

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 8/2018

(przedstawiona na mocy art. 325 ust. 4 TFUE)

w sprawie wniosku Komisji z dnia 23 maja 2018 r. dotyczącego zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego OLAF w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF

(2019/C 42/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
STRESZCZENIE	I–VI	2
WSTĘP	1–6	3
Kontekst	1–3	3
Wniosek Komisji	4–6	4
UWAGI OGÓLNE	7–17	4
Współpraca z Prokuraturą Europejską	8–10	5
Skuteczność dochodzeń OLAF	11–13	5
Zewnętrzny przegląd przestrzegania gwarancji proceduralnych	14–17	5
UWAGI SZCZEGÓŁOWE	18–38	6
Dostosowanie działalności OLAF w kontekście ustanowienia EPPO	19–27	6
Informowanie Prokuratury Europejskiej i wstępne oceny przeprowadzane przez OLAF (art. 12c ust. 5)	20–21	6
Wsparcie OLAF na rzecz EPPO (art. 12e)	22–24	6
Dochodzenia uzupełniające (art. 12f)	25–26	7
Wymiana informacji (art. 12g)	27	7
Zwiększenie skuteczności dochodzeń OLAF	28–38	7
Kontrole na miejscu i inspekcje (art. 3) oraz wsparcie zapewniane przez organy krajowe (art. 3 ust. 7 oraz art. 7 ust. 3)	29–31	7
Podatek VAT (art. 3 ust. 1 oraz art. 12 ust. 5)	32	8
Dostęp do informacji dotyczących rachunków bankowych (art. 7 ust. 3)	33–34	8
Dopuszczalność dowodów zgromadzonych przez OLAF (art. 11 ust. 2)	35–36	8
Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (art. 12a)	37–38	8
WNIOSKI I ZALECENIA	39–47	9
ZAŁĄCZNIK I – OPINIE I SPRAWOZDANIA SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO O ISTOTNYM ZNACZENIU DLA PORUSZANEGO TEMATU		11
ZAŁĄCZNIK II – NAJWAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE REGULUJĄCE DZIAŁALNOŚĆ OLAF		12

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 325 ust. 4,

uwzględniając wniosek z dnia 23 maja 2018 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF (zwany dalej „wnioskiem”),

uwzględniając wniosek Rady z dnia 7 lipca 2018 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2018 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając wcześniej opublikowane opinie i sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (zob. załącznik I),

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

STRESZCZENIE

I. Wniosek Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia dotyczącego OLAF ma dwa cele: dostosowanie sposobu funkcjonowania OLAF w kontekście utworzenia Prokuratury Europejskiej (zanim ten nowy unijny organ rozpocznie działalność) oraz zwiększenie skuteczności działań dochodzeniowych OLAF.

II. Prokuratura Europejska będzie uprawniona do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w sprawie przestępstw naruszających interesy finansowe UE w 22 państwach członkowskich UE (liczba może się zmienić w przyszłości). Ustanowienie EPPO w znacznym stopniu wpływa na środowisko prawne i instytucjonalne. OLAF pozostanie co prawda unijnym organem odpowiedzialnym za ochronę interesów finansowych UE dzięki dochodzeniom administracyjnym oraz za wspieranie polityki Komisji w zakresie zwalczania nadużyć, lecz zadania OLAF zmienią się, a rola Urzędu nie będzie taka sama we wszystkich państwach członkowskich, ponieważ niektóre z nich przystąpiły do EPPO.

III. Już w rozporządzeniu ustanawiającym EPPO określono ramowo stosunki między OLAF i EPPO, w przedmiotowym wniosku wprowadza się natomiast zasady *szczegółowe*. We wniosku właściwie odzwierciedlono zasady regulujące współdziałanie OLAF i EPPO: ścisła współpraca, wymiana informacji, wzajemne uzupełnianie się i niepowielanie działań. Trybunał stwierdził jednak pewne niedociągnięcia w tym obszarze.

IV. Zgodnie z wynikami prac Trybunału i oceną własną Komisji OLAF musi zwiększyć skuteczność prowadzonych dochodzeń. Istotnymi wyzwaniem pozostają przestrzeganie terminów i odzyskiwanie środków. We wniosku przewidziano niedużą liczbę ukierunkowanych środków. Trybunał przyjmuje poniższe rozwiązania z zadowoleniem, ponieważ powinny one pomóc w zwiększeniu skuteczności:

- a) doprecyzowanie, w jakim zakresie podczas kontroli na miejscu przeprowadzanych przez OLAF zastosowanie mają przepisy prawa krajowego, a w jakim prawa unijnego, przy czym na władze krajowe nakłada się obowiązek wspierania OLAF;
- b) dostęp OLAF do informacji dotyczących rachunków bankowych, choć dostęp ten będzie zależał w dużej mierze od wsparcia ze strony władz krajowych;
- c) większa dopuszczalność dowodów zgromadzonych przez OLAF, choć dotyczy to postępowań innych niż postępowania karne.

Ponadto we wniosku wyjaśniono, że dochodzenia dotyczące spraw związanych z podatkiem od wartości dodanej należą do kompetencji OLAF.

V. Powyższe zmiany nie rozwiązują jednak bardziej ogólnego problemu skuteczności dochodzeń administracyjnych OLAF. Komisja uznaje powyższe ustalenie i w związku z tym planuje przeprowadzić bardziej kompleksową modernizację ram regulujących OLAF. Niemniej dotychczas ani nie opracowano harmonogramu takiej dalszej reformy OLAF, ani nie wskazano jasno, jakie kwestie reforma ta miałaby objąć.

VI. Ze względu na ograniczony zakres wniosku, jeśli chodzi o ogólną skuteczność dochodzeń OLAF, Trybunał nie tylko zaleca wprowadzenie zmian do proponowanego tekstu, lecz także zwraca uwagę na konieczność podjęcia dalszych działań:

- a) **w perspektywie krótkoterminowej** Komisja powinna zająć się kwestią ogólnej skuteczności OLAF. Działania Komisji powinny obejmować ponowne rozważenie roli i obowiązków OLAF w zakresie zwalczania nadużyć w wydatkowaniu środków UE. W tym kontekście można by przyznać OLAF strategiczną i nadzorczą funkcję w odniesieniu do działań UE w zakresie zwalczania nadużyć;
- b) **w perspektywie średnioterminowej** natomiast Komisja powinna ocenić współpracę między OLAF a EPPO i w razie potrzeby zaproponować dalsze inicjatywy ustawodawcze.

WSTĘP

Kontekst

1. Komisja ustanowiła Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (z fr. *Office européen de lutte antifraude*) jako jedną z dyrekcji generalnych Komisji w 1999 r. OLAF ma za zadanie przyczynić się do ochrony interesów finansowych UE przez realizowanie dwóch zasadniczych działań: prowadzenie niezależnych dochodzeń administracyjnych dotyczących nadużyć finansowych, korupcji i innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych UE oraz uczestniczenie w opracowywaniu i wdrażaniu polityki Komisji w zakresie zwalczania nadużyć⁽¹⁾. Jeśli chodzi o kompetencje dochodzeniowe, OLAF jest funkcjonalnie niezależny od Komisji. Prowadzi dochodzenia zewnętrzne (we wszystkich obszarach wydatków i przychodów UE) oraz dochodzenia wewnętrzne dotyczące podejrzeń poważnych uchybień ze strony pracowników UE lub członków unijnych instytucji.

2. Ramy prawne regulujące działalność OLAF zmieniały się z upływem lat, ale zasadnicze cechy tych ram nie zostały znacząco zmodyfikowane od 1999 r. W 2017 r. na prawne i instytucjonalne ramy ochrony interesów finansowych UE wpłynęły dwie następujące kluczowe zmiany regulacyjne:

- w dyrektywie w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywie PIF)⁽²⁾ przyjętej 5 lipca 2017 r. przeprowadzono harmonizację definicji czterech przestępstw (nadużycia finansowego, korupcji, prania pieniędzy i sprzeniewierzenia), a także kar i okresów przedawnienia. Wyjaśniono również, że poważne przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi podatku VAT uznaje się za przestępstwa naruszające interesy finansowe UE⁽³⁾. Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do 6 lipca 2019 r.,
- w październiku 2017 r. Rada przyjęła rozporządzenie (UE) 2017/1939⁽⁴⁾ ustanawiające Prokuraturę Europejską (EPPO), która będzie odpowiadać za prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie i popieranie oskarżeń oraz wytaczanie powództw przeciwko sprawcom przestępstw naruszających interesy finansowe UE zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie PIF. EPPO ustanowiono na podstawie mechanizmu wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi. Do tej pory do uczestnictwa w EPPO przystąpiły 22 państwa członkowskie⁽⁵⁾. EPPO ma rozpocząć działalność w 2020 r. (lub najpóźniej z początkiem 2021 r.).

3. Ustanowienie EPPO wpłynie na funkcjonowanie OLAF. Na rysunku przedstawiono, jakich działań OLAF będzie to dotyczyło.

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

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29).

⁽³⁾ Art. 2 ust. 2 dyrektywy PIF.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (rozporządzenie ustanawiające EPPO) (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

⁽⁵⁾ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy. Te państwa członkowskie, które nie zdecydowały się przyłączyć do EPPO, mogą to uczynić w przyszłości.

Rys.

Działania OLAF, które zmieniają się w następstwie ustanowienia EPPO

Komisja	Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii		Państwa trzecie, organizacje międzynarodowe (*)	Państwa członkowskie	
				6 państw UE (**) nieuczestniczących w EPPO	22 państwa UE (***) uczestniczące w EPPO
OLAF opracowuje unijną politykę w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	Prowadzenie dochodzeń dotyczących poważnych uchybień ze strony pracowników UE i członków instytucji unijnych (dochodzenia wewnętrzne)	Wstępne oceny	Niezależne dochodzenia administracyjne dotyczące nadużyć finansowych, korupcji i nieprawidłowości i (dochodzenia zewnętrzne)	Niezależne dochodzenia administracyjne dotyczące nadużyć finansowych, korupcji i nieprawidłowości i (dochodzenia zewnętrzne)	Wsparcie na rzecz EPPO; dochodzenia uzupełniające; dochodzenia w sprawach objętych kompetencjami EPPO, lecz w przypadku których EPPO podejmuje decyzję o niewszczętych postępowaniach przygotowawczych
					Wydatkowanie środków i przychody UE
Działania OLAF bez zmian					
Działania OLAF zmienione w następstwie ustanowienia EPPO					

(*) Zob. art. 23 rozporządzenia ustanawiającego EPPO.

(**) Dania, Irlandia, Węgry, Polska, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

(***) Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

Wniosek Komisji

4. We wniosku wskazano trzy cele szczegółowe:

- dostosowanie działalności OLAF w taki sposób, by uzupełniała ona działalność tworzonej obecnie Prokuratury Europejskiej,
- zwiększenie skuteczności zadań dochodzeniowych OLAF,
- doprecyzowanie i uproszczenie wybranych przepisów rozporządzenia (UE) nr 883/2013.

5. Przedstawienie wniosku poprzedziła ocena stosowania rozporządzenia dotyczącego OLAF⁽⁶⁾. Towarzyszył mu dokument roboczy służb Komisji⁽⁷⁾ poparty zewnętrznym badaniem⁽⁸⁾ i opinią wydaną przez Komitet Nadzoru OLAF⁽⁹⁾. Komisja nie dokonała oceny skutków⁽¹⁰⁾, przeprowadziła natomiast ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami⁽¹¹⁾.

6. W niniejszej opinii uwzględniono istotne zalecenia zawarte we wcześniejszych opiniach i sprawozdaniach specjalnych Trybunału (zob. załącznik I).

UWAGI OGÓLNE

7. W niniejszej części Trybunał skoncentrował się na kwestiach poruszonych we wcześniejszych opiniach i zwrócił uwagę na problemy, których nie uwzględniono we wniosku. W sekcji poświęconej uwagom szczegółowym przeanalizowano określone przepisy wniosku, w których wykryto pewne uchybienia.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

⁽⁷⁾ SWD(2017) 332 z 2.10.2017.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie końcowe pt. „Evaluation of the application of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)” [Ocena stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)], ICF Consulting Services Limited, wrzesień 2017 r. Zob. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.

⁽⁹⁾ Opinia Komitetu Nadzoru OLAF nr 2/2017 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 (art. 19); http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf.

⁽¹⁰⁾ Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa (SWD(2017) 350 final z 7 lipca 2017 r.) ocenę skutków należy przeprowadzić wtedy, gdy można się spodziewać, że ekonomiczne, środowiskowe lub społeczne skutki działań UE najprawdopodobniej będą znaczne (s. 15).

⁽¹¹⁾ Konsultacje z zainteresowanymi stronami przeprowadzono za pomocą badania ankietowego wśród stosownych organów państw członkowskich oraz badania ankietowego w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii, a także w trakcie spotkania z ekspertami. Rezultaty przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2018) 251).

Współpraca z Prokuraturą Europejską

8. Kluczowym celem wniosku jest dostosowanie działalności OLAF w kontekście ustanowienia EPPO. Jeśli tylko EPPO zostaną przyznane odpowiednie zasoby⁽¹²⁾, jej ustanowienie może stać się istotnym krokiem na drodze do wzmocnienia ochrony interesów finansowych UE.

9. W rozporządzeniu ustanawiającym EPPO zadanie wspierania Prokuratury powierza się przede wszystkim organom krajowym. Nie przewiduje się natomiast, by OLAF był głównym organem dochodzeniowym na potrzeby prac Prokuratury. OLAF pozostaje niezależnym organem unijnym odpowiedzialnym za ochronę interesów finansowych UE dzięki prowadzeniu dochodzeń administracyjnych w obszarach nienależących do kompetencji EPPO, w przypadkach, gdy EPPO podejmie decyzję o niewszczytaniu postępowań przygotowawczych, oraz w państwach członkowskich nieuczestniczących w EPPO.

10. We wniosku prawidłowo odzwierciedlono zasady regulujące współdziałanie OLAF i EPPO: ścisła współpraca, wymiana informacji, wzajemne uzupełnianie się i niepowielanie działań. Trybunał wskazał uchybienia we wniosku (zob. pkt 19–27), a ponadto odnotował, że Komisja nie zaproponowała żadnych przepisów dotyczących roli OLAF w prowadzeniu dochodzeń w sprawie przestępstw naruszających interesy finansowe UE w przypadkach, gdy dotyczą one zarówno państw członkowskich uczestniczących w EPPO, jak i państw w niej nieuczestniczących (sprawy transgraniczne). Kluczem do zapewnienia skutecznej współpracy będzie stała i konstruktywne zaangażowanie obu stron.

Skuteczność dochodzeń OLAF

11. Drugim kluczowym celem wniosku jest zwiększenie skuteczności OLAF. We wcześniejszych sprawozdaniach specjalnych i opiniach dotyczących OLAF Trybunał przedstawił liczne uwagi i zalecenia związane z wydajnością i skutecznością dochodzeń prowadzonych przez Urząd (zob. załącznik I).

12. Tymczasem we wniosku przedstawiono jedynie ograniczoną liczbę ukierunkowanych zmian opracowanych na podstawie tego, co Komisja sama uznaje za „najbardziej jednoznaczne spostrzeżenia” z oceny dotyczące skutecznego działania OLAF⁽¹³⁾. Trybunał przyjmuje te ukierunkowane usprawnienia z zadowoleniem, uznaje jednak, że nie będą one wystarczające, by doprowadzić do znacznego zwiększenia skuteczności dochodzeń OLAF. We wniosku nie uwzględniono wszystkich ustaleń z oceny Komisji ani wcześniejszych kontroli i opinii Trybunału.

13. Komisja utrzymuje, że po wprowadzeniu proponowanych zmian ramy regulujące działalność OLAF zostaną bardziej kompleksowo zmodernizowane. Dotychczas nie opracowano jednak harmonogramu takiej dalszej reformy OLAF ani nie wskazano jasno, jakie kwestie reforma ta miałaby objąć. Komisja nie była w stanie przedstawić Trybunałowi planu działania, w którym wykazano by systematyczne podejmowanie działań następczych w reakcji na wszystkie ustalenia z oceny, wraz z dokładnie określonymi terminami. W mniemaniu Trybunału jest istotne, aby Komisja bezzwłocznie podjęła kwestię ogólnej skuteczności dochodzeń OLAF, w szczególności terminowości prac OLAF i odzyskiwania środków.

Zewnętrzny przegląd przestrzegania gwarancji proceduralnych

14. Zgodnie z wnioskiem OLAF pozostałby organem administracyjnym bez uprawnień do stosowania środków przymusu (bez np. uprawnienia do karania świadków w razie złożenia fałszywych oświadczeń ani uprawnienia do przechwytywania przesyłanych wiadomości). Na potrzeby prowadzenia dochodzeń OLAF polegałby na narzędziach administracyjnych takich jak kontrole na miejscu. Gwarancje proceduralne, których OLAF musi przestrzegać we wszystkich dochodzeniach, wprowadzono w 2013 r.⁽¹⁴⁾

15. Uznaje się, że te gwarancje proceduralne prawidłowo odzwierciedlają ogólne zasady mające zastosowanie do dochodzeń administracyjnych⁽¹⁵⁾, niemniej zewnętrzny przegląd stosowania tych gwarancji proceduralnych wciąż nie jest wystarczający. Wynika to z faktu, że sądy UE spójnie orzekały, że nie można wnieść żadnej skargi o stwierdzenie nieważności dowolnych czynności dochodzeniowych OLAF, w tym raportów końcowych⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Trybunał nie otrzymał wniosku o wydanie opinii na temat wniosku Komisji dotyczącego ustanowienia EPPO. W sprawozdaniu specjalnym pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, które ma zostać wkrótce opublikowane, Trybunał zwraca uwagę na pewne zagrożenia związane z przydziałem zasobów na rzecz EPPO i wewnętrzną organizacją prac Prokuratury. Jeśli zagrożeniom tym odpowiednio się nie zaradzi, mogą one niekorzystnie wpłynąć na skuteczne funkcjonowanie EPPO.

⁽¹³⁾ Te ukierunkowane zmiany dotyczą kontroli na miejscu i inspekcji oraz wsparcia zapewnianego przez organy krajowe, dostępu OLAF do informacji dotyczących rachunków bankowych, uprawnień OLAF w odniesieniu do nadużyć finansowych związanych z VAT, dopuszczalności dowodów zgromadzonych przez OLAF, jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych i powiązanych działań.

⁽¹⁴⁾ Art. 9 rozporządzenia dotyczącego OLAF.

⁽¹⁵⁾ Wskazano jednak na konieczność wprowadzenia uściśleń, w szczególności co do prawa dostępu do dokumentacji dochodzeniowej. Zob. sprawozdanie końcowe pt. „Evaluation of the application of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)”, ICF Consulting Services Limited, wrzesień 2017 r., s. 168–172; zob. również K. Ligeti, „The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence” [Ochrona gwarancji proceduralnych przysługujących osobom objętym dochodzeniami administracyjnymi OLAF oraz dopuszczalność raportów końcowych OLAF jako dowodów w postępowaniach karnych], IF/D/CONT/IC/2017-066, lipiec 2017 r., s. 20.

⁽¹⁶⁾ Sądy UE argumentują, że wnoszenie skarg o stwierdzenie nieważności nie jest dopuszczalne, ponieważ właściwe organy mają całkowitą swobodę decydowania, czy podjąć jakiegokolwiek działania w reakcji na sprawozdanie OLAF czy też nie. Zob. K. Ligeti, „The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence”, IF/D/CONT/IC/2017-066, lipiec 2017 r., s. 22.

16. Wprowadzenie kontroli sądowej czynności dochodzeniowych OLAF zagwarantowałoby skuteczne i niezależne kontrolowanie takich czynności. W 2014 r. Komisja zaproponowała powołanie kontrolera gwarancji proceduralnych⁽¹⁷⁾. Niemniej w odnośnym wniosku, który wciąż nie został przyjęty, przewidziano jedynie niewiążącą kontrolę czynności dochodzeniowych OLAF.

17. Trybunał uznaje więc za konieczne, by zasadnicze czynności dochodzeniowe OLAF mogły zostać poddane kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tak aby zagwarantować, że stosuje się gwarancje proceduralne.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

18. W niniejszej części przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące dwóch zasadniczych celów wniosku: dostosowania działalności OLAF w kontekście ustanowienia EPPO oraz zwiększenia skuteczności działań dochodzeniowych OLAF. Poniżej omówiono jedynie te artykuły wniosku, w odniesieniu do których Trybunał pragnie przedstawić uwagi szczególne.

Dostosowanie działalności OLAF w kontekście ustanowienia EPPO

19. Współdziałanie OLAF i EPPO regulują cztery następujące zasady: ścisła współpraca, wymiana informacji, wzajemne uzupełnianie się i niepowielanie działań⁽¹⁸⁾. Trybunał uwzględnił te zasady przy opracowywaniu niniejszej opinii, w ramach przeglądu mechanizmów współpracy między OLAF a EPPO proponowanych we wniosku.

Informowanie Prokuratury Europejskiej i wstępne oceny przeprowadzane przez OLAF (art. 12c ust. 5)

20. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, OLAF oraz państwa członkowskie mają obowiązek informować EPPO o wszelkich czynach objętych właściwościami Prokuratury⁽¹⁹⁾. Aby skutecznie wywiązać się z tego obowiązku, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii mogą zwrócić się do OLAF o przeprowadzenie – w ich imieniu – oceny służącej sprawdzeniu, czy informacje te są wystarczająco potwierdzone i dobrej jakości⁽²⁰⁾.

21. To rozwiązanie pozwoliłoby mniejszym instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii korzystać z oceny OLAF, zważywszy że podmioty te nie mają dostępu do porównywalnej wiedzy specjalistycznej w tym obszarze. Ten dodatkowy etap procedury wydłuża jednak czas konieczny, by informacja dotarła do EPPO. Ponieważ czas ma kluczowe znaczenie dla udanego postępowania przygotowawczego, powodzenie wszelkich dalszych działań może stanąć pod znakiem zapytania, jeśli wspomniane wyżej podmioty będą zbyt często zwracały się o wstępną ocenę. To ryzyko zmniejszono, precyzując we wniosku, że OLAF ma maksymalnie dwa miesiące na przeprowadzenie wstępnej oceny.

Wsparcie OLAF na rzecz EPPO (art. 12e)

22. Wniosek stanowi, że jeśli EPPO wystosowałaby odpowiedni wniosek w trakcie postępowania przygotowawczego, OLAF byłby zobowiązany dostarczyć informację, analizy (w tym analizy kryminalistyczne), wiedzę specjalistyczną i wsparcie operacyjne, ułatwić koordynację działań krajowych organów administracyjnych i organów UE oraz prowadzić dochodzenia administracyjne w celu wsparcia EPPO⁽²¹⁾.

23. Wartość dodana dowodów zgromadzonych lub przeanalizowanych przez OLAF w celu wsparcia postępowań przygotowawczych będzie zależała od tego, czy EPPO będzie w stanie wykorzystać te dowody w postępowaniach karnych. Z tego względu Trybunał uważa za niezwykle istotne, by wyraźnie stwierdzić we wniosku, że normy gwarancji procesowych określone w rozporządzeniu ustanawiającym EPPO⁽²²⁾ miałyby również zastosowanie do dowodów zgromadzonych przez OLAF. Dzięki temu dowody zgromadzone przez OLAF w imieniu EPPO byłyby dopuszczalne przed sądami krajowymi tak samo jak dowody zgromadzone przez samą EPPO. Ponadto jeśli chodzi o kontrolę sądową czynności proceduralnych realizowanych przez OLAF w imieniu EPPO, należałoby wyjaśnić we wniosku, że Trybunał Sprawiedliwości UE pozostaje sądem właściwym w odniesieniu do kontroli czynności proceduralnych realizowanych przez OLAF w imieniu EPPO w przypadku, gdy czynności te mają wywołać skutki prawne wobec osób trzecich.

24. We wniosku nie podjęto kwestii możliwych dalszych działań administracyjnych w następstwie dochodzeń prowadzonych przez OLAF w imieniu EPPO. Brak jest przepisu, który nakładałby na OLAF obowiązek niezwłocznego przekazywania instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii dowodów potwierdzających nieprawidłowość, tak aby zapewnić szybkie odzyskanie środków nienależnie wypłaconych z budżetu UE (chyba że EPPO uznaje, iż dane informacje mogą zaszkodzić prowadzonemu przez nią postępowaniu przygotowawczemu).

⁽¹⁷⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do powołania kontrolera gwarancji proceduralnych (COM(2014) 340 final).

⁽¹⁸⁾ Art. 101 rozporządzenia ustanawiającego EPPO.

⁽¹⁹⁾ Art. 24 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego EPPO.

⁽²⁰⁾ Zob. motyw 51 rozporządzenia ustanawiającego EPPO i art. 12c ust. 5 wniosku.

⁽²¹⁾ W art. 12e, który odzwierciedla przepisy art. 101 ust. 3 rozporządzenia ustanawiającego EPPO, ustanawia się podstawy wsparcia OLAF na rzecz EPPO.

⁽²²⁾ Przykładowo, w art. 41 rozporządzenia ustanawiającego EPPO uwzględniono prawo do informacji i prawo dostępu do materiałów sprawy przewidziane w dyrektywie 2012/13/UE.

Dochodzenia uzupełniające (art. 12f)

25. Aby uniknąć powielania działań OLAF i EPPO, Urząd nie może wszczynać dochodzeń dotyczących okoliczności, które są już przedmiotem postępowania przygotowawczego prowadzonego przez EPPO⁽²³⁾. Niemniej „w należycie uzasadnionych przypadkach” OLAF może wszcząć dochodzenie uzupełniające w celu przyjęcia środków zapobiegawczych lub podjęcia działań finansowych, dyscyplinarnych lub administracyjnych. Ponieważ administracyjne procedury odzyskiwania środków nienależnie wypłaconych z budżetu UE mogą być bardziej skuteczne i mniej kosztowne niż postępowania karne, w wielu przypadkach uzasadnione może być szybkie podjęcie działań przez OLAF.

26. Skuteczność dochodzeń uzupełniających będzie zależała od terminowości działań oraz tego, czy dostępne będą wystarczające informacje potwierdzające wystąpienie nieprawidłowości⁽²⁴⁾.

Wymiana informacji (art. 12 g)

27. W przedmiotowym wniosku i w rozporządzeniu ustanawiającym EPPO przewidziano dwa odrębne systemy zarządzania sprawami połączone systemem trafieniowym (figuruje/nie figuruje). We wniosku brak jest obecnie szczegółowego określenia, jakiego rodzaju informacje Komisja i OLAF otrzymywałyby od EPPO w odniesieniu do zgłoszonych przypadków przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, oddalonych spraw i spraw skutkujących wniesieniem aktu oskarżenia. Takie informacje mają tymczasem kluczowe znaczenie dla skutecznej strategii zwalczania nadużyć finansowych i stąd powinny zostać określone we wniosku⁽²⁵⁾.

Zwiększenie skuteczności dochodzeń OLAF

28. We wniosku przewidziano ukierunkowane zmiany mające zwiększyć skuteczność dochodzeń OLAF.

Kontrole na miejscu i inspekcje (art. 3) oraz wsparcie zapewniane przez organy krajowe (art. 3 ust. 7 oraz art. 7 ust. 3)

29. W ocenie Komisji – podobnie jak w wielu badaniach⁽²⁶⁾ – stwierdzono, że zróżnicowane interpretacje co do zakresu stosowania prawa krajowego, w połączeniu z różnicami między ustawodawstwami krajowymi, skutkuje rozdrobieniem uprawnień OLAF⁽²⁷⁾.

30. W oparciu o niedawny wyrok Sądu Unii Europejskiej⁽²⁸⁾ we wniosku wyjaśniono, że przepisy prawa krajowego mają zastosowanie, gdy podmiot gospodarczy wyraża sprzeciw wobec kontroli na miejscu i inspekcji OLAF, przepisy prawa europejskiego natomiast mają zastosowanie, gdy takiego sprzeciwu nie zgłoszono. Ponadto zgodnie z wnioskiem organy krajowe byłyby zobowiązane udzielić OLAF wsparcia w przypadku, gdy dany podmiot gospodarczy nie współpracuje z OLAF⁽²⁹⁾.

31. We wniosku nie stwierdzono jednoznacznie, czy OLAF ma uprawnienia, by bez uprzedzenia wejść do siedziby danego podmiotu gospodarczego, podczas gdy jest uprawniony do dostępu do pomieszczeń instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE w przypadku dochodzeń wewnętrznych⁽³⁰⁾. Aby uniknąć zróżnicowanych interpretacji kwestii praw dostępu w zależności od przepisów krajowych, Trybunał zaleca, by wyjaśnić, że OLAF posiada uprawnienia do przeprowadzania kontroli na miejscu i inspekcji w pomieszczeniach podmiotu gospodarczego w ramach dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych, pod warunkiem że czynności dochodzeniowe OLAF są poddane wystarczającej kontroli sądowej⁽³¹⁾.

⁽²³⁾ Art. 12d wniosku odzwierciedlający brzmienie art. 101 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego EPPO.

⁽²⁴⁾ Zob. sprawozdanie specjalne pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, które ma zostać wkrótce opublikowane. W związku z tym do rozporządzenia dotyczącego OLAF można by dodać odpowiedni motyw.

⁽²⁵⁾ Dalsze szczegółowe rozwiązania mogłyby zostać następnie uzgodnione w ramach porozumień roboczych, o których mowa w art. 12 g ust. 1 wniosku.

⁽²⁶⁾ M. Luchtman i J. Vervaele (red.), „Investigatory powers and procedural safeguards; Improving OLAF's legislative framework through a comparison with other EU law enforcement authorities (ECN/ESMA/ECB)” [Uprawnienia dochodzeniowe i gwarancje proceduralne – udoskonalenie ram prawnych OLAF przez porównanie z innymi unijnymi organami egzekwowania prawa (europejska sieć konkurencji/ESMA/EBC)], 2017; K. Ligeti, „The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence”, IF/D/CONT/IC/2017-066, lipiec 2017 r.

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

⁽²⁸⁾ Sprawa T-48/16, Sigma Orionis przeciwko Komisji.

⁽²⁹⁾ Art. 3 ust. 7 oraz art. 7 ust. 3.

⁽³⁰⁾ Art. 4 ust. 3.

⁽³¹⁾ Zob. pkt 14–17 powyżej.

Podatek VAT (art. 3 ust. 1 oraz art. 12 ust. 5)

32. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienie, że kompetencje OLAF obejmują również podatek VAT. Jest to zgodne z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału⁽³²⁾ i niedawnym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE, w którym wyjaśniono, że nadużycia finansowe związane z podatkiem VAT są objęte zakresem art. 325 TFUE i w konsekwencji naruszają interesy finansowe UE⁽³³⁾. We wniosku przewidziano ponadto możliwość prowadzenia przez OLAF wymiany informacji z siecią Eurofisc⁽³⁴⁾.

Dostęp do informacji dotyczących rachunków bankowych (art. 7 ust. 3)

33. We wniosku nałożono na organy krajowe – w szczególności jednostki analityki finansowej ustanowione na mocy piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽³⁵⁾ oraz inne istotne właściwe organy krajowe – obowiązek przekazywania OLAF informacji dotyczących rachunków bankowych zgodnie z prawem krajowym. Informacje te mogłyby obejmować informacje o posiadaczach rachunków bankowych zawarte w krajowych scentralizowanych rejestrach rachunków bankowych lub w systemach wyszukiwania danych w państwach członkowskich lub – w należycie uzasadnionych przypadkach – w rejestrach transakcji.

34. Dostęp do danych, w szczególności informacji na temat przepływów pieniężnych, ma kluczowe znaczenie dla każdego organu dochodzeniowego zajmującego się przestępstwami gospodarczymi takimi jak nadużycia finansowe lub korupcja⁽³⁶⁾. Tymczasem zgodnie z przedstawionym wnioskiem dostęp OLAF do informacji dotyczących rachunków bankowych będzie w dużej mierze zależał od wsparcia zapewnianego przez organy krajowe zgodnie z przepisami prawa krajowego – tak jak ma to miejsce obecnie. Oznacza to, że dostęp OLAF do informacji dotyczących rachunków bankowych może być ograniczony w tych państwach członkowskich, w których przepisy prawa krajowego nakładają ograniczenia co do ujawniania takich informacji organom administracyjnym.

Dopuszczalność dowodów zgromadzonych przez OLAF (art. 11 ust. 2)

35. Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym OLAF podstawową zasadą regulującą kwestię dopuszczalności raportów końcowych OLAF w postępowaniach administracyjnych i karnych prowadzonych na szczeblu krajowym była zasada asymilacji. Wniosek ma na celu podniesienie wartości raportów końcowych OLAF przez wprowadzenie zasady dopuszczalności: raporty końcowe OLAF powinny podlegać jedynie weryfikacji autentyczności. W postępowaniach sądowych innych niż postępowania karne podejście to zastępuje wcześniejszą zasadę asymilacji precyzyjną, że raporty końcowe OLAF stanowią dopuszczalne dowody w taki sam sposób i na takich samych warunkach co raporty urzędowe sporządzane przez krajowych kontrolerów administracyjnych. Rozwiązanie to ma przede wszystkim usprawnić działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami zawartymi w tych raportach dzięki uniknięciu powielania przez krajowe organy wymiaru sprawiedliwości czynności dochodzeniowych już zrealizowanych przez OLAF.

36. Trybunał przyjmuje z zadowoleniem cel wniosku, by wyjaśnić status raportów końcowych OLAF w postępowaniach sądowych innych niż postępowania karne, lecz odnotowuje, że w tekście nie określono jednoznacznie statusu dowodów zgromadzonych przez OLAF. W związku z tym zaleca, by sprecyzowano, że wszystkie dowody popierające raport OLAF i do niego załączone muszą być uznawane za dopuszczalne w postępowaniach sądowych prowadzonych na szczeblu UE i krajowym.

Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (art. 12a)

37. Krajowe jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych ustanowiono na mocy rozporządzenia dotyczącego OLAF⁽³⁷⁾ w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z Urzędem. Państwom członkowskim przyznano dużą swobodę w podejmowaniu decyzji co do organizacji, roli i obowiązków tych jednostek⁽³⁸⁾.

38. Rozwiązania proponowane we wniosku są niewystarczające, ponieważ podejmują wyłącznie kwestię współpracy jednostek z OLAF. Wprawdzie we wniosku nie można nałożyć na państwa członkowskie wymogów dotyczących organizacji tych podmiotów, lecz można by jasno określić minimalny zakres funkcji, jakie powinny one pełnić. Przyczyniłoby się to do bardziej ujednoczonego i skuteczniejszego wdrożenia jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych we wszystkich państwach członkowskich.

⁽³²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 24/2015 pt. „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”. W sprawozdaniu tym Trybunał zalecił, by Komisja i państwa członkowskie usunęły przeszkody prawne uniemożliwiające wymianę informacji między organami administracyjnymi, sądowymi i organami ścigania, by OLAF i Europol zyskały dostęp do danych z systemu wymiany informacji o VAT (VIES) i Eurofisc oraz by przyznano OLAF jasno określone uprawnienia oraz wyposażono w narzędzia umożliwiające prowadzenie dochodzeń w sprawie wewnątrzspółnotowych nadużyć finansowych związanych z VAT.

⁽³³⁾ Zob. sprawa C-105/14 Tarrico (oraz sprawa C-617/10 Åkerberg Fransson).

⁽³⁴⁾ Eurofisc to zdecentralizowana sieć współpracy urzędników administracji podatkowej i celnej z państw członkowskich, którzy wykorzystują ją do szybkiej wymiany informacji na temat przedsiębiorstw i transakcji związanych z podejrzanymi nadużyciami finansowymi. Utworzono ją na mocy rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 (Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1), zmienionego art. 1 pkt 12 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 259 z 16.10.2018, s. 1).

⁽³⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

⁽³⁶⁾ Zob. sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

⁽³⁷⁾ Art. 3 ust. 4 rozporządzenia dotyczącego OLAF.

⁽³⁸⁾ Sprawozdanie końcowe pt. „Evaluation of the application of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)”, ICF Consulting Services Limited, wrzesień 2017 r., s. 102.

WNIOSKI I ZALECENIA

39. Ustanowienie EPPO znacząco zmienia istniejące otoczenie prawne i instytucjonalne. OLAF pozostaje co prawda niezależnym organem unijnym odpowiedzialnym za ochronę interesów finansowych UE dzięki prowadzeniu dochodzeń administracyjnych, lecz zadania Urzędu w tym obszarze zmieniają się. Głównym celem wniosku omawianego w niniejszej opinii jest ustanowienie *szczegółowych* zasad regulujących stosunki między OLAF a EPPO. Trybunał odnotował szereg uchybień w tym obszarze.

40. Po pierwsze OLAF, zgodnie z wnioskiem, udzielając wsparcia EPPO, stosowałby w odniesieniu do osób objętych dochodzeniem własne gwarancje proceduralne, a nie gwarancje procesowe przewidziane w rozporządzeniu ustanawiającym EPPO. OLAF jest organem administracyjnym, a tymczasem EPPO wykorzystuje procedury postępowania karnego, do którego stosują się bardziej rygorystyczne normy gwarancji procesowych. W konsekwencji dowody zgromadzone przez OLAF na wniosek EPPO nie byłyby dopuszczalne przed sądami krajowymi (w odróżnieniu od dowodów zgromadzonych przez samą EPPO).

41. Po drugie, we wniosku nie rozstrzygnięto, jaką rolę OLAF będzie odgrywał w prowadzeniu dochodzeń dotyczących przestępstw naruszających interesy finansowe UE w przypadkach, gdy przestępstwa te dotyczą zarówno państw członkowskich, które uczestniczą w Prokuraturze Europejskiej, jak i państw nieuczestniczących w EPPO (tj. w sprawach transgranicznych). W rozporządzeniu ustanawiającym EPPO pewne kwestie dotyczące współpracy między EPPO a organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich nieuczestniczących w EPPO pozostały niewyjaśnione, co może zaszkodzić współpracy między EPPO i OLAF.

42. We wniosku przewiduje się też, że w należycie uzasadnionych przypadkach OLAF mógłby prowadzić dochodzenia uzupełniające w celu przyjęcia środków zapobiegawczych lub podjęcia działań finansowych, dyscyplinarnych lub administracyjnych. Skuteczność takich środków z kolei zależałaby od działań służących zwiększeniu ogólnej skuteczności OLAF.

43. Zgodnie z wynikami prac Trybunału i oceną własną Komisji OLAF musi zwiększyć skuteczność prowadzonych dochodzeń, przy czym istotnymi wyzwaniem pozostają przestrzeganie terminów i odzyskiwanie środków. We wniosku przewidziano nieliczne, lecz dobrze ukierunkowane środki. Trybunał przyjmuje te rozwiązania z zadowoleniem, choć nie pozwolą one rozwiązać problemu dotyczącego ogólnej skuteczności dochodzeń administracyjnych OLAF. Komisja zgadza się z tym stwierdzeniem i w związku z tym planuje przeprowadzić bardziej kompleksową modernizację ram regulujących OLAF. Niemniej dotychczas nie opracowano harmonogramu takiej reformy ani nie wskazano jasno, jakie kwestie reforma ta miałaby objąć.

44. W związku z powyższym Trybunał przedstawia w odniesieniu do wniosku zalecenia dotyczące działań w perspektywie krótkoterminowej i w perspektywie średnioterminowej.

45. Trybunał zaleca, by organy ustawodawcze dokonały we wniosku zmian przez:

- uściślenie, że w przypadkach, gdy OLAF przeprowadza dochodzenia administracyjne w imieniu EPPO, zastosowanie mają gwarancje procesowe przewidziane w rozporządzeniu ustanawiającym EPPO, a Trybunał Sprawiedliwości UE pozostaje sądem właściwym do kontrolowania czynności proceduralnych OLAF w tym zakresie ⁽³⁹⁾,
- określenie rodzaju informacji, które Komisja i OLAF muszą otrzymać od EPPO, aby prawidłowo wypełniać zadanie opracowania unijnych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ⁽⁴⁰⁾,
- zapewnienie, by w przypadkach gdy OLAF prowadzi działania w imieniu EPPO i zgromadzi wystarczające dowody na potwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości, przekazał bezzwłocznie te zgromadzone informacje do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, aby zapewnić szybkie odzyskanie funduszy (chyba że EPPO uzna, iż dane informacje mogą zaszkodzić prowadzonemu przez nią postępowaniu przygotowawczemu) ⁽⁴¹⁾,
- jasne określenie statusu dowodów zgromadzonych przez OLAF w postępowaniach przed sądami unijnymi i krajowymi oraz nałożenie na OLAF obowiązku przekazywania wszystkich dowodów leżących u podstaw raportów końcowych i zaleceń organom odpowiedzialnym za działania następcze ⁽⁴²⁾,
- zapewnienie większej czytelności co do minimalnego zakresu funkcji, które mają pełnić krajowe jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych, w szczególności co do roli tych jednostek w koordynowaniu zwalczania przez państwa członkowskie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE ⁽⁴³⁾,
- określenie, że raporty OLAF stanowią akty mogące „zaszkodzić danym osobom” i z tego względu podlegają kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE,
- wyjaśnienie roli OLAF w sprawach obejmujących zarówno państwa członkowskie uczestniczące w EPPO, jak i niebiorące udziału w Prokuraturze, przy uwzględnieniu wszelkich przyszłych instrumentów prawnych dotyczących kwestii współpracy sądowej między tymi dwiema grupami państw.

⁽³⁹⁾ Art. 12e.

⁽⁴⁰⁾ Art. 12 g.

⁽⁴¹⁾ Art. 12e.

⁽⁴²⁾ Art. 11 ust. 2.

⁽⁴³⁾ Art. 12a.

46. **W perspektywie krótkoterminowej** Komisja powinna przystąpić do realizacji planowanego drugiego etapu modernizacji OLAF i podjąć kwestię ogólnej skuteczności Urzędu. Działania te powinny objąć ponowne rozważenie roli i obowiązków OLAF w dziedzinie zwalczania nadużyć w wydatkowaniu środków UE. W tym kontekście można by przyznać OLAF funkcję strategiczną i nadzorczą w odniesieniu do działań UE w zakresie zwalczania nadużyć ⁽⁴⁴⁾.

47. **W perspektywie średnioterminowej** natomiast należy ocenić współpracę między OLAF a EPPU i w razie potrzeby podjąć inicjatywy ustawodawcze. Ocena tej współpracy powinna obejmować przynajmniej:

- analizę mającą wykazać, czy zwalczanie przez UE przestępstw naruszających interesy finansowe UE mogłoby zostać usprawnione przez zmianę struktury organów UE odpowiedzialnych za prowadzenie dochodzeń administracyjnych i postępowań przygotowawczych,
- kwestię konieczności uproszczenia wszystkich instrumentów prawnych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i skonsolidowania ich w jednolite ramy regulacyjne.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2018 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽⁴⁴⁾ Zob. również sprawozdanie specjalne pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, które ma zostać wkrótce opublikowane

ZAŁĄCZNIK I

Opinie i sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o istotnym znaczeniu dla poruszanego tematu**Opinie**

Opinia nr 8/2005 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wzajemnej pomocy administracyjnej w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty przez nadużyciami i wszelkimi innymi działaniami niezgodnymi z prawem (*przedstawiona na mocy art. 280 ust. 4 Traktatu WE*) ⁽¹⁾

Opinia nr 7/2006 na temat wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (*przedstawiona na mocy art. 280 ust. 4, WE*) ⁽²⁾

Opinia nr 6/2011 (*przedstawiona na mocy art. 325 TFUE*) dotycząca zmienionego wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 ⁽³⁾

Opinia nr 8/2012 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego (*przedstawiona na mocy art. 325 TFUE*) ⁽⁴⁾

Opinia nr 6/2014 (*przedstawiona na mocy art. 325 TFUE*) dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do powołania kontrolera gwarancji proceduralnych ⁽⁵⁾

Opinia nr 1/2016 (*przedstawiona na mocy art. 325 TFUE*) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) ⁽⁶⁾

Sprawozdania specjalne

Sprawozdanie specjalne nr 1/2005 dotyczące zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) wraz z odpowiedziami Komisji (*przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE*) ⁽⁷⁾

Sprawozdanie specjalne nr 2/2011 pt. „Działania następcze związane ze sprawozdaniem specjalnym nr 1/2005 dotyczącym zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych”

Sprawozdanie specjalne nr 24/2015 pt. „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania” (*przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE*)

Sprawozdanie specjalne pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań” (*przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE*)

⁽¹⁾ Dz.U. C 313 z 9.12.2005, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 8 z 12.1.2007, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 254 z 30.8.2011, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 383 z 12.12.2012, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 419 z 21.11.2014, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 150 z 27.4.2016, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 202 z 18.8.2005, s. 1.

ZAŁĄCZNIK II

Najważniejsze akty prawne regulujące działalność OLAF**Decyzja ustanawiająca OLAF**

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

Ochrona interesów finansowych UE

Art. 325 TFUE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywa PIF)

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich ⁽¹⁾

Kontrole na miejscu i inspekcje

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 ⁽²⁾

Zasady ochrony danych

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 ⁽³⁾

Współpraca z EPPO

Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

Dochodzenia wewnętrzne w obrębie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii

Rozporządzenie Rady nr 31 (EWG), nr 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej ⁽⁴⁾

Bardziej szczegółowe informacje można znaleźć na stronie internetowej OLAF: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pl.

⁽¹⁾ Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2.

⁽³⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. 45 z 14.6.1962, s. 1385/62.