. W piśmie z dnia 12 maja 2017 r. Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjął zobowiązanie Komisji do zatrudnienia dyrektora generalnego OLAF jako pracownika zatrudnionego na czas określony na czas trwania siedmioletniej kadencji, a nie jako stałego urzędnika Komisji. Komitet położył nacisk na to, że należy podkreślić neutralność polityczną dyrektora generalnego OLAF, wskazując, że stanowisko to nie może być powiązane z jakąkolwiek działalnością polityczną w okresie sprawowania mandatu. Jeśli chodzi o warunki zatrudnienia, Komitet uznał, że ocena „dziewięciomiesięcznego okresu próbnego” dyrektora generalnego OLAF dotyczy bezpośrednio kwestii jego niezależności, co sprawia, że wkład ze strony komitetu ds. wyników pracy dyrektora generalnego OLAF w realizację zadań dochodzeniowych jest niezbędny.
35. W dniu 28 czerwca 2017 r. w ramach ogłoszenia o naborze COM/2017/10373 poinformowano o naborze na stanowisko dyrektora generalnego OLAF. Ogłoszenie to opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz. U. C 204) z terminem składania wniosków upływającym dnia 27 lipca 2017 r., a następnie przedłużonym do dnia 15 września 2017 r. Stanowisko zostało ogłoszone jako stanowisko dyrektora generalnego, członka personelu zatrudnionego na czas określony.
36. W drodze zorganizowanej przez Komisję procedury selekcji Komitet Nadzoru wyznaczył na swojego przedstawiciela Jana Muldera. Jan Mulder z uwagą śledził przebieg procedury i uczestniczył w charakterze obserwatora w pracach komisji kwalifikacyjnej i Komitetu Konsultacyjnego ds. Powoływania. Okresowo omawiał postępy poczynione w ramach Komitetu Nadzoru i dzielił się wszystkimi zdobytymi dowodami, aby członkowie Komitetu mogli stopniowo kształtować opinię na temat legalności i prawidłowości stosowanej procedury.
37. Po wymianie pism z Sekretarzem Generalnym Komisji i komisarzem Günterem Oettingerem w dniu 5 marca 2018 r. Komitet przekazał komisarzowi Günterowi Oettingerowi informację, że nie ma żadnych zastrzeżeń w odniesieniu do procedury stosowanej przez Komisję. Komitet Nadzoru może rozważyć sporządzenie sprawozdania na temat sposobów usprawnienia przyszłych procedur na późniejszym etapie.

**MONITOROWANIE ROZWOJU SYTUACJI W ZAKRESIE STOSOWANIA GWARANCJI PROCEDURALNYCH W DOCHODZENIACH OLAF****Art. 15 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych [...]”

**Art. 17 ust. 7 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

„Dyrektor generalny wprowadza wewnętrzną procedurę doradczą i kontrolną, w tym również kontrolę zgodności z prawem, między innymi w odniesieniu do przestrzegania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem [...]”

**Kontrola zgodności z prawem i przegląd**

38. W swojej opinii nr 2/2017 Komitet Nadzoru dokonał analizy kontroli zgodności z prawem i przeglądu przeprowadzonych w ramach dochodzeń OLAF, skupiając się na przestrzeganiu gwarancji proceduralnych i praw podstawowych. We wcześniejszych opiniach<sup>(5)</sup> Komitet zalecał, aby OLAF udoskonalił najlepsze praktyki kontrolerów przy weryfikowaniu zgodności z gwarancjami proceduralnymi i proporcjonalnego czasu trwania dochodzeń. Komitet zalecił również dyrektorowi generalnemu OLAF przyjęcie planu zawierającego konkretne działania mające na celu skuteczne wzmocnienie określonego w rozporządzeniu wewnętrznego mechanizmu kontrolnego i doradczego. W tym celu Komitet zamierza nawiązać dialog, aby stworzyć w OLAF stałą strukturę.

<sup>(5)</sup> Opinia Komitetu Nadzoru nr 2/2015 „Kontrola zgodności z prawem i przegląd w OLAF”.

### **Procedura składania skarg dotyczących dochodzeń OLAF**

39. Poprzednie składy Komitetu wypowiedziały się już obszernie na ten temat we wcześniejszych opiniach. Komitet zalecił dyrektorowi generalnemu OLAF ustanowienie skutecznej procedury wewnętrznej w celu rozpatrywania skarg indywidualnych. Komitet zwrócił się również do dyrektora generalnego o regularne składanie mu sprawozdań na temat skarg indywidualnych otrzymanych przez OLAF oraz na temat podjętych w związku z nimi działań następczych<sup>(6)</sup>. Istotne jest, aby dochodzenia prowadzono we właściwy sposób. Na stronie internetowej OLAF opublikowano procedurę składania skarg, jednak do chwili obecnej nie przekazano Komitetowi żadnej formalnej decyzji dyrektora generalnego OLAF o wszczęciu procedury.
40. Dyrektor generalny OLAF podjął działania w celu zapewnienia przesyłania Komitetowi sprawozdań dotyczących skarg indywidualnych. Nie wszystkie skargi zarejestrowane przez OLAF i skargi wniesione do innych organów przeciwko OLAF są jednak automatycznie przekazywane Komitetowi. Sprawy, w których wniesiono te skargi, nie są udostępniane, a wyjaśnienia zawarte w sprawozdaniu mają charakter ogólny. OLAF nie udostępnia Komitetowi oryginałów skarg i odpowiedzi udzielonych skarżącym. Komitet nie jest zatem w stanie zapewnić ochrony praw podstawowych osób, których dotyczą dochodzenia, ani też stosowania gwarancji proceduralnych.

W drodze stałego dialogu z OLAF Komitet zamierza opracować system, dzięki któremu skuteczniejsze monitorowanie stanie się normą.

### **Prawa podstawowe i gwarancje proceduralne**

#### **Rozporządzenie w sprawie OLAF**

##### **Art. 15 ust. 1 akapit drugi**

„[...] Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 7 ust. 8.”

##### **Art. 7 ust. 8**

„8. Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując przyczyny i środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia.”

##### **Art. 9 Gwarancje proceduralne (artykułu nie przytoczono tutaj ze względu na jego długość)**

41. Komitet zwrócił na to zagadnienie szczególną uwagę, uwzględniając jego rolę w zakresie monitorowania na podstawie art. 15 ust. 1, art. 7 ust. 8 i art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF. W nowym rozporządzeniu w sprawie OLAF poprawiono i doprecyzowano prawa i obowiązki osób objętych dochodzeniem prowadzonym przez OLAF. OLAF nie wprowadził jednak skutecznych mechanizmów kontroli i monitorowania, o których mowa w opinii Komitetu Nadzoru nr 2/2017<sup>(7)</sup>. Komitet uważa, że mechanizmy kontroli i monitorowania są niezwykle ważne, i będzie zwracał na nie szczególną uwagę.
42. Komitet skoncentrował się na: (i) prawach i zasadach podstawowych, które mogą mieć wpływ na niezależny i bezstronny przebieg dochodzeń; oraz (ii) prawach i zasadach podstawowych, w odniesieniu do których istnieją utrwalone orzecznictwo dotyczące OLAF oraz decyzje Rzecznika Praw Obywatelskich. Prawa te obejmują prawo do obrony, prawo dostępu do dokumentów, poufność dochodzeń, prawo osoby objętej dochodzeniem do informacji o dochodzeniu, prawo zainteresowanej osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia opinii na temat wszystkich faktów, które jej dotyczą, prawo dostępu do akt dochodzenia lub sprawozdania końcowego oraz prawo do ochrony danych osobowych.
43. Komitet zbadał tę kwestię, korzystając z kilku źródeł informacji: (i) skarg indywidualnych otrzymanych przez OLAF w związku z potencjalnymi naruszeniami praw podstawowych; (ii) informacji przesyłanych przez OLAF do Komitetu za pośrednictwem sprawozdań końcowych ze spraw dotyczących zamkniętych dochodzeń OLAF; (iii) informacji przesyłanych przez OLAF na podstawie art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF; oraz (iv) informacji pochodzących z analizy spraw oddalonych.

<sup>(6)</sup> Opinia Komitetu Nadzoru nr 2/2013 „Ustanowienie wewnętrznej procedury OLAF w odniesieniu do skarg” oraz sprawozdania z działalności Komitetu Nadzoru z lat 2014–2016.

<sup>(7)</sup> Zob. rozdział II opinii Komitetu Nadzoru nr 2/2017, w szczególności pkt 11 i 24.

(i) Skargi indywidualne otrzymane przez OLAF w związku z potencjalnymi naruszeniami praw podstawowych

44. OLAF udostępnił Komitetowi krótkie notatki, w których wymieniono domniemane naruszenia praw w trakcie dochodzeń OLAF, wraz z krótką odpowiedzią OLAF stwierdzającą, że skarga była bezpodstawna<sup>(8)</sup>. W niektórych przypadkach OLAF wskazał również, że przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości toczy się postępowanie w odniesieniu do niektórych z tych domniemanych naruszeń praw podstawowych. Komitetowi nie udostępniono skarg ani odpowiedzi udzielonych skarżącym przez OLAF. Ponadto Komitetowi nie udostępniono dokumentów dotyczących procedury składania skarg w celu ustalenia stanowiska OLAF, pomimo że byłoby to niezbędne, aby Komitet mógł wykonywać swoje zadania.
45. Prawa podstawowe i gwarancje proceduralne rzekomo naruszone przez OLAF w skargach związane były z szeregiem różnego rodzaju praw; Komitet zapoznał się również z publicznie dostępnymi decyzjami Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie, które zawierały bardziej szczegółowe informacje na temat domniemanych naruszeń praw podstawowych i gwarancji proceduralnych niż materiały zawarte w wyżej wymienionych notatkach OLAF.
46. Informacje dostarczone Komitetowi przez OLAF były niewystarczające do przeprowadzenia analizy, w jaki sposób Urząd realizuje swoje zadania dochodzeniowe, oraz do przeprowadzenia wnikliwej analizy rozwoju sytuacji w zakresie praw podstawowych. W tym celu Komitet musiałby otrzymać przynajmniej pełen tekst skargi oraz pełną odpowiedź OLAF. Komitet zamierza zalecić OLAF stworzenie struktury, dzięki której będzie on miał dostęp do regularnych sprawozdań na temat wszystkich istniejących skarg, o których wiadomo urzędowi OLAF, co zapewni Komitetowi lepszy ogólny obraz sytuacji.

(ii) Informacje przesłane przez OLAF do Komitetu na podstawie art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

47. Komitet przeanalizował przestrzeganie przez OLAF podstawowego prawa do dobrej administracji w kontekście dochodzeń, których nie można było zamknąć w ciągu 12 miesięcy od ich wszczęcia. Prawo osób do dobrej administracji (tj. rozsądny czas na przeprowadzenie dochodzenia), które mogłoby również zapobiec kwestiom związanym z przedawnieniem, jest zagwarantowane w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Komitet ma świadomość, że przedłużające się dochodzenie, którego czas trwania jest nieproporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy, może mieć poważne negatywne skutki zarówno w odniesieniu do prawa do obrony osób objętych dochodzeniem, jak i działań następczych w związku z dochodzeniem.
48. Komitet poddał analizie 417 sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż 12, 18, 24 i 30 miesięcy i aż do 66 miesięcy. Dyrektor generalny przesłał sprawozdania do grudnia 2017 r. Nie zawierały one jednak istotnych informacji, które umożliwiłyby Komitetowi wypełnianie jego zadań. Treść sprawozdań OLAF dla Komitetu wymaga gruntownych zmian, które ponownie staną się przedmiotem dialogu między Komitetem a OLAF w świetle ustaleń Komitetu przedstawionych w opinii nr 2/2014. Dalsza analiza tej kwestii zostanie przedstawiona w dalszej części niniejszego sprawozdania, w rozdziale poświęconym monitorowaniu czasu trwania dochodzeń.

(iii) Informacje udostępnione przez OLAF Komitetowi Nadzoru za pośrednictwem sprawozdań końcowych ze spraw dotyczących zamkniętych dochodzeń OLAF

49. W końcowych sprawozdaniach ze spraw OLAF zawarto istotne informacje na temat przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, biorąc pod uwagę fakt, że w sprawozdaniach tych OLAF przedstawia podsumowanie swoich działań dochodzeniowych oraz główne dokumenty z postępowania wstępnego, w odniesieniu do których prowadzone będą działania finansowe, administracyjne, dyscyplinarne lub sądowe.

W okresie sprawozdawczym Komitet otrzymał ograniczone informacje<sup>(9)</sup> za pośrednictwem tego źródła. Wynikało to z faktu, że Komitet mógł badać jedynie sprawozdania końcowe ze spraw odpowiadające czterem zamkniętym dochodzeniom prowadzonym przez OLAF, które przekazano krajowym organom sądowym.

(iv) Informacje pochodzące z analizy spraw oddalonych

50. Dotyczy to przypadków, w których OLAF podjął decyzję o nieprzeprowadzaniu dochodzenia po dokonaniu oceny otrzymanych informacji. Nie są to dochodzenia, lecz przypadki odrzuconych informacji, w których ocenę lub ocenę bez zagłębiania się w sprawę przeprowadził personel niebędący personelem dochodzeniowym.

<sup>(8)</sup> Notatki przesłane przez dyrektora generalnego OLAF Komitetowi Nadzoru w sprawie otrzymanych przez OLAF skarg dotyczących gwarancji proceduralnych w ramach procedury odwoławczej OLAF w latach 2014–2017.

<sup>(9)</sup> Ogółem cztery sprawozdania końcowe OLAF dotyczące dochodzeń.

51. W okresie sprawozdawczym Komitet przeanalizował 60 „opinii w sprawie decyzji o wszczęciu postępowania” przygotowanych przez Dział Selekcji i Kontroli Dochodzeń, w których dyrektor generalny OLAF podjął decyzję o niewszczytaniu dochodzenia. Monitorowanie tych informacji ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia niezależności OLAF w kluczowym momencie wszczynania dochodzeń. W najbliższym czasie zostanie wydana opinia w tej sprawie <sup>(10)</sup>.

#### MONITOROWANIE CZASU TRWANIA DOCHODZEŃ OLAF

##### **Art. 15 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia w sprawie OLAF**

„[...] Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 7 ust. 8.”

##### **Art. 7 ust. 5**

„Dochodzenia są prowadzone w sposób ciągły przez okres, który musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.”

##### **Art. 7 ust. 8**

„Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując przyczyny i środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia.”

#### **Uwagi ogólne**

52. Czas trwania dochodzeń OLAF jest ważnym wskaźnikiem w ocenie skuteczności dochodzeń i monitorowaniu przestrzegania gwarancji proceduralnych. Czas trwania dochodzeń OLAF wykorzystuje się również do oceny: (i) kwestii przedawnienia; (ii) działań następczych w związku z dochodzeniami OLAF; oraz (iii) faktycznej niezależności Urzędu w prowadzeniu dochodzeń, w tym skutecznego wykorzystania zasobów ludzkich i finansowych OLAF <sup>(11)</sup>. Obiektywne przyczyny czasu trwania dochodzeń mogą mieć również wpływ na priorytety polityki dochodzeniowej OLAF.
53. Chociaż w rocznym planie zarządzania OLAF określa się jedynie ogólny cel na średni czas trwania dochodzeń (np. w 2017 r. miał on nie przekraczać 20 miesięcy <sup>(12)</sup>), odgrywa on rolę narzędzia statystycznego. Komitet zauważa, że w ramach procedury dochodzeniowej OLAF nie istnieje żaden system wymagający formalnego przedłużenia dochodzenia po jego wszczęciu. W związku z tym każde dochodzenie jest otwarte przez nieokreślony czas. Jedynym mechanizmem podobnym do systemu kontroli jest obowiązek dyrektora generalnego OLAF nakazujący składanie sprawozdań Komitetowi Nadzoru na koniec 12-miesięcznego okresu, a następnie co 6 miesięcy <sup>(13)</sup>.
54. Zdaniem Komitetu pojęcie „czasu trwania dochodzenia” nie może odnosić się jedynie do statystycznego czasu trwania dochodzenia, tj. tylko do liczby miesięcy, przez jakie trwa to dochodzenie. To podejście statystyczne przeważa jednak w obecnym systemie sprawozdawczości OLAF do Komitetu. W rozporządzeniu w sprawie OLAF wymaga się, aby dochodzenia prowadzono „w sposób ciągły przez okres, który musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy”. Aby zapewnić proporcjonalność czasu trwania dochodzenia do jego złożoności oraz prowadzenie go w sposób ciągły, osoby prowadzące dochodzenie i ich kierownictwo powinni zachować ścisłą kontrolę nad cyklem życia dochodzenia od momentu jego wszczęcia. Jakość sprawozdań OLAF na poszczególnych etapach dochodzenia (w tym „sprawozdania 12-miesięczne”, „sprawozdania 18-miesięczne”, „sprawozdania 24-miesięczne” i późniejsze informacje sprawozdawcze) ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia Komitetowi regularnego monitorowania postępów w dochodzeniach.

<sup>(10)</sup> Zob. „Wytyczne w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF” (rozdział I art. 1–7) przyjęte przez dyrektora generalnego OLAF na podstawie art. 17 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 w sprawie OLAF.

<sup>(11)</sup> Opinia Komitetu Nadzoru nr 4/2014 „Kontrola czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych”, s. 3; oraz opinia Komitetu Nadzoru nr 2/2009 „Sprawozdania OLAF dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”.

<sup>(12)</sup> W planie zarządzania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) na 2017 r. ustalono, że odsetek dochodzeń trwających dłużej niż 20 miesięcy w 2017 r. wyniesie mniej niż 30 %, s. 5.

<sup>(13)</sup> Ten mechanizm monitorowania wzmacnia niezależność OLAF we właściwym wykonywaniu jego kompetencji i ma inny charakter niż procedury kontroli wewnętrznej przewidziane w art. 17 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF i zintegrowane z wytycznymi w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF przyjętymi przez dyrektora generalnego (w tym z ostatecznym przeglądem dokonywanym przez Dział Selekcji i Kontroli Dochodzeń – art. 21).

55. Zdaniem Komitetu wprowadzenie w „wytycznych w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF” obowiązku sporządzania i regularnego aktualizowania planu dochodzenia dla każdego wszczętego dochodzenia bardzo ułatwiłoby zarządzanie sprawami OLAF. Zarządzanie sprawami przez OLAF przyczyniłoby się nie tylko do lepszej kontroli czasu trwania dochodzeń, ale również poprawy skuteczności zasobów ludzkich i finansowych przydzielonych na dochodzenia. W ten sposób plany obowiązkowych dochodzeń stałyby się skutecznym narzędziem zarządzania trwającymi dochodzeniami i ich kontroli.

#### **Analiza 417 sprawozdań z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy przeprowadzona przez Komitet**

56. Komitet przeprowadził analizę 417 sprawozdań<sup>(14)</sup> dotyczących dochodzeń OLAF trwających dłużej niż 12 miesięcy (zwanymi dalej „sprawozdaniami 12-miesięcznymi”), w tym: „sprawozdań 12-miesięcznych”, „sprawozdań 18-miesięcznych”, „sprawozdań 24-miesięcznych” oraz sprawozdań obejmujących dochodzenia, które trwają dłużej. Celem Komitetu było zbadanie treści sprawozdań zgodnie z wymogami prawnymi określonymi w art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF<sup>(15)</sup> oraz w oparciu o wcześniejsze uwagi Komitetu, w szczególności spostrzeżenia przedstawione w opinii Komitetu nr 4/2014 „Kontrola czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych”.

57. W analizie Komitet skoncentrował się na ocenie:

- a) liczby spraw, w których „sprawozdania 12-miesięczne” OLAF zawierały powody, dla których dochodzenia nie zostały zakończone;
- b) liczby spraw, w których „sprawozdania 12-miesięczne” obejmowały środki naprawcze mające na celu przyspieszenie dochodzeń;
- c) liczby spraw, w których postępy poczyniono zgodnie z zaleceniami Komitetu przedstawionymi w opinii Komitetu nr 4/2014;
- d) liczby spraw, w których wskazany przez OLAF środek naprawczy nie był spójny z podanymi powodami nieukończenia dochodzenia.

58. W przypadku niemal 25 % otrzymanych sprawozdań Komitet ustalił, że OLAF nie podał istotnych powodów, dla których dochodzenia nie zostały zakończone w ciągu 12 miesięcy. W około 75 % sprawozdań nie wskazano środków naprawczych. W 75 % sprawozdań Komitet ustalił, że środki naprawcze mające na celu przyspieszenie dochodzeń nie odpowiadały podanym przez OLAF przyczynom nieukończenia dochodzeń<sup>(16)</sup>. W 70 % poddanych analizie sprawozdań od czasu wydania opinii Komitetu nr 4/2014 nie poczyniono żadnych postępów lub nastąpiła bardzo niewielka poprawa, a OLAF nadal dostarcza Komitetowi niepełne informacje na temat dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy.

<sup>(14)</sup> Przesłane Komitetowi Nadzoru przez OLAF w 2017 r.

<sup>(15)</sup> Art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi, że jeżeli „dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując przyczyny i środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia”.

<sup>(16)</sup> Zamiast określenia środków naprawczych podjętych w celu przyspieszenia dochodzenia w ciągu całego jego cyklu życia, w niektórych „sprawozdaniach 12-miesięcznych” wskazano jedynie aktualny stan sprawy, tj. że sprawozdanie końcowe zostało przedstawione kierownictwu do zatwierdzenia, że sprawozdanie końcowe jest w trakcie sporządzania lub że dochodzenie jest kontynuowane w zwykły sposób. Komitet zidentyfikował również szereg przypadków, w których OLAF stwierdził, że *nie ma potrzeby przyjmowania żadnych środków naprawczych*, lub że *sprawozdanie końcowe z dochodzenia zostanie przyjęte* lub w których sprawozdanie zawierało jedynie wskazanie, jaką pracę należy wykonać w danej sprawie (w tym tłumaczenie, złożenie wniosku, rekrutację osoby prowadzącej dochodzenie, kontakt ze źródłami informacji).

59. W związku z sytuacją przedstawioną w poprzednim punkcie zdaniem Komitetu treść tych sprawozdań nie pozwoliła na skontrolowanie i zbadanie przyczyn nieukończenia dochodzeń oraz środków zaradczych przewidzianych w celu ich przyspieszenia <sup>(17)</sup>.
60. Komitet Nadzoru dokonał analizy 417 sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. Ponadto Komitet zbadał późniejsze sprawozdania OLAF dotyczące kilku dochodzeń, które trwały znacznie dłużej niż rok. Komitet porównał początkowe „sprawozdania 12-miesięczne” z kolejnymi sprawozdaniami dotyczącymi tych indywidualnych spraw zgłaszanych Komitetowi przez dyrektora generalnego OLAF co 6 miesięcy (sprawy trwające dłużej niż 12, 18, 24, 30, 36 lub 42 miesiące i sprawy trwające do 66 miesięcy). Komitet stwierdził, że jakość informacji przekazywanych przez OLAF na podstawie art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 z czasem nie uległa poprawie w odniesieniu do tej samej sprawy i że czasami nie zmieniała się pomimo coraz dłuższego czasu trwania dochodzeń OLAF. Nadmierny czas trwania dochodzeń jest powodem do niepokoju, ponieważ zagraża prawom podstawowym osób objętych dochodzeniami, natomiast ograniczenia ustawowe (tj. ryzyko przedawnienia) zagrażają możliwości podjęcia dalszych działań przez organy sądowe, administracyjne, dyscyplinarne lub finansowe.
61. Podsumowując, Komitet potwierdza wcześniejsze uwagi zawarte w sprawozdaniu z działalności za 2016 r., tj. że nie poczyniono żadnych postępów w praktykach OLAF w zakresie wdrażania zobowiązań prawnych dyrektora generalnego OLAF wynikających z art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013. W związku z tym Komitet nie może zagwarantować, że dochodzenia będą prowadzone w sposób ciągły i bez nieuzasadnionych opóźnień, biorąc pod uwagę okoliczności i złożoność spraw.
62. Komitet nie został powiadomiony o istnieniu jakiegokolwiek wewnętrznego systemu pisemnego zgłaszania, w którym osoba prowadząca dochodzenie przedstawia rozwój sprawy, jej kierunki i działania prowadzone i planowane do przeprowadzenia w odniesieniu do istoty dochodzenia, w tym spójnego podejścia i metodyki skutkujących obowiązkiem przygotowania i dalszej aktualizacji wstępnego planu dochodzenia <sup>(18)</sup>. OLAF twierdzi jednak, że systematycznie przeprowadza kontrole czasu trwania dochodzeń, wykorzystując system sprawozdań statystycznych opracowywanych przez wewnętrzne elektroniczne bazy danych OLAF (poprzedni zautomatyzowany system zarządzania sprawami oraz obecny system zarządzania treścią OLAF), ze wskazaniem czasu trwania dochodzeń i podziału obciążenia pracą.
63. Dyrektorzy dyrekcji A i B OLAF podpisujący sprawozdania z dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy poinformowali sprawozdawcę Komitetu Nadzoru, że wraz z osobami prowadzącymi dochodzenia w OLAF regularnie przeprowadzają szczegółowy przegląd postępów w danej sprawie i przyczyn, dla których nie została ona zakończona. Komitet podkreśla, że sprawozdania z dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy powinny w miarę możliwości opierać się na własnych środkach zarządzania OLAF i stanowić część kompleksowej procedury monitorowania wewnętrznego. Obecnie jednak takie sprawozdania sporządza się wyłącznie dla Komitetu <sup>(19)</sup>, a ich treść jest bardzo ograniczona, co oznacza, że nie są one wystarczające do celów monitorowania przez Komitet, ani nie są przydatne do zarządzania czasem trwania dochodzeń przez OLAF.

## Wnioski

64. Komitet uważa, że odpowiednie sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy są użytecznymi i skutecznymi narzędziami monitorowania czasu trwania dochodzeń, zarówno przez Komitet, jak i przez kierownictwo OLAF. Jakość dochodzeń OLAF mogą również poprawić obowiązkowe przygotowanie planu dochodzenia i jego późniejsza aktualizacja. Zdaniem Komitetu proponowane rozwiązania mogą również prowadzić do skrócenia czasu trwania dochodzeń.

<sup>(17)</sup> Spośród 417 „sprawozdań 12-miesięcznych” przesłanych przez OLAF do Komitetu Nadzoru Komitet może wskazać siedem przykładów sprawozdań 12-miesięcznych (w przypadku spraw trwających dłużej niż 24 miesiące), które uznaje za szczególnie złe praktyki, oraz pięć przykładów, które można w tym kontekście uznać za lepsze praktyki, mimo że są one niewystarczające, aby Komitet mógł ocenić, czy czas trwania sprawy był proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.

<sup>(18)</sup> Spośród czterech zamkniętych spraw, do których Komitet uzyskał dostęp w 2017 r., jedynie dwie miały wśród dokumentów należących do akt sprawy wstępny dokument dotyczący planowania, który można było uznać za „plan dochodzenia” w rozumieniu art. 9 ust. 1 „wytycznych w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF” (tj. za wstępną analizę informacji zebranych w procesie selekcji). W przypadku trzeciej sprawy przedstawiono notatkę dotyczącą stanu prac do celów informacyjnych lub w celu przekazania sprawy. Czwarta sprawa nie zawierała żadnego tego rodzaju dokumentu.

<sup>(19)</sup> Wyjaśnienia udzielone członkowi Komitetu przez dyrektorów dyrekcji A i B OLAF podczas posiedzenia roboczego w dniu 14 grudnia 2017 r. oraz przez p.o. dyrektora generalnego OLAF podczas posiedzenia Komitetu w dniu 23 stycznia 2018 r.



65. Komitet wzywa OLAF do zwiększenia skuteczności i jakości sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. Już w opinii Komitetu nr 4/2014 Komitet zaproponował służący temu celowi wzór oparty na ramach prawnych OLAF<sup>(20)</sup>. Dalsze prace nad tym formularzem prowadzono we współpracy z OLAF, ale jego wdrażanie przez OLAF zostało przerwane; informacje w formularzu obejmowały następujące pozycje, które mają szczególne znaczenie: (i) szczegółową identyfikację sprawy, w tym szacowany wpływ ekonomiczny; (ii) szczegółowy opis sprawy, w tym datę pierwotnych informacji; (iii) rzekomo naruszone przepisy prawa; (iv) potencjalne sankcje i kwestie przedawnienia; (v) dotychczas podjęte działania operacyjne i ich wyniki; (vi) działania operacyjne, które należy jeszcze przeprowadzić; oraz (vii) przyczyny niekompletności sprawy, w tym podział zasobów, ilość pracy operacyjnej, kwestie współpracy i inne zagadnienia. Komitet wyraża gotowość do współpracy z dyrektorem generalnym OLAF i odpowiedzialną kadrami kierowniczą wyższego szczebla w celu opracowania systemu sprawozdawczości spełniającego oczekiwania obu zainteresowanych stron.

#### OCENA PRIORYTETÓW POLITYKI DOCHODZENIOWEJ OLAF ORAZ WYTYCZNYCH DOTYCZĄCYCH DOCHODZEŃ

##### **Art. 17 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 stanowi, że:**

„W kontekście rocznego planu zarządzania dyrektor generalny określa każdego roku priorytety polityki dochodzeniowej Urzędu oraz przekazuje je Komitetowi Nadzoru przed ich publikacją.”

##### **Art. 5 ust. 1:**

„W decyzji dyrektora generalnego o wszczęciu lub niewszczęciu dochodzenia uwzględniane są priorytety polityki dochodzeniowej i roczny plan zarządzania Urzędu [...]”

##### **Art. 16 ust. 2 Wymiana poglądów z instytucjami**

„2. Wymiana poglądów może dotyczyć:

a) priorytetów strategicznych polityki dochodzeniowej Urzędu”

66. W ostatnich latach Komitet Nadzoru wielokrotnie zwracał uwagę, w szczególności w opiniach nr 1/2014 i nr 3/2015, na poważne obawy co do sposobu ustalania i stosowania priorytetów polityki dochodzeniowej OLAF. Większość wniosków i zaleceń Komitetu pozostaje aktualna, a ich wdrażanie przez OLAF jest nadal w toku.
67. Komitet wyraził również poglądy na temat priorytetów polityki dochodzeniowej OLAF i ich realizacji w ramach wymiany poglądów z instytucjami w dniu 23 listopada 2017 r. Komitet podkreślił, że priorytety polityki dochodzeniowej OLAF koncentrowały się głównie na sektorach podlegających dyrekcji B (Dochodzenia II) OLAF, w tym na cłach, wydatkach związanych z funduszami strukturalnymi UE, polityką rolną i funduszami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, ze szkodą dla innych sektorów wydatków i dochodów.
68. Projekty priorytetów polityki dochodzeniowej OLAF na 2018 r. odzwierciedlają podejście bardzo zbliżone do podejścia przyjętego w poprzednich latach. Projekty priorytetów polityki dochodzeniowej skupiają się na następujących obszarach:
1. na sprawach związanych z projektami w zakresie transportu i sieci infrastruktury, w szczególności z procedurami zamówień publicznych;
  2. na sprawach dotyczących: (i) projektów (współ-)finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz fundusze przedakcesyjne, w których działania państw członkowskich lub krajów kandydujących mogą być niewystarczające; lub (ii) projektów obejmujących elementy transgraniczne;
  3. na sprawach wskazujących na możliwe nadużycia reguł pochodzenia lub klasyfikacji taryfowej zarówno w preferencyjnych, jak i niepreferencyjnych systemach handlowych oraz na nadużycia związane z wyceną w celu uniknięcia zapłaty zwykłych należności celnych, w tym środków taryfowych stanowiących część polityki w zakresie ochrony handlu UE;
  4. na sprawach związanych z przemysłem tytoniu, alkoholu i leków sfalszowanych do UE oraz z nielegalną produkcją tytoniu;
  5. na sprawach związanych z pomocą humanitarną i rozwojową oraz innym rodzajem wsparcia udzielanego migrantom i uchodźcom.

<sup>(20)</sup> Zob. załącznik 2 do opinii Komitetu nr 4/2014 „Kontrola czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych”. Wzór formularza można łatwo dostosować do treści art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 w sprawie OLAF.

69. Komitet wyraził już swoje zaniepokojenie faktem, że jedynie 30 % spraw prowadzonych przez OLAF było zgodnych z określonymi powyżej priorytetami polityki dochodzeniowej, mimo że dyrekcja B dysponuje największą liczbą osób prowadzących dochodzenia i prowadzi najwięcej spraw.
70. Komitet otrzymał informację, że niski odsetek spraw w toku mieszczących się w ramach priorytetów polityki dochodzeniowej (30 %) wynikał z jakości informacji otrzymanych przez OLAF, co ograniczyło zakres, w jakim można było stwierdzić istnienie wystarczającego podejrzenia. Na posiedzeniu plenarnym Komitetu w dniu 14 lutego 2018 r. OLAF potwierdził dane liczbowe i wskazał, że priorytety polityki dochodzeniowej były uwzględniane przy wszczynaniu spraw jedynie w przypadku spełnienia innych wymogów określonych w art. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF.
71. Ponadto wydaje się, że priorytety polityki dochodzeniowej OLAF ustanowiono w oparciu o wkład zainteresowanych stron, w tym wkład sieci Komisji ds. zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, rezolucje Parlamentu Europejskiego i sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych.
72. Komitet pragnie jednak wskazać uwagi przedstawicieli sieci Komisji ds. zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, którzy kwestionują podejście OLAF. Wydaje się, że decyzje OLAF o wszczęciu dochodzeń były rozpatrywane przede wszystkim jednostkowo i głównie w poszczególnych przypadkach.
73. Z tego względu około 70 % dochodzeń OLAF nie wchodzi w zakres jego priorytetów polityki dochodzeniowej. Komitet zwrócił się do OLAF o przedstawienie większej ilości informacji na temat dochodzeń, które stanowiły pozostałe 70 %, oraz na temat powodów podjęcia tych decyzji.
74. Komitet doszedł do wniosku, że w podejściu OLAF do priorytetów polityki dochodzeniowej niezbędne są bardziej gruntowne zmiany, aby zapewnić określenie i właściwe stosowanie tych priorytetów. Kluczową kwestią jest korzystanie z kryteriów ustalania priorytetów polityki dochodzeniowej, które dają realistyczny obraz uprawnień i zasobów OLAF.
75. Ponadto OLAF ma uprzywilejowane warunki i możliwości, aby aktywnie działać w tej dziedzinie, co wynika głównie z dwóch aspektów:
- (i) faktu, że dyrektor generalny ma uprawnienia do wszczynania dochodzeń z własnej inicjatywy (art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013); oraz
  - (ii) łatwo dostępnego wsparcia ze strony instytucji UE i służb Komisji, w szczególności dyrekcji generalnych, w identyfikowaniu głównych obszarów ryzyka i priorytetów w zakresie wydatków, w tym wieloletnich ram finansowych.
76. Aby OLAF mógł działać w sposób rzeczywiście aktywny, potrzebuje on nie tylko obszernego przeglądu źródeł nadużyć finansowych, korupcji i nieprawidłowości mających wpływ na interesy finansowe UE; szczególnie korzystne dla niego byłoby posiadanie organu wewnętrznego specjalizującego się w identyfikowaniu i analizowaniu obszarów największego ryzyka i mających poważny wpływ na fundusze UE.
77. Budżet i zasoby kadrowe OLAF są kluczowymi czynnikami prawidłowego wdrażania priorytetów polityki dochodzeniowej, w związku z tym przydatna byłaby również opinia obu dyrekcji dochodzeniowych (dyrekcji A i B) w tej kwestii.
78. Komitet pragnie pogłębić dialog z OLAF na temat tych kwestii strategicznych i praktycznych. W tym celu Komitet i OLAF uzgodniły, że dyrektorzy odpowiedzialni za dochodzenia (tj. dyrektorzy odpowiedzialni za dyrekcje A i B) wezmą udział w posiedzeniach plenarnych Komitetu i przedstawią swoje analizy na temat tych kwestii. Punktem odniesienia może być liczba przeprowadzonych dochodzeń, o której mowa w rocznych sprawozdaniach z działalności OLAF za lata 2015, 2016 i 2017.

#### MONITOROWANIE SPRAW, W KTÓRYCH NIE ZASTOSOWANO SIĘ DO ZALECEŃ OLAF

**Art. 17 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 883/2013:**

„Dyrektor generalny okresowo informuje Komitet Nadzoru o:

- a) przypadkach niezastosowania się do zaleceń dyrektora generalnego;
- b) przypadkach przekazania informacji organom sądowym państw członkowskich.”

79. Po zamknięciu dochodzenia OLAF sprawozdanie końcowe obejmujące ustalone fakty (wraz z elementami dowodów na ich poparcie i pełną listą elementów zarejestrowanych w aktach sprawy) i ewentualne zalecenia wydane przez dyrektora generalnego OLAF należy przesłać właściwym organom państw członkowskich lub instytucji i organów UE odpowiedzialnych za podjęcie działań następczych.
80. Po zamknięciu dochodzenia wyróżnia się cztery rodzaje zaleceń wydawanych przez dyrektora generalnego OLAF: (i) **administracyjne** (zabezpieczenie przed nadużyciami finansowymi w umowach, umowach o dotacje, praktykach legislacyjnych i administracyjnych); (ii) **finansowe** (odzyskiwanie kwot nienależnie wydanych); (iii) **sądowe** (postępowanie karne prowadzone przez organy krajowe); oraz (iv) **dyscyplinarne** (procedury dyscyplinarne prowadzone przez instytucje, agencje i organy UE).
81. Na podstawie art. 17 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dyrektor generalny OLAF ma obowiązek okresowo informować Komitet o przypadkach niezastosowania się do jego zaleceń. Dyrektor generalny wypełnił obowiązek okresowego informowania Komitetu o przypadkach niezastosowania się do jego zaleceń. Obowiązek wypełniono poprzez przesłanie noty dla przewodniczącego Komitetu w dniu 4 września 2017 r. Załącznik do noty zawierał odpowiedzi otrzymane przez OLAF od zainteresowanych organów w okresie od dnia 1 marca 2016 r. do dnia 28 lutego 2017 r. w odniesieniu do zaleceń wydanych od dnia 1 października 2013 r. Okres ten następował po poprzednim okresie sprawozdawczym (od dnia 1 marca 2015 r. do dnia 29 lutego 2016 r.) bez żadnych przerw.
82. Informacje na temat działań następczych podjętych w związku z zaleceniami OLAF przedstawiono w formie ogólnego wykresu, w którym uwzględniono: (i) numer sprawy OLAF; (ii) datę wydania zalecenia; (iii) dane identyfikacyjne odbiorcy; (iv) krótkie podsumowanie zalecenia; (v) datę odpowiedzi dotyczącej niewykonania; (vi) przyczynę podaną przez zainteresowany organ; oraz (vii) w niektórych przypadkach uwagi OLAF, w których przedstawiono dalsze wyjaśnienia.
83. Biorąc pod uwagę zakres przedstawionych przez organy krajowe informacji otrzymanych przez Komitet, przeprowadzenie dogłębnej analizy przyczyn, dla których zalecenia OLAF nie zostały wykonane, nie było możliwe. W wymienionych wyżej dokumentach wykazano jednak, że w odnośnym okresie zainteresowane organy nie przestrzegały 22 zaleceń OLAF.
- Na podstawie informacji dotyczących tych 22 przypadków Komitet wypracował ustalenia i wnioski przedstawione w punktach poniżej.
84. Głównym powodem niezastosowania się do zaleceń OLAF było to, że istniały różne ustalenia w późniejszych postępowaniach prowadzonych przez organy krajowe. Zdarzały się jednak również przypadki, w których zainteresowane władze były organami UE.
85. W niektórych sprawach jako przyczyny wyraźnie wskazano „brak dowodów” lub „niewystarczające dowody” (większość odbiorców zaleceń OLAF stanowiły krajowe prokuratury, a w jednym przypadku – organ UE).

W kilku sprawach zainteresowany organ krajowy wielokrotnie stwierdzał, że „w danym przypadku nie wykazano bezpośredniej »winy« po stronie beneficjenta”; w co najmniej dwóch innych sprawach organy krajowe (tego samego państwa członkowskiego) nie były w stanie zidentyfikować żadnej osoby fizycznej samodzielnie odpowiedzialnej za dane przestępstwa. Niektóre z tych powodów budzą dalsze wątpliwości co do jakości wdrażania przepisów prawa UE dotyczących ochrony interesów finansowych UE na szczeblu krajowym<sup>(21)</sup>. Ustalenia te będą wymagały dalszej analizy zarówno ze strony OLAF, jak i Komitetu.

86. OLAF poinformował sprawozdawcę Komitetu, że odnotowano sytuacje, w których organy państwa członkowskiego oddaliły sprawy z powodu braku dowodów ze względu na utratę lub zniszczenie dokumentów początkowo zidentyfikowanych przez OLAF, ale niezabezpieczonych, a następnie nieodnalezionych np. podczas przeszukania domu przez organy krajowe. Uwydatnia to również luki w stosowaniu krajowych przepisów proceduralnych w związku z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013, zgodnie z którym dowody muszą być zabezpieczone na najwcześniejszym etapie postępowania, a ich dopuszczalność należy zapewnić na dalszych etapach lub w późniejszym postępowaniu, w tym w procesie karnym. Komitet dochodzi do wniosku, że tylko wczesna i ścisła współpraca z organami krajowymi może zapobiec utracie dowodów z powodu ich faktycznego zniszczenia lub niedopuszczalności z przyczyn formalnych.

<sup>(21)</sup> Głównie konwencja w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich i protokoły dodatkowe do tej konwencji.

87. Inne powody podane przez zainteresowane organy to „brak jurysdykcji na danym obszarze” lub „szkoda poniżej progu przestępstwa”. Tylko w jednym przypadku nie podano żadnych powodów niezastosowania się do zaleceń OLAF.
88. Komitet zwrócił się o dodatkowe informacje dotyczące spraw związanych z projektami realizowanymi poza UE, w których OLAF skierował do organu UE zalecenia dotyczące odzyskania środków unijnych lub nałożenia kary finansowej. W niektórych sprawach zainteresowany organ UE uzasadniał niezastosowanie się do zaleceń OLAF stwierdzeniem, że nie ma on podstawy prawnej do nakładania sankcji administracyjnych. W związku z tym pojawiły się wątpliwości co do zakresu, w jakim OLAF został odpowiednio poinformowany o odpowiednich przepisach unijnych i międzynarodowych. Po przeprowadzeniu analizy dokumentów dotyczących wszystkich odnośnych spraw Komitet stwierdza, że ze względu na (i) złożoność stosunków z innymi partnerami międzynarodowymi; oraz (ii) szczególne uwarunkowania w obszarach wysokiego ryzyka w zakresie sprzeniewierzenia środków finansowych istotne jest, by OLAF przeprowadzał analizę prawną i kontrolował, czy istnieje możliwość nałożenia sankcji i odzyskania środków przed wydaniem zaleceń, zwłaszcza w przypadkach dotyczących instrumentów finansowania działań zewnętrznych.
89. Po dokonaniu analizy wszystkich powodów podanych przez zainteresowane organy Komitet stwierdza, że zasadnicze znaczenie ma współpraca zarówno z organami krajowymi, jak i z zainteresowanymi organami UE i powinna ona mieć miejsce od samego początku dochodzeń OLAF. Współpraca i koordynacja między OLAF i właściwymi organami to najlepszy sposób zabezpieczenia dowodów, zapewnienia dopuszczalności dowodów i uniknięcia rozbieżnych interpretacji prawa krajowego i unijnego. Komitet popiera zatem wszelkie zmiany legislacyjne zarówno w prawie krajowym, jak i unijnym (głównie w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013), które ustanowiłyby obowiązki współpracy i koordynacji między organami krajowymi, OLAF i ewentualnie innymi organami UE zaangażowanymi w dochodzenie w sprawie nadużyć finansowych i nieprawidłowości.
90. Komitet uważa, że ocena skutków dochodzeń OLAF poprzez analizę zaleceń wydawanych przez Urząd zainteresowanym organom oraz odpowiedzi tych organów ma szczególne znaczenie dla ustanowienia skutecznych procedur zarówno w ramach Urzędu, jak i poza nim. Komitet wielokrotnie wyrażał niezadowolenie z usunięcia mechanizmu kontroli *ex ante* z rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 i podtrzymuje opinię, zgodnie z którą aby Komitet mógł wypełniać swoje obowiązki, należy zapewnić mu dostęp do większej ilości informacji. Sprawozdania z dochodzeń wysyłane do zainteresowanych organów oraz odpowiedzi tych organów powinny być co najmniej automatycznie przesyłane Komitetowi, tak aby mógł on prowadzić ciągłą analizę i zwracać się o wyjaśnienia zarówno do zainteresowanych organów, jak i do OLAF. W ten sposób będzie on w stanie przyczynić się do poprawy działalności dochodzeniowej OLAF i pomóc w zabezpieczeniu dopuszczalności dowodów.

#### EUROPEJSKI URZĄD DS. ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH I PROKURATURA EUROPEJSKA

91. Obecny skład Komitetu Nadzoru OLAF objął urząd w styczniu 2017 r. Od momentu powołania zwraca on szczególną uwagę na proces tworzenia Prokuratury Europejskiej, zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 przyjętym w dniu 12 października 2017 r. po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.
92. W opinii nr 2/2017 z dnia 28 września 2017 r. towarzyszącej sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 Komitet poświęcił rozdział (rozdział VI) omówieniu wpływu, jaki ustanowienie Prokuratury Europejskiej miałyby na mandat OLAF, w tym konsekwencji budżetowych. Następnie w dniu 23 listopada 2017 r. Komitet uczestniczył w corocznej wymianie poglądów z instytucjami<sup>(22)</sup> oraz rozważał dwie główne kwestie dotyczące przyszłych stosunków między OLAF a Prokuraturą Europejską: (i) przekazywanie informacji z OLAF do Prokuratury Europejskiej; oraz (ii) wsparcie i komplementarność, jakie OLAF musiałyby zapewnić Prokuraturze Europejskiej na żądanie (art. 24 i 101 rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej).
93. Komitet jest gotów przedstawić swoje stanowisko Komisji i innym instytucjom, biorąc pod uwagę wpływ, jaki stosowanie rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej może mieć nie tylko na zarządzanie OLAF, ale także na realizację jego zadań dochodzeniowych oraz na rolę Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania.

<sup>(22)</sup> Art. 16 rozporządzenia w sprawie OLAF, „Wymiana poglądów z instytucjami”.

94. W opinii nr 2/2017 dołączonej do sprawozdania Komisji z oceny stosowania rozporządzenia w sprawie OLAF (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz w innych działaniach monitorujących Komitet zidentyfikował niektóre z głównych wyzwań, przed którymi stanie OLAF jako organ administracyjny uzupełniający i wspierający pracę Prokuratury Europejskiej, w szczególności w następujących dziedzinach:

**„Przekazywanie Prokuraturze Europejskiej bez zbędnej zwłoki informacji o każdym czynie zabronionym, w sprawie którego mogłaby ona wykonywać swoją właściwość zgodnie z art. 22 oraz art. 25 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej”<sup>(23)</sup>.**

95. Ponieważ OLAF nie może wszczynać żadnych równoległych dochodzeń administracyjnych dotyczących tych samych czynów, w odniesieniu do których Prokuratura Europejska prowadzi dochodzenie karne, dla OLAF zasadnicze znaczenie będzie mieć zapewnienie zgodności treści tego obowiązku z zasadami i polityką OLAF w zakresie wszczynania/rozpowszechniania oraz przekazywania spraw.

W tym kontekście potrzebne będą przepisy dotyczące wymiany informacji między OLAF i Prokuraturą Europejską przed wszczęciem i w trakcie prowadzenia dochodzenia, które w późniejszym terminie potencjalnie mogłyby zostać objęte zakresem wzajemnego stosowania. Wymagałoby to również szczególnych przepisów w zakresie skutecznego systemu komunikacji między OLAF i Prokuraturą Europejską w celu zagwarantowania, że ich praca nie będzie się powielać i że mandat przewidziany w art. 101 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej zostanie wypełniony. W razie potrzeby należałoby dostosować przepisy określające rodzaj informacji, jakie OLAF ma obowiązek przekazywać Komitetowi Nadzoru.

96. Przepisy w zakresie wszczynania, zawieszania i umarzania dochodzeń administracyjnych wymagają doprecyzowania w przyszłej reformie rozporządzenia w sprawie OLAF. Przepisy te będą musiały uwzględniać przekazywanie informacji przez OLAF Komitetowi Nadzoru, biorąc pod uwagę szczególną rolę Komitetu w umacnianiu niezależności OLAF we właściwym wykonywaniu jego kompetencji.

Komitet Nadzoru uważa, że jego wkład może pomóc w pokonywaniu trudności, jakie mogą pojawić się między OLAF a nowo utworzoną Prokuraturą Europejską podczas budowania ich stosunków.

#### **Prowadzenie dochodzeń administracyjnych na wniosek Prokuratury Europejskiej**

97. Komitet odnotował, że w przypadku około 50 % spraw nie podjęto działań następczych w związku ze sprawozdaniami końcowymi i zaleceniami przekazanymi przez OLAF organom sądowym państwa członkowskiego. Z doświadczeń Komitetu w zakresie monitorowania wynika, że przyczyny tego stanu rzeczy są różnorodne i obejmują: (i) czyny rzekomo popełnione, ale nieuznane za przestępstwo; (ii) czyny nieoparte dowodami lub poparte niewystarczającymi dowodami; oraz (iii) czyny przedawnione.
98. Tym konieczniejsze staje się włączenie do reformy rozporządzenia w sprawie OLAF przepisów dotyczących powoływania zespołów składających się z ekspertów w zakresie krajowych kontroli gromadzenia dowodów i działań następczych o charakterze sądowym. OLAF będzie musiał udzielać Prokuraturze Europejskiej wysokiej jakości pomocy zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi dopuszczalności dowodów, w tym poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.
99. Komitet zadeklarował komisarzowi Güntherowi Oettingerowi swoją gotowość do udziału w spotkaniach przygotowawczych rozwijających przyszłe stosunki między OLAF a ustanowieniem Prokuratury Europejskiej, jeśli zajdzie taka potrzeba.

#### **Dostarczanie Prokuraturze Europejskiej informacji, analiz kryminalistycznych, wiedzy specjalistycznej i wsparcia operacyjnego**

100. Komitet wskazał, że zmiana rozporządzenia w sprawie OLAF będzie okazją do modernizacji uprawnień dochodzeniowych OLAF w celu zapewnienia jego pełnej operacyjności w świetle potrzeb Prokuratury Europejskiej. Będzie to szczególnie istotne w przypadku środków dochodzeniowych, które OLAF będzie miał prawo wprowadzić, przestrzegając jednocześnie tych samych gwarancji proceduralnych, które obowiązują Prokuraturę Europejską, aby uniknąć niepowodzeń w przyszłych procesach karnych przed sądami krajowymi. Dalsze kwestie wymagające rozważenia w ramach reformy rozporządzenia w sprawie OLAF obejmują dostęp do informacji o przekazach pieniężnych zgodnie z prawem krajowym oraz propagowanie ścisłej współpracy z jednostkami analityki finansowej.

<sup>(23)</sup> Art. 24 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

**ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMITET NADZORU****Posiedzenia z instytucjami, organami i innymi agencjami UE**

101. Komitet aktywnie uczestniczył w wymianie poglądów z instytucjami zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013. Komitet organizował również regularne spotkania z poniższymi podmiotami i udzielał im specjalistycznego wsparcia: (i) komisarz odpowiedzialny za OLAF; (ii) Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego; (iii) grupa Rady ds. zwalczania nadużyć finansowych; oraz (iv) Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**Metody pracy i przejrzystość**

102. W 2017 r. Komitet zorganizował 10 posiedzeń plenarnych. Przewodniczący, sprawozdawcy i członkowie sekretariatu Komitetu Nadzoru spotykali się też regularnie, aby pracować nad określonymi kwestiami. W odniesieniu do każdej istotnej kwestii będącej przedmiotem badania Komitet wyznaczał sprawozdawcę. Sprawozdawcy współpracowali z sekretariatem przy przygotowaniu projektów sprawozdań, opinii lub dokumentów na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych. Spotkali się oni również z zarządem i personelem OLAF w ramach przygotowywania opinii i sprawozdań Komitetu. Przed sfinalizowaniem opinii Komitet zawsze szczegółowo omawiał je z OLAF.
103. Aby zapewnić jak największą przejrzystość swoich prac, Komitet publikuje dokumenty nieopatrzone klauzulą poufności i będące przedmiotem interesu publicznego na swojej międzyinstytucjonalnej stronie internetowej: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>.

**Sekretariat Komitetu Nadzoru OLAF**

104. W skład sekretariatu Komitetu Nadzoru wchodzi prawnicy i asystenci, którzy zapewniają codzienne monitorowanie działań dochodzeniowych OLAF i wspierają członków Komitetu w wykonaniu ich zadań.
105. Rolą sekretariatu jest udzielanie wsparcia w zakresie skutecznego wykonywania zadań powierzonych Komitetowi Nadzoru w celu wzmocnienia niezależności OLAF, w szczególności w odniesieniu do funkcji monitorujących Komitetu. Sekretariat odpowiada także za sporządzanie opinii prawnych dla członków Komitetu. W 2017 r. sekretariat posiadał łącznie osiem stanowisk przydzielonych pięciu administratorom (prawnikom), dwóm asystentom i jednemu pracownikowi kontraktowemu. Trzy stanowiska nie zostały jednak obsadzone (dwóch asystentów i jeden prawnik), co osłabiło zdolności sekretariatu do udzielania wsparcia.
106. W następstwie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013<sup>(24)</sup> sekretariat Komitetu jest obecnie prowadzony bezpośrednio przez Komisję Europejską w ścisłej współpracy z Komitetem Nadzoru. Na polecenie Komitetu sekretariat pracuje niezależnie od OLAF. W tym celu sekretariat podlega pod względem administracyjnym Urzędowi Administracji i Wyplacania Należności Indywidualnych Komisji Europejskiej (PMO). Teraz, rok po przeniesieniu do PMO, można powiedzieć, że wyniki tych zmian nie spełniły oczekiwań Komitetu. Komitet wskazał Komisji Europejskiej, że należy znaleźć odpowiednie miejsce dla sekretariatu Komitetu. Zmiana ta umożliwi Komisji Europejskiej i Komitetowi rozważenie wszystkich możliwych wariantów najlepszej lokalizacji sekretariatu, w tym ponowne rozważenie pierwotnej możliwości ponownego włączenia sekretariatu do OLAF, jednak na innych warunkach.

<sup>(24)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 317 z 23.11.2016, s. 1). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

107. Zgodnie z regulaminem Komitetu Nadzoru<sup>(25)</sup> i rozporządzeniem w sprawie OLAF (UE, Euratom) nr 883/2013 pracownicy sekretariatu mogą otrzymywać instrukcje wyłącznie od Komitetu<sup>(26)</sup>. Komisja jest odpowiedzialną instytucją UE zapewniającą budżet i inne zasoby potrzebne Komitetowi i sekretariatowi do wypełniania ich mandatu.

**Kwestie budżetowe**

108. Budżet Komitetu na rok objęty niniejszym sprawozdaniem wynosił 200 000 EUR, a poziom wykonania budżetu – 99,63 %. Subdelegowanym urzędnikiem zatwierdzającym odpowiedzialnym za wydatki jest PMO.

---

<sup>(25)</sup> Zob. art. 11 regulaminu Komitetu Nadzoru, który opublikowano w Dz.U. L 308 z 24.11.2011, s. 114.

<sup>(26)</sup> Art. 15 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi, że: „Jego [Komitetu Nadzoru] sekretariat jest prowadzony przez Komisję, niezależnie od Urzędu i w ścisłej współpracy z Komitetem Nadzoru. Przed mianowaniem pracowników sekretariatu należy zasięgnąć opinii Komitetu Nadzoru, którego uwagi są brane pod uwagę. Sekretariat wykonuje instrukcje Komitetu Nadzoru i działa niezależnie od Komisji. Bez uszczerbku dla sprawowania kontroli nad budżetem Komitetu Nadzoru i jego sekretariatu, Komisja nie ingeruje w zadania Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania”.