



Spis treści

IV *Informacje*

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Komitet Nadzoru OLAFu

2019/C 343/01

Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF – 2018 1

IV

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

KOMITET NADZORU OLAF U

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF – 2018

(2019/C 343/01)

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, Niemcy

Maria Helena FAZENDA**Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r.**

Sekretarz Generalna Systemu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Portugalia

Prokurator generalny

Petr KLEMENT**Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r.**

Prokuratura Krajowa, Republika Czeska

Prokurator

Grażyna STRONIKOWSKA**Członek Komitetu od dnia 13 lipca 2016 r.**

Prokuratura Krajowa, Warszawa, Polska

Prokurator

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA**Członek Komitetu od dnia 1 grudnia 2017 r.**

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

Audytor, prawnik, ekonomista

PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO KOMITETU NADZORU OLAF

Rok 2018 był rokiem istotnych zmian dla OLAF – mianowano nowego dyrektora generalnego. W ramach procedury mianowania Komitet Nadzoru OLAF działał w charakterze obserwatora i ostatecznie udzielił zgody na stosowaną procedurę. Komitet Nadzoru liczy na owocną współpracę i w pełni wspiera OLAF w prowadzonej przez niego i mającej decydujące znaczenie walce z nadużyciami finansowymi, korupcją i nieprawidłowościami naruszającymi interesy finansowe UE. Komitet Nadzoru jest wdzięczny za dobrą współpracę z Nicholasem Ilettem pełniącym obowiązki dyrektora generalnego przez większość roku.

Pewne istotne zmiany zaszły również w Sekretariacie Komitetu Nadzoru. Stanowisko kierownika Sekretariatu jest obecnie nieobsadzone. Funkcjonowanie Sekretariatu nie poprawiło się ze względu na długie nieobecności pracowników. Znaleźcie tymczasowego zastępcę okazało się niemożliwe. W związku z tym na początku roku produktywność była niższa niż planowano.

Posiedzenia Komitetu Nadzoru odbywały się co miesiąc, zgodnie z wymogami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013⁽¹⁾, gdyż priorytetem jest utrzymywanie regularnych kontaktów z instytucjami Unii Europejskiej oraz partnerami OLAF i zainteresowanymi stronami. Na każde posiedzenie zapraszano urzędników OLAF, w tym dyrektora generalnego, i w trakcie tych posiedzeń odbywały się wymiany poglądów na temat aktualnych zagadnień. Komitet Nadzoru wyraził również szczególne zainteresowanie ustanowieniem Prokuratury Europejskiej (EPPO). Na każdym posiedzeniu informowano Komitet o działaniach OLAF.

Komitet Nadzoru poświęcił wiele uwagi wnioskowi Komisji Europejskiej w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013, które jest podstawą funkcjonowania OLAF. Przedstawiono szereg sugestii co do tego, w jaki sposób można poprawić wyniki OLAF według eksperckiej opinii Komitetu Nadzoru. Więcej informacji dotyczących udoskonaleń zaproponowanych przez Komitet Nadzoru można znaleźć w niniejszym sprawozdaniu rocznym.

Komitet Nadzoru skupił się również na sformalizowaniu nowych porozumień z OLAF dotyczących sposobu, w jaki Urząd składa Komitetowi sprawozdania w dwóch kwestiach wymaganych na podstawie rozporządzenia. Są to sprawozdania dotyczące przestrzegania gwarancji proceduralnych oraz sprawozdania składane Komitetowi Nadzoru, gdy dochodzenia trwają dłużej niż 12 miesięcy. Z czasem zostaną one przeanalizowane i okaże się, czy są zadowalające.

Odbyły się wizyty w Europejskim Trybunale Obrachunkowym w celu zapoznania się z jego działalnością w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Wizyty te były owocne. Analizujemy możliwość zacieśnienia współpracy, czego rezultatem może być czasowe oddelegowanie przedstawiciela personelu Trybunału do Sekretariatu Komitetu Nadzoru.

Mamy nadzieję, że do czasu sporządzenia kolejnego sprawozdania rocznego wszystkie stanowiska w Sekretariacie będą obsadzone oraz że urzeczywistni się zamiar Komitetu Nadzoru, aby opublikować szereg opinii umożliwiających skuteczniejsze zwalczanie nadużyć finansowych w Unii Europejskiej. Tak jak dotychczas Komitet Nadzoru dąży do owocnej współpracy z OLAF, przyjmując krytyczne, lecz konstruktywne podejście.

Pragnę w szczególności podziękować Sekretariatowi Komitetu Nadzoru za jego pracę w tym okresie pomimo niesprzyjających okoliczności.

Jan MULDER

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

⁽¹⁾ 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).

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
DEKLARACJA MISJI	4
RAMY PRAWNE FUNKCJONOWANIA OLAF: WKŁAD W ANALIZĘ DOTYCZĄCĄ REFORMY OLAF	4
MONITOROWANIE ZASOBÓW OLAF	6
MONITOROWANIE Z INICJATYWY KOMITETU NADZORU: DOSTĘP DO INFORMACJI POTRZEBNYCH DO WYPEŁNI- ANIA FUNKCJI NADZORCZYCH	9
MONITOROWANIE CZASU TRWANIA DOCHODZEŃ PROWADZONYCH PRZEZ OLAF	10
UWAGI OGÓLNE	11
ANALIZA 484 SPRAWOZDAŃ Z DOCHODZEŃ TRWAJĄCYCH PONAD 12 MIESIĘCY PRZEPROWADZONA PRZEZ KOMITET	11
WNIOSKI KOŃCOWE	13
SPRAWY WYMAGAJĄCE PRZESŁANIA INFORMACJI KRAJOWYM ORGANOM SĄDOWYM	14
SPRAWY, W PRZYPADKU KTÓRYCH WŁAŚCIWE ORGANY NIE ZASTOSOWAŁY SIĘ DO ZALECEŃ OLAF	14
MONITOROWANIE ROZWOJU SYTUACJI W ZAKRESIE STOSOWANIA GWARANCJI PROCEDURALNYCH	16
OCENA PRIORYTETÓW POLITYKI DOCHODZENIOWEJ OLAF ORAZ WYTYCZNYCH DOTYCZĄCYCH DOCHODZEŃ	16
STOSUNKI Z OLAF, INSTYTUCJAMI UE, PARTNERAMI OLAF I ZAINTERESOWANYMI STRONAMI	18
POSIEDZENIA Z INSTYTUCJAMI, ORGANAMI I INNYMI JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI UE	18
ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMITET NADZORU OLAF	18
SEKRETARIAT KOMITETU NADZORU, METODY PRACY I KWESTIE BUDŻETOWE	18

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. Komitet Nadzoru ustanowiono, aby wzmocnić i zagwarantować niezależność OLAF przez regularne monitorowanie jego zadań dochodzeniowych oraz aby wesprzeć dyrektora generalnego w wypełnianiu jego obowiązków. Komitet jest w pełni zaangażowany w realizowanie tych zadań. Ponadto Komitet interpretuje swoją rolę polegającą na wspieraniu dyrektora generalnego OLAF w sposób, który najlepiej umożliwia OLAF poprawę jego skuteczności jako surowego i bezstronnego organu dochodzeniowego UE, całkowicie niezależnego od nadmiernych nacisków i ingerencji zewnętrznych. W tym roku przypada również dwudziesta rocznica istnienia OLAF, co stanowi okazję do zastanowienia się nad tym, w jaki sposób Urząd wypełnia swoją rolę i jakie ma plany na przyszłość, w szczególności w świetle ustanowienia Prokuratury Europejskiej (EPPO) w celu zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i przestępstw wpływających na budżet UE. Komitet jest gotowy wspierać OLAF w staraniach na rzecz podniesienia jakości jego pracy oraz odegrania podstawowej roli w nowej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, w której pomoc i wsparcie OLAF dla Prokuratury Europejskiej oraz współpraca między oboma organami będą miały zasadnicze znaczenie dla ochrony interesów finansowych UE.
2. Komitet przekazuje dyrektorowi generalnemu OLAF i instytucjom opinie i sprawozdania z dochodzeń OLAF, nie ingerując w przebieg toczących się dochodzeń. Regularne monitorowanie dochodzeń OLAF jest najlepszym sposobem zagwarantowania jego niezależności. Komitet był bardzo zaangażowany w przedmiotowym okresie w tworzenie solidnych podstaw pracy z nowym dyrektorem generalnym OLAF oraz w podniesienie jakości informacji regularnie przesyłanych Komitetowi przez OLAF; dotyczy to w szczególności informacji zawartych w sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dwanaście miesięcy, informacji na temat skarg indywidualnych dotyczących dochodzeń OLAF oraz informacji dotyczących zaleceń OLAF, których właściwe organy nie przestrzegały. Komitet aktywnie uczestniczy w corocznej międzyinstytucjonalnej wymianie poglądów na temat wyników OLAF, konsekwentnie utrzymując swoje stanowisko w sprawie ustalania priorytetów polityki dochodzeniowej zgodnie z głównymi obszarami wydatków budżetowych UE.
3. Komitet Nadzoru odpowiada przed instytucjami, które mianowały jego członków, a jego zeszłoroczne sprawozdanie z działalności zostało omówione z komisarzem ds. budżetu i zasobów ludzkich Güntherem Oettingerem, sekretarzem generalnym Komisji Martinem Selmayrem, Komisją Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego, grupą roboczą Rady ds. zwalczania nadużyć finansowych podczas prezydencji austriackiej oraz Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Mając na uwadze znaczenie zmian rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 w sprawie OLAF mających na celu dostosowanie mandatu OLAF do potrzeb Prokuratury Europejskiej, członkowie Komitetu dogłębnie przeanalizowali tę kwestię i wyrazili swoją opinię w sprawozdaniu przesłanym instytucjom w listopadzie 2018 r. wraz z konkretnymi propozycjami dotyczącymi wielu przepisów prawnych. Komitet docenia pozytywne informacje zwrotne otrzymane od Komisji Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego.
4. Komitet odbył 11 posiedzeń plenarnych ⁽²⁾ i kontynuował praktykę zapraszania nowo mianowanego dyrektora generalnego OLAF oraz członków jego personelu na posiedzenia w celu omówienia wszelkich kwestii istotnych dla prac Komitetu i OLAF i uzyskania informacji na ich temat. Komitet wyraził nadzieję na konstruktywną współpracę z OLAF oraz na udzielenie Urzędowi wsparcia w poprawie jego wyników i skuteczności. W okresie sprawozdawczym Komitet wyznaczył sprawozdawców do pracy nad konkretnymi obszarami jego planu prac i ich monitorowania. Sprawozdawcy ci ściśle współpracowali z Sekretariatem przy opracowywaniu projektów opinii i sprawozdań, które ma przyjąć Komitet.

RAMY PRAWNE FUNKCJONOWANIA OLAF: WKŁAD W ANALIZĘ DOTYCZĄCĄ REFORMY OLAF

5. Reforma podstawy prawnej OLAF, tj. rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013, była przedmiotem ożywionej debaty w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem. Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF w odniesieniu do

⁽²⁾ Od lipca 2018 r. do czerwca 2019 r.

współpracy z Prokuraturą Europejską (EPPO) oraz skuteczności dochodzeń OLAF doprowadził do zatwierdzenia rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. ⁽³⁾. Mając świadomość znaczenia tej reformy i na wniosek Parlamentu, Komitet starał się odgrywać aktywną i konstruktywną rolę w tej dyskusji, występując przed Komisją Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu oraz przedstawiając Komisji, Radzie i Parlamentowi propozycje na piśmie dotyczące przyszłych stosunków OLAF z Prokuraturą Europejską, dostępu do informacji oraz stosunków roboczych OLAF z Komitetem na podstawie nowego rozporządzenia ⁽⁴⁾. W swoich uwagach na temat przepisów szczegółowych wniosku zmieniającego Komitet kierował się zasadami bezstronnego prowadzenia dochodzeń, pewności prawa, przejrzystości i rozliczalności, których OLAF musi przestrzegać.

6. Zgodnie z treścią opinii nr 2/2017 dotyczącej stosowania rozporządzenia w sprawie OLAF ⁽⁵⁾ Komitet zidentyfikował kilka istotnych etapów wykonywania zadań dochodzeniowych, które wymagają wyjaśnienia. Komitet podkreślił, że należy utrzymać regularne monitorowanie dochodzeń jako najlepszy sposób zagwarantowania niezależności OLAF oraz że potrzebuje dostępu do wszystkich informacji niezbędnych do wypełniania swoich obowiązków. Komitet jest unikalnym niezależnym organem o bardzo silnym mandacie, który potrzebuje odpowiednich środków, aby wykonywać swoje uprawnienia. Z zadowoleniem przyjmuje on fakt, że rezolucja ustawodawcza Parlamentu umożliwiła umieszczenie Sekretariatu Komitetu w najbardziej odpowiednim miejscu, aby mógł skutecznie wspierać Komitet w jego obowiązkach w zakresie monitorowania ⁽⁶⁾.
7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w rezolucji ustawodawczej Parlamentu zachowano wiele propozycji Komitetu, w tym te dotyczące zwiększenia niezależności OLAF oraz właściwego wykonywania przez niego zadań dochodzeniowych ⁽⁷⁾. Propozycje te są następujące:
 - (i) dyrektor generalny ma okresowo informować Komitet o sprawach, w związku z którymi postanowił nie wszczynać dochodzenia, oraz wskazuje powody swojej decyzji, aby zapewnić przejrzystość i bezstronność oceny zarzutów otrzymanych przez OLAF;
 - (ii) w swoich sprawozdaniach przesyłanych Komitetowi OLAF przekazuje szczegółowe informacje dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy, mając na względzie wzmocnienie niezależności OLAF oraz poszanowanie prawa do dobrej administracji;
 - (iii) Komitet musi mieć dostęp do wszelkich informacji i dokumentów, które jego zdaniem są niezbędne do wypełniania powierzonych mu zadań, aby zapewnić rzetelny system monitorowania zwiększający niezależność OLAF;
 - (iv) obowiązkiem OLAF jest opracowanie projektu zaleceń towarzyszących sprawozdaniu z dochodzenia sporządzanemu przez dyrektora generalnego po zakończeniu dochodzenia, aby zagwarantować pewność prawa, niezależność i bezstronność ustaleń dochodzenia;
 - (v) Komisja ma obowiązek zasięgnąć opinii Komitetu przed nałożeniem jakichkolwiek sankcji dyscyplinarnych na dyrektora generalnego lub uchynieniem jego immunitetu, aby zabezpieczyć niezależność dyrektora generalnego.
8. Komitet zwrócił szczególną uwagę na przyszłe stosunki między OLAF a Prokuraturą Europejską, ponieważ jest on wyjątkowo dobrze przygotowany do tego, aby pomóc w pokonywaniu trudności, które mogą się pojawiać w trakcie budowania stosunków roboczych między oboma organami. Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w rezolucji ustawodawczej Parlamentu niektórych z jego propozycji prawnych w tym zakresie, w szczególności następujących:
 - (i) OLAF ma informować odpowiednie instytucje, organy, urzędy i agencje po dokonaniu wstępnej oceny zgłoszonych zarzutów, chyba że mogłoby to być ze szkodą dla dochodzeń ⁽⁸⁾;

⁽³⁾ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego 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 (COM(2018) 338 – C8-0214/2018 – 2018/0170(COD) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_PL.html

⁽⁴⁾ Pismo Komitetu Nadzoru do przewodniczącej Komisji Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2018 r.

⁽⁵⁾ Zob. opinia Komitetu Nadzoru nr 2/2017 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 (art. 19).

⁽⁶⁾ Zob. art. 15 ust. 8 „Komitet Nadzoru”, w którym skreślono słowa „niezależnie od Urzędu [OLAF]”. „Jego sekretariat jest prowadzony przez Komisję w ścisłej współpracy z Komitetem Nadzoru”.

⁽⁷⁾ Zob. rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego: art. 5 ust. 6a (nowy) „wszczynanie dochodzeń”; art. 7 ust. 8 i ust. 8a (nowy) „procedura dochodzeniowa”; art. 15 ust. 1 akapit piąty „Komitet Nadzoru”; art. 11 ust. 1 akapit drugi „raporty z dochodzeń i działania, które mają zostać podjęte po dochodzeniu”; art. 17 ust. 9 akapit pierwszy „dyrektor generalny”.

⁽⁸⁾ Zob. art. 12c ust. 5 „Informowanie Prokuratury Europejskiej o wszelkich czynach zabronionych, w odniesieniu do których może ona wykonywać swoją właściwość”.

- (ii) OLAF ma wstrzymywać dochodzenie będące w toku, jeżeli EPPO prowadzi postępowanie przygotowawcze dotyczące tych samych okoliczności faktycznych oraz na wniosek EPPO odstępować od pewnych czynności lub środków ⁽⁹⁾;
- (iii) na wniosek EPPO OLAF powinien stosować wyższe standardy w zakresie praw podstawowych, gwarancji proceduralnych i ochrony danych, aby chronić dopuszczalność dowodu, w sytuacji kiedy OLAF wprowadza środki wspierające lub uzupełniające ⁽¹⁰⁾;
- (iv) Komitet ma nowy obowiązek: przedstawienie opinii przed przyjęciem porozumień roboczych między OLAF a EPPO ⁽¹¹⁾.

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 [...]”.

- 9. Komitet Nadzoru za swój obowiązek uznaje zapewnienie, aby polityka budżetowa i polityka w zakresie zasobów ludzkich OLAF umożliwiały Urzędowi skuteczne wykonywanie jego uprawnień. Komitet ma świadomość, że niezależność budżetowa OLAF ma bezpośredni wpływ na dochodzenia i działania. Jest zatem zdania, że odpowiedni budżet oraz kompleksowa strategia w zakresie zasobów ludzkich powinny znaleźć się wśród priorytetów nowego dyrektora generalnego.
- 10. Komitet przyznał, że projekt budżetu Komisji podlegał środkom oszczędnościowym, i zauważył, że roczny wzrost budżetu konsekwentnie zmniejszano do poziomu, w którym wzrost ten jest niemal zerowy. Stwierdził on, że zmniejszenie to nie powinno mieć negatywnego wpływu na zwalczanie nadużyć finansowych i nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. Komitet jest raczej zdania, że najbardziej ograniczające środki oszczędnościowe stosowane w odniesieniu do innych dyrekcji generalnych Komisji nie tylko nie powinny dotyczyć OLAF, ale że powinien on wręcz korzystać z zachęt umożliwiających rekrutację wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy specjalizują się w dziedzinie dochodzeń i odzyskiwania mienia. Ma to szczególne znaczenie w kontekście przyszłej współpracy OLAF z Prokuraturą Europejską.
- 11. W okresie sprawozdawczym Komitet Nadzoru wydał dwie opinie w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na lata 2019 i 2020 ⁽¹²⁾ oraz przeanalizował wykonanie budżetu OLAF zatwierdzonego na 2018 r. Komitet przeanalizował wstępne projekty budżetu OLAF na lata 2019 i 2020, koncentrując się w szczególności na trzech kwestiach:
 - (i) finansowych i operacyjnych skutkach wdrożenia systemu zarządzania treścią OLAF – systemu baz danych zawierającego informacje dotyczące spraw, który zastąpił poprzedni zautomatyzowany system zarządzania sprawami;
 - (ii) strategii OLAF w zakresie zasobów ludzkich, wobec której Komitet miał duże oczekiwania;
 - (iii) wpływie ustanowienia Prokuratury Europejskiej na budżet OLAF.

⁽⁹⁾ Zob. art. 12d ust. 1 akapit pierwszy „Niepowielanie dochodzeń” oraz art. 12d ust. 1a (nowy) na podstawie propozycji Komitetu Nadzoru zawartej w jego piśmie z dnia 20 listopada 2018 r.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 12e ust. 2 „Wsparcie Urzędu dla EPPO” – nowa struktura i addendum opierają się na propozycji Komitetu Nadzoru zawartej w jego piśmie z dnia 20 listopada 2018 r.; art. 12e ust. 2a (nowy) obejmuje propozycje Komitetu Nadzoru zawarte w jego piśmie z dnia 20 listopada 2018 r.

⁽¹¹⁾ Zob. art. 12 g ust. 1 „Porozumienia robocze i wymiana informacji z EPPO”.

⁽¹²⁾ Zob. opinie Komitetu Nadzoru nr 1/2018 i nr 1/2019 dostępne na stronie internetowej Komitetu Nadzoru OLAF pod adresem: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports>

- (i) Finansowe i operacyjne skutki wdrożenia systemu zarządzania treścią
12. System zarządzania treścią OLAF to narzędzie służące do zarządzania sprawami i dokumentami wykorzystywane podczas dochodzeń i innych działań prowadzonych przez OLAF, aby chronić interesy finansowe UE, zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013. System zarządzania treścią zastąpił wcześniejszy zautomatyzowany system zarządzania sprawami. Zdaniem Komitetu Nadzoru system zarządzania treścią należy wykorzystywać nie tylko jako system sprawozdawczości zarządczej, ale również jako faktyczne narzędzie operacyjne i dochodzeniowe.
 13. Komitet był zaniepokojony kwotą budżetu poświęconą na wdrożenie systemu baz danych w ramach systemu zarządzania treścią oraz wpływem tego systemu na zadania dochodzeniowe i narzędzia monitorowania OLAF. Koszt posiadania systemu w latach 2012–2018 wynosił 15,3 mln EUR. OLAF poinformował Komitet, że od 2021 r. oczekuje się, że większość ponoszonych kosztów będą stanowiły koszty utrzymania systemu, przy ograniczonych kosztach rozwoju, które będą ponoszone tylko w razie ewentualnych zmian w procesach biznesowych lub potrzebach rozwojowych OLAF (np. EPPO). Planowany całkowity koszt posiadania systemu zarządzania treścią na nadchodzący okres 2019–2021 wynosi 10,2 mln EUR. W poprzednich opiniach Komitet podkreślił, że dobrze zorganizowana i najnowsza technologia informacyjno-komunikacyjna (ICT) stanowi niezbędne wsparcie w prowadzeniu dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych w sposób opłacalny.
 14. W opinii nr 1/2018 Komitet zalecił, aby Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) Komisji przeprowadziła audyt problemów napotkanych przy wdrażaniu systemu zarządzania treścią, w tym rocznych kosztów poniesionych od 2012 r. na wdrażanie projektu. W dniu 24 stycznia 2019 r. sprawozdawca Komitetu odpowiedzialny za monitorowanie zasobów OLAF zwrócił się do OLAF o przedstawienie pełnego sprawozdania w sprawie podziału kosztów projektu systemu zarządzania treścią od momentu jego powstania. Oczekuje się, że nastąpi to w najbliższej przyszłości.
 15. W poprzednich sprawozdaniach rocznych Komitet opisał doświadczenia swoje i pracowników OLAF związane z niedociągnięciami systemu zarządzania treścią oraz podkreślał jako pilną kwestię posiadany przez siebie ograniczony dostęp do informacji dotyczących spraw OLAF⁽¹³⁾. Komitet zwrócił uwagę na problemy z migracją dokumentów z poprzedniego systemu oraz z tym, że baza danych w ramach systemu zarządzania treścią nie jest dostosowana do potrzeb Komitetu w zakresie monitorowania spraw i systemowych wzorców danych operacyjnych OLAF. Komitet wyraził obawy dotyczące dostosowania systemu zarządzania treścią do potrzeb dochodzeniowych OLAF, co mogłoby mieć niekorzystny wpływ na codzienną pracę pracowników OLAF prowadzących dochodzenia. Brak dostępu do systemu i jego awarie miały negatywny wpływ na nadzór Komitetu nad wykonywaniem przez OLAF jego zadań dochodzeniowych.
 16. Komitet z zadowoleniem przyjął przedstawione przez OLAF na wniosek Komitetu informacje dotyczące genezy projektu systemu zarządzania treścią oraz nowych elementów włączonych do systemu, aby go udoskonalić. Mimo że nastąpiła poprawa funkcjonalności systemu i wymiany informacji z OLAF po mianowaniu nowego dyrektora generalnego, Komitet stwierdza, że konieczne jest wdrożenie modułu dodatkowego, który mu umożliwi łatwe uzyskiwanie i wykorzystywanie danych operacyjnych do celów monitorowania. Według OLAF rozpoczęcie analizy potrzeb Komitetu zaplanowano na kwiecień 2019 r., a sprawozdania i przypomnienia dla Komitetu mają zostać uwzględnione w wersji systemu zarządzania treścią z grudnia 2019 r. Panel Komitetu Nadzoru ma zostać wprowadzony w innej wersji systemu zarządzania treścią w 2020 r. Brak dostępu do akt spraw OLAF, gdy potrzebne są informacje dotyczące poszczególnych etapów dochodzenia, stanowił dla Komitetu poważną przeszkodę w wypełnianiu jego obowiązków.
 17. W odniesieniu do wdrażania systemu zarządzania treścią Komitet poinformowano, że w czerwcu 2012 r. dyrektorzy i dyrektor generalny OLAF zatwierdzili opracowanie systemu zarządzania treściami organizacji (ang. *enterprise content management*) z zintegrowanymi funkcjami, które nadal można dodatkowo dostosować do konkretnych potrzeb OLAF. Decyzję tę podjęto w następstwie badania przeprowadzonego przez ustanowioną w 2011 r. wewnętrzną grupę zadaniową OLAF, która przeanalizowała różne warianty ustanowienia nowego systemu zarządzania sprawami.
 18. Ponadto OLAF wyjaśnił, że w 2016 r. decyzję o uruchomieniu systemu zarządzania treścią podjęto głównie ze względu na niedoskonałości istniejącego systemu (zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami). W systemie zarządzania treścią pojawiły się jednak różne problemy występujące powszechnie w systemach informatycznych w początkowej fazie produkcji. Dopiero później okazało się, że decyzję o uruchomieniu systemu należało odłożyć do czasu przeprowadzenia dokładniejszych testów i osiągnięcia większej stabilności systemu z technicznego punktu widzenia. Zdaniem OLAF początkowe problemy występujące w systemie zarządzania treścią były porównywalne z problemami napotykanymi w innych systemach informatycznych o takiej samej wielkości. Na przykład: częste żądania zmiany zgłaszane przez użytkowników na bardzo wczesnym etapie produkcji; trudno było znaleźć odpowiednich specjalistów w dziedzinie IT z uwagi na specyficzną wykorzystywaną technologię; użytkownicy niechętnie zmieniali swoje nawyki związane z pracą i niechętnie stosowali się do rygorystycznego przepływu pracy narzucanego przez system; było też za mało czasu na dokładne testy przedprodukcyjne.

⁽¹³⁾ Zob. sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru za 2017 r., pkt 24–29 dostępne na stronie internetowej Komitetu Nadzoru OLAF pod adresem: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports>

19. OLAF przeprowadza coroczne badanie zadowolenia swoich pracowników z rozwiązań IT. W 2015 r. wskaźnik zadowolenia dotyczący systemu zarządzania treścią i THOR wynosił odpowiednio 51 % i 66 %. Wskaźnik ten odzwierciedla problemy z działaniem nowego systemu oraz stabilnością i szybkością systemu zarządzania treścią; spadł on do 6,58 % w 2016 r., po czym poprawił się w latach 2017 i 2018, osiągając 14 %. Komitet jest szczególnie zainteresowany tymi wartościami, które są istotnymi wskaźnikami.
 20. Na wniosek dyrektora generalnego OLAF jednostka audytu wewnętrznego OLAF (OLAF-IAF) dokładnie oceniła i monitorowała projekt systemu zarządzania treścią w latach 2015 i 2017. W 2017 r. Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) Komisji przeprowadziła audyt bezpieczeństwa informatycznego. Komitet Nadzoru zalecił również dyrektorowi generalnemu, aby Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła audyt projektu. Audyt nie został jeszcze zakończony, ale gdy będą dostępne wstępne wnioski, zostaną one przesłane OLAF w celu przedstawienia uwag. Najnowszy audyt zarządzania projektami określony w planie audytu Służby Audytu Wewnętrznego nie został jeszcze zakończony. Komitet zwrócił się do OLAF o omówienie ustaleń Służby Audytu Wewnętrznego, jak tylko będą one dostępne. Informacje, które OLAF przekazał Komitetowi, wyszczególniono w kolejnych trzech punktach.
 21. Audyt OLAF-IAF skupiał się na zarządzaniu projektem i organizacji projektu, a audyt przeprowadzony przez Służbę Audytu Wewnętrznego w 2017 r. koncentrował się na kontroli bezpieczeństwa logicznego IT. W 2017 r. w ramach audytu przeprowadzonego przez Służbę Audytu Wewnętrznego sformułowano cztery zalecenia dla dyrektora generalnego OLAF – wszystkie zalecenia zostały przyjęte. OLAF uwzględnił te zalecenia w planie działania obejmującym 31 konkretnych środków. Służba Audytu Wewnętrznego dokonuje przeglądu postępów, aby ocenić, w jakim stopniu środki te zostały właściwie wdrożone.
 22. W 2018 r. wstrzymano opracowywanie nowych funkcji i priorytetowo potraktowano usunięcie błędów, ale od grudnia 2018 r. wprowadzono nową formalną strukturę zarządzania w ramach systemu zarządzania treścią. Przepływ pracy jest następujący: Komitet Sterujący (pod przewodnictwem dyrektora generalnego) nadał już priorytet wymogom wysokiego szczebla dotyczącym systemu zarządzania treścią. Na tej podstawie uzgodniono planowane wydawanie wersji systemu zarządzania treścią do końca 2019 r. Grupa ds. wdrożenia biznesowego zdecyduje, w jaki sposób wymogi wysokiego szczebla zostaną opracowane w systemie. Proces decyzyjny jest jasno zdefiniowany i wykazano, że działa w praktyce.
 23. Obecnie wiele z zakupionych modułów nie jest dostępnych w systemie. Wynikiem stałego dialogu między specjalistami w dziedzinie IT a użytkownikami było tak wiele propozycji dotyczących uproszczeń i udoskonalień, że eksperci pracujący obecnie nad systemem nie są w stanie szybko wprowadzić poprawek. Z drugiej strony zatrudnienie innych ekspertów niebędących pracownikami Komisji drastycznie zwiększyłoby koszty. Obecnie wysiłki skupiają się na poprawie funkcjonowania i ukończeniu rozwoju systemu do końca 2020 r.
 24. Komitet jest szczególnie zaniepokojony przewidywaną szeroko zakrojoną wymianą informacji online między OLAF a Prokuraturą Europejską oraz wpływem tej dodatkowej funkcji na zdolność operacyjną systemu zarządzania treścią. Pomimo zapewnień, że powiązanie między systemem zarządzania treścią a systemem zarządzania sprawami Prokuratury Europejskiej (obecnie określanym przez Prokuraturę Europejską jako „zautomatyzowany system zarządzania sprawami”, który powinien być gotowy do 2021 r.) nie powinno wpływać na funkcjonowanie systemu zarządzania treścią, Komitet dowiedział się, że dotychczas nie przeprowadzono szczegółowej analizy rodzaju interfejsu, który ma być stosowany, i nie podjęto jeszcze decyzji, z którego zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami będzie korzystała Prokuratura Europejska. Obawy dotyczące dalszych wyzwań dla systemu zarządzania treścią nie mogły zatem zostać w pełni rozwiane.
 25. Chociaż system zarządzania treścią wpływa na codzienną pracę Komitetu, zdolność Komitetu do oceny działania systemu ogranicza fakt, że pracownicy Sekretariatu i niektórzy członkowie Komitetu mają dostęp do systemu jako użytkownicy tylko na potrzeby konkretnych spraw. Komitet oczekuje na możliwość przeanalizowania wniosków organów przeprowadzających audyt oraz na ich ocenę kosztów, bezpieczeństwa i funkcjonowania systemu. Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję dyrektora generalnego o przejęciu odpowiedzialności za rozwój i doskonalenie systemu oraz dialogu między OLAF a Komitem. Wynikiem tego dialogu powinno być aktywne wykorzystywanie przez Komitet i jego Sekretariat narzędzi informatycznych niezbędnych w ich pracy, co jest koniecznym warunkiem realizacji mandatu Komitetu.
- (ii) Strategia OLAF w zakresie zasobów ludzkich
26. Komitet Nadzoru uważa, że wewnętrzne zasoby ludzkie i zdolności finansowe, które są niezależne od Komisji, przyczyniają się do niezależności OLAF. Ma to szczególne znaczenie dla rekrutacji, szkoleń i zdolności do reagowania na nowe i złożone schematy nadużyć finansowych, w związku z tym Komitet zalecił w opinii nr 1/2018, aby dyrektor generalny OLAF zwrócił się do Komisji Europejskiej o ponowne utworzenie działu zasobów ludzkich w OLAF w celu utrzymania jego skuteczności i niezależności w procedurach rekrutacyjnych.

27. Komitet uważnie śledzi strategię w zakresie zasobów ludzkich OLAF oraz roczny plan zarządzania na 2019 r., ponieważ solidna polityka i strategia w zakresie zasobów ludzkich ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia dochodzeń. Zauważył on, że istnieją praktyczne trudności w ustanawianiu skutecznej polityki kadrowej, która umożliwiłaby OLAF wdrożenie jego podstawowej misji niezależnych dochodzeń.
28. Dyrektor generalny OLAF nie jest w pełni niezależny, jeżeli chodzi o ustalenia budżetowe i administracyjne, ponieważ jest zobowiązany do przestrzegania nowej scentralizowanej polityki kadrowej Komisji. Zdaniem Komitetu OLAF powinien jednak odnieść korzyści z decentralizacji w tej kluczowej dziedzinie; OLAF i administracja Komisji powinny dołożyć wszelkich starań, aby uzgodnić porozumienia administracyjne, które umożliwiłyby OLAF wdrożenie swojej własnej polityki kadrowej. Istotne jest, aby dyrektor generalny OLAF utrzymał swój niezależny status w tym obszarze, czego wymagają jego międzyinstytucjonalne i ponadnarodowe obowiązki.
29. Komitet podkreśla znaczenie ustanowienia kompleksowego, wyspecjalizowanego i ciągłego programu szkoleniowego mającego na celu doskonalenie wiedzy i umiejętności osób prowadzących dochodzenia, szczególnie w odniesieniu do finansowego wdrażania przepisów unijnych i krajowych. Niezależność pracowników OLAF prowadzących dochodzenia ma zasadnicze znaczenie dla kompetencji OLAF. Komitet po raz kolejny podkreślił, że strategia OLAF w zakresie zasobów ludzkich powinna koncentrować się na jego podstawowych zadaniach operacyjnych i wzmacniać jego zdolności dochodzeniowe. Komitet poparł wniosek OLAF o utworzenie sześciu dodatkowych stanowisk administracyjnych, aby umożliwić mu wykonywanie jego głównych zadań dochodzeniowych, uznając jednocześnie znaczenie zapobiegania nadużyciom finansowym i działań o charakterze ustawodawczym.
30. Komitet jest świadomy, że OLAF rozpocznie w tym roku ocenę sytuacji kadrowej. Jej celem jest rozplanowanie stanowisk, zadań i rezultatów, aby określić przydział personelu do głównych obszarów dochodzeniowych i obszarów polityki. Należałoby określić cele ogólne i szczegółowe, a także rozdzielić zasoby między dyrekcje (z których trzy zajmują się dochodzeniami, a pozostałe – obszarami polityki). Komitet zauważa, że reaktywna polityka dochodzeniowa OLAF utrudnia ocenę przyszłego obciążenia pracą i podziału zasobów.
31. Komitet zdecydowanie zaleca opracowanie kompleksowej strategii w zakresie zasobów ludzkich po przeprowadzeniu dogłębnej analizy priorytetów i metod pracy OLAF. Strategia ta powinna umożliwiać: (i) lepszy podział zasobów w ramach OLAF, co pozwoli Urzędowi skupić się w większym stopniu na głównych zadaniach dochodzeniowych; (ii) lepsze wykorzystanie synergii w ramach OLAF, w szczególności przez rozwijanie zróżnicowanych umiejętności i obszarów wiedzy specjalistycznej pracowników OLAF; (iii) odpowiednie wsparcie administracyjne dla działań dochodzeniowych; (iv) większą mobilność w obrębie OLAF i Komisji; (v) lepszy rozwój polityki w zakresie szkoleń, aby ułatwiać mobilność bez szkody dla jakości dochodzeń.
- (iii) Wpływ ustanowienia Prokuratury Europejskiej na budżet OLAF
32. Komitet Nadzoru powtórzył w opinii nr 1/2018 ⁽¹⁴⁾ w sprawie wstępnego projektu budżetu, że należy starannie rozważyć przeniesienie stanowisk budżetowych z OLAF do Prokuratury Europejskiej (EPPO) i przeprowadzić je w taki sposób, aby chronić zdolność OLAF do dalszego wypełniania jego kompetencji, w szczególności zadań dochodzeniowych. Biorąc pod uwagę obecny poziom zatrudnienia w OLAF, trudno jest wyobrazić sobie, w jaki sposób mógłby on stawić czoła dalszym redukcjom w planie zatrudnienia, chyba że istnieje wyraźny związek między przeniesieniem stanowiska a przeniesieniem funkcji.
33. Komitet zbadał analizę wpływu Prokuratury Europejskiej na strategię OLAF w zakresie zasobów ludzkich i będzie uważnie śledził jej wpływ na działania i metody pracy OLAF. Jak stwierdził Komitet podczas corocznej międzyinstytucjonalnej wymiany poglądów, nie można podważać zdolności dochodzeniowych OLAF do podjęcia działań w odpowiedzi na przyszłe wnioski Prokuratury Europejskiej o pomoc przez zmniejszenie jego zasobów. Komitet zaleca, aby dyrektor generalny OLAF przeprowadził ocenę wpływu na budżet, aby określić wpływ przeniesienia stanowisk do Prokuratury Europejskiej na skuteczność i zdolność operacyjne OLAF. Upłynie trochę czasu, zanim struktury i obowiązki Prokuratury Europejskiej zostaną w pełni ustanowione. Skuteczność Prokuratury Europejskiej w zwalczaniu przestępstw mających wpływ na interesy finansowe UE będzie również zależała od kluczowej pomocy ze strony OLAF. Istotne jest, aby OLAF – mający dwudziestoletnie doświadczenie w prowadzeniu dochodzeń – dysponował pełnym składem personelu o wysokich kwalifikacjach, tak aby był w stanie spełniać najwyższe standardy w zakresie współpracy z Prokuraturą Europejską i jej wspierania.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2017 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2018 r. i opinia nr 2/2017 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 (art. 19) <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports>

MONITOROWANIE Z INICJATYWY KOMITETU NADZORU: DOSTĘP DO INFORMACJI POTRZEBNYCH DO WYPEŁNIANIA FUNKCJI NADZORCZYCH

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

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

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

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

„[...] Komitet Nadzorczy 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.

34. Komitet Nadzoru aktywnie i regularnie monitoruje sposób, w jaki OLAF prowadzi dochodzenia, aby zwiększyć jego niezależność i wesprzeć dyrektora generalnego w wypełnianiu jego obowiązków. Komitet wyznaczył sprawozdawców do pracy zarówno przy niewrażliwych dochodzeniach wewnętrznych, jak i nad sprawami, w przypadku których dyrektor generalny postanowił, po dokonaniu oceny napływających informacji, by nie wszczynać dochodzenia – tzw. sprawy oddalone.
35. W poprzednim sprawozdaniu z działalności Komitet podkreślił, że ma ograniczony dostęp do informacji dotyczących spraw OLAF oraz że istnieje pilna potrzeba rozwiązania tego problemu. W okresie sprawozdawczym poświęcono dużo czasu na uzyskanie istotnych danych z kilku systemów elektronicznych (z systemu zarządzania treścią, systemu THOR i zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami), w których dane te były przechowywane. Sytuacja zadowalająco poprawiła się po mianowaniu w sierpniu 2018 r. nowego dyrektora generalnego OLAF, Villego Itáli. Rozwiązanie znaleziono ostatecznie w listopadzie 2018 r.; sprawozdawcy Komitetu i członkowie jego Sekretariatu uzyskali pełny dostęp do informacji dotyczących 64 spraw OLAF monitorowanych przez Komitet w okresie sprawozdawczym: 60 spraw, w przypadku których dyrektor generalny postanowił nie wszczynać dochodzenia (zwanych sprawami oddalonymi), i czterech dochodzeń wewnętrznych przeprowadzonych i zamkniętych przez OLAF. Dostęp ten umożliwił ostatecznie Komitetowi Nadzoru kontynuowanie prac i poczynienie postępów w organizowaniu wymiany poglądów z pracownikami OLAF na temat sposobu prowadzenia dochodzeń.
36. W okresie od stycznia do marca 2019 r. sprawozdawcy Komitetu odbywali comiesięczne spotkania z kadrą kierowniczą OLAF, w tym z dyrektorami Dyrekcji A (Dochodzenia I) oraz Dyrekcji C (Wsparcie Dochodzeniowe); kierownikami działów: Działu 0.1 (Selekcja i Kontrola Dochodzeń), Działu A.1 (Personel UE), Działu C.3 (Analiza Operacyjna i Kryminalistyka Cyfrowa) oraz Działu C.4 (Doradztwo Prawne). W spotkaniach uczestniczyli również pracownicy przeprowadzający selekcję, kontrolę i dochodzenia, analitycy działów wsparcia operacyjnego, członkowie działu doradztwa prawnego oraz działów prowadzących działania następcze. Cykl spotkań zakończono w marcu 2019 r., po czym Komitet rozpoczął opracowywanie opinii.
37. W czasie sporządzania niniejszego sprawozdania Komitet Nadzoru kończy pracę nad szeregiem opinii: dotyczących spraw, które nie zostały wszczęte przez dyrektora generalnego OLAF („sprawy oddalone”), dotyczących dochodzeń wewnętrznych, które zostały zakończone i przekazane krajowym organom sądowym, a także dotyczących dochodzeń wewnętrznych, które zostały zamknięte bez podejmowania działań następczych. Pozycja Komitetu, jako niezależnego organu, do wykonania tego zadania jest bezkonkurencyjna. Analizując sprawy, Komitet należy uwzględnić m.in. następujące elementy: potencjalne zagrożenia dla prowadzenia dochodzeń w sposób niezależny; poszanowanie gwarancji proceduralnych i praw podstawowych; poszanowanie ogólnych zasad prowadzenia dochodzeń; kontrolę zgodności z prawem dochodzeń; ogólną ocenę jakości akt i spójności informacji zawartych w systemie zarządzania treścią, a także podjętych działań; zgodność z zasadami określonymi w wytycznych w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF.

MONITOROWANIE CZASU TRWANIA DOCHODZEŃ PROWADZONYCH PRZEZ 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. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

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 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

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

Art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

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

38. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń stanowi jeden z głównych obowiązków Komitetu Nadzoru mających na celu zwiększenie niezależności OLAF. Komitet przeprowadza ten przegląd, aby zagwarantować, że dochodzenia są prowadzone w sposób ciągły przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy, a także wykluczyć ingerencje w ich bezstronne prowadzenie.
39. Czas trwania dochodzeń OLAF jest ważnym wskaźnikiem stosowanym do oceny efektywności dochodzeń oraz do monitorowania zgodności z gwarancjami proceduralnymi i prawem do dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF służy również zagwarantowaniu:
- (i) że opóźnienia nie uniemożliwiają osiągnięcia zamierzonego wyniku dochodzenia, między innymi z powodu przedawnienia;
 - (ii) że właściwe organy podejmą działania następcze w związku z dochodzeniami OLAF;
 - (iii) że OLAF jest faktycznie niezależny w prowadzeniu dochodzeń, w tym w skutecznym wykorzystywaniu zasobów ludzkich i finansowych.

Obiektywne przyczyny czasu trwania dochodzeń mogą mieć również wpływ na przyjmowanie priorytetów polityki dochodzeniowej OLAF.

40. Komitet zauważył, że roczne plany zarządzania OLAF wyznaczają ogólny cel w zakresie średniego czasu trwania dochodzeń. Na przykład zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r. czas ten miał nie przekraczać 20 miesięcy⁽¹⁵⁾. Wydaje się jednak, że celem tego wskaźnika jest odgrywanie roli narzędzia statystycznego. Komitet zauważa, że procedura dochodzeniowa OLAF nie obejmuje żadnego systemu wymagającego formalnego zezwolenia na przedłużony czas trwania dochodzenia od wydania decyzji o wszczęciu postępowania. W związku z tym każde dochodzenie jest zasadniczo otwarte przez nieokreślony czas. Jedynym mechanizmem, jaki przewidziano w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013, podobnym do systemu kontroli czasu trwania dochodzeń jest obowiązek dyrektora generalnego OLAF nakazujący składanie sprawozdań Komitetowi Nadzoru na koniec 12-miesięcznego okresu, a następnie co 6 miesięcy; opiera się on na prowadzonej przez OLAF samoocenie przyczyn niezakończenia sprawy oraz na środkach naprawczych przewidzianych w celu przyspieszenia dochodzenia. Komitet zauważył, że statystyczne podejście przeważało również w systemie sprawozdawczym OLAF stosowanym w odniesieniu do czasu trwania dochodzeń.

⁽¹⁵⁾ Zob. plany zarządzania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) na lata 2018 i 2019, s. 5: ustalono, że odsetek dochodzeń trwających dłużej niż 20 miesięcy w 2018 r. wyniesie mniej niż 30 %.

41. Komitet uważa, że pracownicy prowadzący dochodzenia i kadra kierownicza OLAF powinni zachować ścisłą kontrolę nad cyklem życia dochodzenia od momentu jego wszczęcia, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu OLAF w sprawie czasu trwania dochodzenia prowadzonego w sposób ciągły przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy. Treść i jakość sprawozdań OLAF na zakończenie okresu 12-miesięcznego, a także kolejnych sprawozdań mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia Komitetowi regularnego monitorowania postępów w dochodzeniach. Podejście statystyczne, które dominuje w systemie sprawozdawczym dotyczącym czasu trwania dochodzeń stosowanym obecnie przez OLAF i w którym kładzie się większy nacisk na liczbę miesięcy niż na jakość przekazywanych informacji, nie jest właściwe w odniesieniu do obowiązków w zakresie monitorowania nałożonych na Komitet z mocy prawa.

Analiza 484 sprawozdań z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy przeprowadzona przez Komitet

- (i) Analiza statystyczna sprawozdań otrzymanych w 2018 r.

42. Komitet przeprowadził analizę 484 sprawozdań⁽¹⁶⁾ OLAF z 343 dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy (zwanych dalej „sprawozdaniami po 12 miesiącach”), w tym sprawozdań z dochodzeń trwających ponad 18, 24, 30, 36, 42, 48, 54 i 60 miesięcy: ponad 18 miesięcy (243 sprawozdania), ponad 24 miesiące (141 sprawozdań), ponad 30 miesięcy (68 sprawozdań), ponad 36 miesięcy (31 sprawozdań), ponad 42 miesiące (11 sprawozdań), ponad 48 miesięcy (3 sprawozdania), ponad 54 miesiące (2 sprawozdania) oraz ponad 60 miesięcy (1 sprawozdanie).

Celem Komitetu było dokonanie analizy treści sprawozdań zgodnie z wymogami prawnymi określonymi w art. 7 ust. 5 i 8 w związku z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013. W analizie Komitet skoncentrował się na ocenie:

- (i) liczby „sprawozdań po 12-miesiącach”, w których OLAF podał powody, dla których dochodzenia nie zostały zakończone, oraz kategorię powodów, które OLAF wskazał w przypadku niezakończenia dochodzeń;
- (ii) liczby „sprawozdań po 12-miesiącach”, w których OLAF uwzględnił środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzeń.
43. Komitet ustalił, że w wielu przypadkach (49 %) OLAF wskazał na „złożoność sprawy” będącej przedmiotem dochodzenia jako główny powód niezakończenia dochodzenia. W 18 % przypadków nie wskazano żadnych istotnych powodów niezakończenia dochodzenia. Sprawozdania OLAF zawierały dalsze powody niezakończenia dochodzeń⁽¹⁷⁾:
- (i) uznanie innych dochodzeń za priorytetowe (6 %);
- (ii) zaangażowanie państwa członkowskiego w sprawę (4 %);
- (iii) zaangażowanie państwa trzeciego (3,5 %);
- (iv) brak zasobów OLAF (4 %).

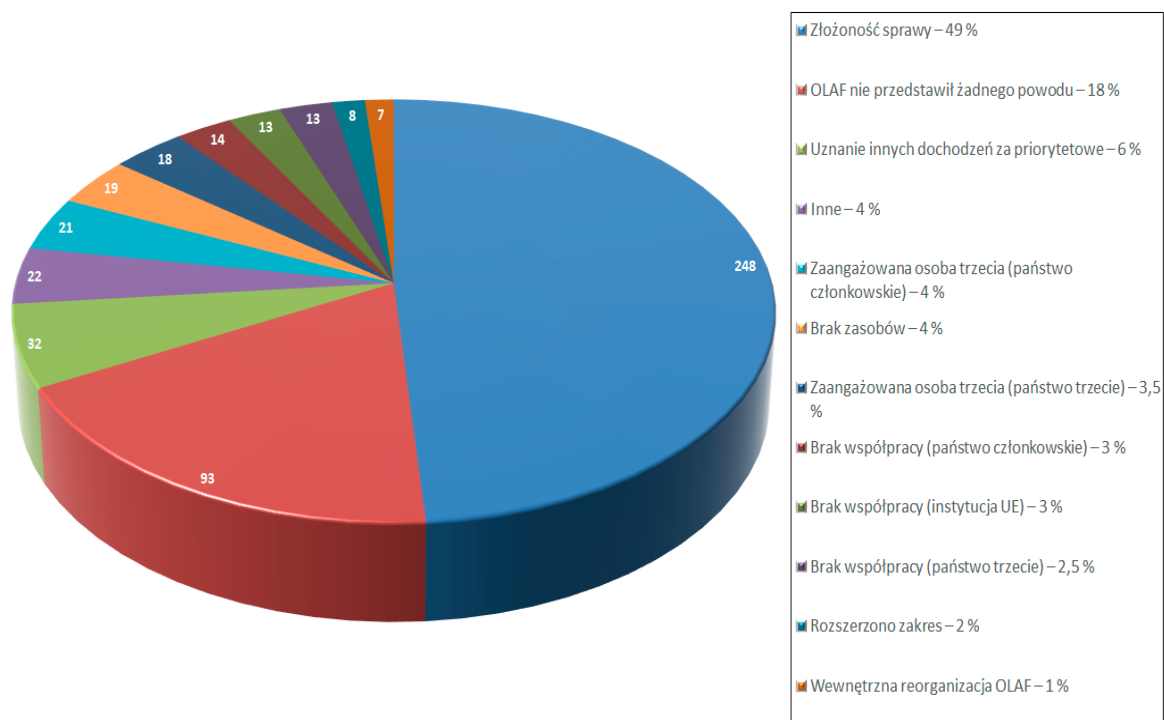
Inne podane powody były następujące:

- (v) brak współpracy ze strony państwa członkowskiego (3 %);
- (vi) brak współpracy ze strony instytucji Unii Europejskiej (3 %);
- (vii) brak współpracy ze strony państwa trzeciego (2,5 %);
- (viii) rozszerzenie zakresu dochodzenia (2 %);
- (ix) wewnętrzna reorganizacja OLAF (1 %).

⁽¹⁶⁾ Sprawozdania przesłane Komitetowi Nadzoru przez OLAF w 2018 r.

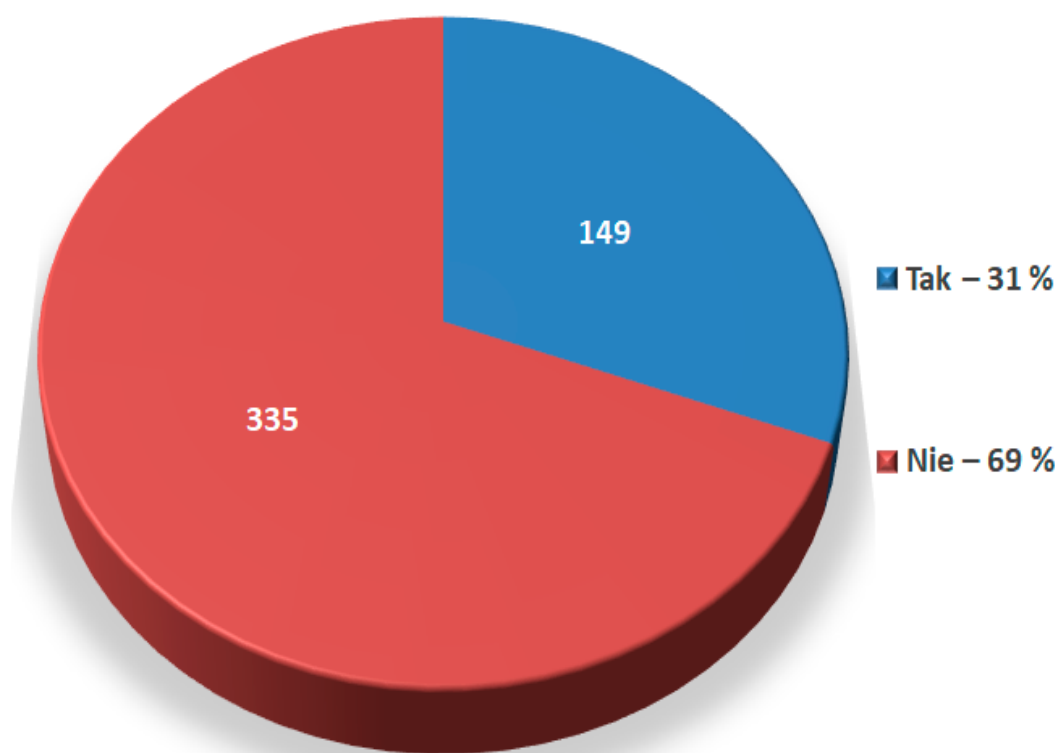
⁽¹⁷⁾ W 4 % przypadków OLAF podał następujące powody niezakończenia (poza innymi powodami): brak współpracy ze strony organizacji międzynarodowych, powody związane z procedurą dochodzeniową OLAF, brak współpracy ze strony podmiotu gospodarczego lub likwidatora przedsiębiorstwa, a także czasochłonna analiza.

484 sprawozdania – 508 powodów niezakończenia dochodzenia



44. Środki naprawcze zostały wskazane przez OLAF jedynie w 31 % sprawozdań.

Wskazano środki naprawcze



(ii) **Wnioski**

45. Komitet Nadzoru zauważył, że pod względem treści i jakości sprawozdania OLAF dotyczące spraw trwających ponad 12 miesięcy w 2018 r. nie obejmowały 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 w opisie sprawy, które umożliwiałyby Komitetowi ocenę, czy powody, które OLAF wskazuje jako uzasadnienie czasu trwania dochodzeń, są prawdziwe oraz czy środki zaradcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzeń są właściwe.
46. Na podstawie analizy porównawczej Komitet stwierdza, że jakość informacji przekazywanych przez OLAF zgodnie z art. 7 ust. 8 i 5 w związku z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 883/2013 nie poprawiła się w 2018 r. w porównaniu z poprzednimi latami ani w odniesieniu do tej samej sprawy w miarę upływu czasu. Komitet potwierdza zatem uwagi zawarte w zeszłorocznym sprawozdaniu z działalności, tj. że w 2018 r. OLAF nie poczynił postępów w wywiązywaniu się z zobowiązań prawnych dyrektora generalnego OLAF wynikających z art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

Wnioski końcowe

47. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko, że wysokiej jakości sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy stanowią użyteczne i wydajne narzędzie umożliwiające monitorowanie czasu trwania dochodzeń oraz że nadmierny czas trwania dochodzeń może mieć negatywny wpływ na niezależność OLAF. Nadmierny czas trwania dochodzeń jest również powodem do niepokoju, ponieważ zagraża prawom podstawowym osób objętych dochodzeniami, natomiast ograniczenia ustawowe (tj. ryzyko przedawnienia) zagrażają podjęciu dalszych działań przez organy sądowe, administracyjne, dyscyplinarne lub finansowe. Niezależność OLAF powinna być nadrzędna, należy też zagwarantować równe traktowanie. Kwestie te mają zasadnicze znaczenie dla Komitetu.
48. W drugiej części okresu sprawozdawczego, po mianowaniu nowego dyrektora generalnego, Komitet współpracował z OLAF nad utworzeniem nowego systemu sprawozdawczego, który umożliwiłby Komitetowi wypełnianie jego zadań w zakresie monitorowania. W lutym 2019 r. Komitet przesłał dyrektorowi generalnemu OLAF dwa nowe „wzory sprawozdań” oparte na wzorze, który Urząd sam wcześniej zaproponował. Pierwszy z nich opracowano z myślą o dochodzeniu trwającym dłużej niż 12 miesięcy, natomiast drugi, opracowany na potrzeby dochodzeń trwających 18 miesięcy lub dłużej, miał na celu sprawdzenie wpływu ewentualnych środków naprawczych podjętych przez OLAF w celu przyspieszenia dochodzenia.

Wspomniane wzory sprawozdań zawierały wykaz kategorii informacji, w szczególności: (i) szczegółowy opis sprawy, w tym szacowany wpływ ekonomiczny, (ii) przepisy prawa, które rzekomo naruszono, (iii) potencjalne sankcje i względy dotyczące przedawnienia, (iv) podjęte działania operacyjne i ich rezultaty, (v) działania operacyjne, które mają zostać przeprowadzone; (vi) powody niezakończenia sprawy; (vii) środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia.

49. Komitet był zaskoczony i głęboko zaniepokojony odpowiedzią udzieloną przez dyrektora generalnego OLAF w maju, w której poinformowano Komitet Nadzoru o przyjęciu innego wzoru sprawozdania, który nie zawiera podstawowych informacji dotyczących sprawy i uniemożliwia Komitetowi wykonywanie jego zadań. Zdaniem dyrektora generalnego przed zakończeniem dochodzenia nie było możliwe oszacowanie wpływu ekonomicznego, przeprowadzenie wstępnej oceny prawnej ani przedstawienie sprawozdania na temat potencjalnych sankcji i względów związanych z przedawnieniem. Z doświadczenia Komitetu wynika, że analiza takich elementów jest obowiązkowa dla każdego organu dochodzeniowego przed podjęciem decyzji o wszczęciu dochodzenia. Komitet zwrócił się do dyrektora generalnego OLAF o ponowne rozpatrzenie tej kwestii i dopilnowanie, aby Komitet otrzymywał informacje niezbędne do wypełniania swoich zadań, mając na uwadze obowiązki Komitetu dotyczące sprawozdawczości w zakresie wyników OLAF względem wszystkich trzech instytucji powołujących.

Komitet jest gotów wspierać dyrektora generalnego OLAF w jego staraniach na rzecz znalezienia odpowiedniej formy informowania go o dochodzeniach trwających dłużej niż 12 miesięcy i docenia jego inicjatywę na rzecz konstruktywnego dialogu z pracownikami OLAF w tej sprawie.

SPRAWY WYMAGAJĄCE PRZESŁANIA INFORMACJI KRAJOWYM ORGANOM SĄDOWYM

50. OLAF dostarcza Komitetowi Nadzoru wykaz spraw przekazanych krajowym organom sądowym. Takie czysto statystyczne dane są w praktyce mało przydatne dla Komitetu Nadzoru, który uważa, że OLAF powinien przesłać mu sprawozdanie końcowe przesłane krajowym organom sądowym, jak wcześniej stwierdzono w opinii Komitetu nr 2/2017 towarzyszącej sprawozdaniu Komisji z oceny rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 (art. 19). Trwają rozmowy na temat możliwości rozwiązania tej kwestii.

SPRAWY, W PRZYPADKU KTÓRYCH WŁAŚCIWE ORGANY NIE ZASTOSOWAŁY SIĘ DO ZALECEŃ OLAF

51. Komitet Nadzoru otrzymał od OLAF sprawozdanie obejmujące 22 sprawy wraz z wykazem odpowiedzi właściwych organów na zalecenia OLAF wydane od dnia 1 października 2013 r., które OLAF otrzymał w okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 28 lutego 2018 r. Ten okres sprawozdawczy następował po poprzednim okresie, który trwał od dnia 1 marca 2016 r. do dnia 28 lutego 2017 r. ⁽¹⁸⁾.
52. Komitet wyraził już obawy dotyczące ram czasowych systemu sprawozdawczości w swoich poprzednich sprawozdaniach i opiniach. Obecny system nie obejmuje tradycyjnego roku kalendarzowego, nie wskazuje liczby spraw w toku ani odpowiedzi, które nigdy nie wpłynęły, i jest podatny na błędy ⁽¹⁹⁾. W związku z tym Komitet uważa obecny system sprawozdawczości za niekompletny i zaleca, aby OLAF znalazł lepszy sposób na dokonanie przeglądu i ogólne zbadanie wpływu prowadzonych przez niego dochodzeń. Zwłaszcza sprawnie działający system elektroniczny mógłby rozwiązać ten problem, sprawiając, że system sprawozdawczości będzie bardziej kompleksowy i dokładny. Ponadto możliwość składania wniosków o charakterze przekrojowym powinna stanowić główną część każdego elektronicznego systemu informacji na temat zarządzaniem sprawami (system zarządzania treścią).
53. Informacje dotyczące działań następczych, które miały zostać podjęte w związku z zaleceniami OLAF, zostały przedstawione Komitetowi przez OLAF w formie ogólnego wykresu, w którym uwzględniono następujące elementy: numer sprawy nadany przez OLAF, datę wydania zalecenia, oznaczenie odbiorcy, krótkie streszczenie zalecenia, datę odpowiedzi stwierdzającej, że zalecenie nie będzie przestrzegane, powody podane przez dany organ oraz, w niektórych przypadkach, uwagi OLAF zawierające dalsze wyjaśnienia.
54. Na podstawie powyższych informacji dotyczących 22 spraw Komitet Nadzoru stwierdził, że liczba spraw oddalonych lub nieściąganych z powodu braku dowodów znacząco wzrosła w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym. W 11 z 22 przypadków organy krajowe albo oceniły dowody i fakty w inny sposób, albo nie były w stanie udowodnić faktów na podstawie dowodów otrzymanych od OLAF i zebranych w kolejnych dochodzeniach krajowych.
55. Chociaż informacje otrzymane od Komitetu były ograniczone, można stwierdzić, że różnice proceduralne między dochodzeniem administracyjnym OLAF a postępowaniem karnym były głównym powodem zakończenia postępowań krajowych. Organy krajowe często opierały swoje decyzje o nieściąganiu lub oddaleniu sprawy na braku możliwości wykazania zamiaru popełnienia przestępstwa. Komitet uważa, że dalsze prace są niezbędne, by zwiększyć szanse na przyjęcie zaleceń OLAF. Komitet zamierza poświęcić temu zagadnieniu więcej czasu w przyszłości i podjął decyzję o monitorowaniu tej kwestii w swoim planie prac na rok 2019.
56. Komitet Nadzoru jest nadal przekonany, że sukcesu wymiaru sprawiedliwości nie da się zmierzyć liczbą wyroków skazujących. Wiele przeszkód można jednak pokonać przez lepszą współpracę i wzajemne informowanie się w odniesieniu do faktów, dopuszczalności dowodów i taktyki dochodzeniowej w kontaktach z krajową policją i krajowymi organami sądowymi. Szczególnie w odniesieniu do spraw, które władze krajowe oddaliły lub w których postanowiły nie wszczynać dochodzenia, ponieważ upłynął termin przedawnienia (cztery z 22 spraw objętych sprawozdaniem). Komitet nie znajduje żadnego racjonalnego argumentu przeciwko unikaniu takiej sytuacji proceduralnej. Chociaż mogą pojawić się sprawy, w których na przykład zmieniła się kwalifikacja prawna, co skróciło termin przedawnienia i spowodowało, że upłynął on wcześniej, Komitet uważa, że liczba dochodzeń przedawnionych (około 18 % z 22 spraw objętych sprawozdaniem) jest zbyt wysoka. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy spoczywa zarówno na OLAF, jak i na organach krajowych, które powinny współpracować z OLAF i podejmować działania od pierwszych etapów dochodzenia. Komitet docenia inicjatywę OLAF dotyczącą zorganizowania konferencji na temat współpracy między OLAF a organami sądowymi i organami ścigania ⁽²⁰⁾. Inicjatywa ta przyczyni się do wymiany poglądów i, miejmy nadzieję, sprawi, że obecnie zmieniający się system instytucjonalny służący ochronie interesów finansowych UE stanie się bardziej skuteczny.
57. Po osiągnięciu przez EPPO pełnej zdolności operacyjnej pozycja OLAF będzie jeszcze bardziej skomplikowana. Pracownicy OLAF prowadzący dochodzenia będą zobowiązani do zwracania szczególnej uwagi na gromadzenie dowodów w różnych nowych sytuacjach proceduralnych. OLAF będzie nadal prowadził dochodzenia w państwach członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy, ale EPPO może również zwrócić się do Urzędu o przeprowadzenie dochodzenia w tych państwach i zebranie dowodów do celów dochodzenia karnego. Komitet jest zaniepokojony nową sytuacją, reakcjami państw członkowskich UE, które zdecydowały się nie uczestniczyć we wzmocnionej współpracy (w zakresie EPPO), oraz konsekwencjami, jakie może przynieść to nowe otoczenie w postaci możliwości zakwestionowania zebranych dowodów w postępowaniu sądowym.

⁽¹⁸⁾ Dyrektor Generalny informuje Komitet Nadzoru o przypadkach niezastosowania się do jego zaleceń (obowiązek określony w art. 17 ust. 5 rozporządzenia (EU, Euratom) nr 883/2013).

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie dla Komitetu Nadzoru obejmowało cztery sprawy przypadające na poprzedni okres sprawozdawczy, których przez pomyłkę nie uwzględniono w poprzednim sprawozdaniu. Łączna liczba spraw (22) obejmuje cztery, o których mowa powyżej.

⁽²⁰⁾ Konferencja pt. „Ochrona interesów finansowych w UE: współpraca między OLAF a organami sądowymi i organami ścigania” odbyła się w Brukseli w dniach 20–21 czerwca 2019 r.

58. Pracownicy OLAF prowadzący dochodzenia będą musieli ocenić dowody i fakty szybko oraz w sposób skoncentrowany i elastyczny, aby ustalić, czy dana sprawa należy do kompetencji OLAF, czy też wchodzi w zakres jurysdykcji EPPO, a także będą musieli przestrzegać udzielonych przez EPPO instrukcji dotyczących stosowania określonych gwarancji proceduralnych, które różnią się w zależności od jurysdykcji. OLAF, EPPO i organy krajowe będą musiały stworzyć sprawnie działający system, aby zapobiec opóźnieniom spowodowanym ustalaniem jurysdykcji i niedopuszczalności dowodów w związku z różnymi wymogami proceduralnymi wynikającymi z przepisów państw członkowskich dotyczących postępowania karnego. Komitet Nadzoru skupia się na wynikach OLAF. Nowe wyzwania prawne będą jednak wymagały bardzo dobrej znajomości prawa krajowego i międzynarodowego, doświadczenia w zakresie zmiany jurysdykcji w trakcie dochodzenia, zdolności do stawiania czoła zastrzeżeniom dotyczącym wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy oraz, w szczególności, intensywnej i elastycznej wymiany informacji między EPPO, OLAF i organami krajowymi.
59. Komitet zasygnalizował już, że zamierza dokładniej zbadać tę kwestię. W tym celu zwrócił się on o dostęp do szeregu spraw, w których krajowe organy sądowe nie zastosowały się do zaleceń OLAF. Analiza rozpocznie się w drugiej połowie 2019 r. i poza badaniem poszczególnych spraw podstawą do wydania opinii będą dyskusje z przedstawicielami organów krajowych, OLAF i ewentualnie z przedstawicielami EPPO.
60. Komitet wyraził zainteresowanie monitorowaniem i analizą wyników i wpływu działalności OLAF w sposób bardziej szczegółowy i w mniejszym stopniu oparty na statystykach. Z zadowoleniem przyjąłby zatem automatyczne otrzymywanie wszelkich sprawozdań z dochodzeń przekazywanych zainteresowanym organom oraz ich odpowiedzi. Prowadzenie stałej analizy i zwracanie się o wyjaśnienia zarówno do zainteresowanych organów, jak i do OLAF pozwoliłoby Komitetowi pomóc OLAF w poprawie jego działalności dochodzeniowej oraz w zabezpieczeniu dopuszczalności dowodów.

MONITOROWANIE ROZWOJU SYTUACJI W ZAKRESIE STOSOWANIA GWARANCJI PROCEDURALNYCH

Art. 15 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (EU, Euratom) nr 883/2013:

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

Art. 17 ust. 7 rozporządzenia (EU, 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 [...]”.

61. Rozporządzenie określające działalność OLAF wyraźnie stanowi, że Komitet Nadzoru musi zapewnić wystarczające gwarancje proceduralne, gdy OLAF prowadzi dochodzenia dotyczące pewnych spraw. Z tego właśnie powodu Komitet Nadzoru poświęcił w zeszłym roku dużo uwagi temu aspektowi pracy Urzędu.
62. Dyrektor generalny OLAF podjął działania w celu zapewnienia przesyłania Komitetowi Nadzoru sprawozdań dotyczących skarg indywidualnych nie rzadziej niż co dwa lata. Sprawozdania takie uznano za pouczające i użyteczne, lecz niewystarczające do prowadzenia działań w zakresie monitorowania zmian dotyczących gwarancji proceduralnych i praw podstawowych.
63. Liczba otrzymywanych przez OLAF skarg jest powodem do niepokoju Komitetu Nadzoru i poświęca się im szczególną uwagę. Komitet zamierza wymieniać informacje z biurem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, z którym nawiązano już kontakt. Komitet będzie nadal poświęcać dużo uwagi tej kwestii.
64. Pozycja „gwarancje proceduralne” będzie się znajdowała przynajmniej co sześć miesięcy w porządku dziennym spotkań Komitetu Nadzoru z dyrektorem generalnym OLAF. Opóźnienie w udzielaniu odpowiedzi na otrzymane skargi będzie przedmiotem dochodzenia, udzielone odpowiedzi zostaną poddane analizie, a w razie potrzeby omówione zostaną wszelkie działania następcze podjęte przez osobę składającą skargę.
65. Wszystkie skargi zarejestrowane przez OLAF lub wniesione do innych organów przeciwko OLAF, o których dyrektor generalny OLAF lub jego pracownicy mają wiedzę, będą automatycznie przekazywane Komitetowi Nadzoru. Informacje na temat spraw prowadzących do wniesienia takich skarg będą w całości udostępniane, a ustne wyjaśnienia dotyczące sposobu rozpatrywania tych spraw będą przedstawiane na posiedzeniach plenarnych. OLAF udostępni Komitetowi całą korespondencję dotyczącą takich spraw.

66. Oczekuje się, że procedura ta, uzgodniona przez Komitet i dyrektora generalnego OLAF, będzie stanowić usprawnienie w stosunku do poprzedniej procedury.

OCENA PRIORYTETÓW POLITYKI DOCHODZENIOWEJ OLAF ORAZ WYTYCZNYCH DOTYCZĄCYCH DOCHODZEŃ

Art. 17 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia (EU, 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”.

67. Komitet Nadzoru przeanalizował projekt priorytetów polityki dochodzeniowej OLAF na 2019 r. i zauważył, że podobnie jak w poprzednich latach OLAF utrzymuje reaktywne podejście do polityki dochodzeniowej. Komitet zorganizował kilka spotkań z nowym dyrektorem generalnym poświęconych tej kwestii, a także przedstawił swoje opinie podczas międzyinstytucjonalnej wymiany poglądów we wrześniu.
68. Komitet podkreślił, jak ważne jest, by OLAF podejmował inicjatywy w zakresie wykrywania i analizowania ryzyka w walce z nadużyciami finansowymi w oparciu o regularną wymianę informacji z innymi dyrekcjami generalnymi Komisji. Stosując taką praktykę, OLAF mógłby realizować aktywną politykę dochodzeniową i skupić się na najpoważniejszych i najbardziej złożonych sprawach. Sektor wywiadowczy OLAF powinien również regularnie dokonywać oceny ryzyka. Komitet nalegał, by OLAF jak najszybciej opracował takie mechanizmy w świetle ustanowienia EPPO.
69. W priorytetach polityki dochodzeniowej OLAF na 2019 r. utrzymano podejście bardzo zbliżone do podejścia przyjętego w poprzednich latach. Skupiono się na następujących obszarach:
- (i) na sprawach związanych z projektami w zakresie transportu i sieci infrastruktury, w szczególności z procedurami zamówień publicznych;
 - (ii) na sprawach dotyczących projektów finansowanych lub (współ)finansowanych przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne⁽²¹⁾, Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji oraz fundusze przedakcesyjne, w przypadku których działania państw członkowskich lub krajów kandydujących mogą być niewystarczające lub w przypadku których występują elementy transgraniczne;
 - (iii) 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;
 - (iv) na sprawach związanych z przemysłem do UE tytoniu, alkoholu, leków sfałszowanych i innych towarów niebezpiecznych dla zdrowia i bezpieczeństwa, co do których może istnieć podejrzenie naruszenia praw własności intelektualnej; na sprawach związanych z nielegalną produkcją tytoniu;
 - (v) na sprawach związanych z pomocą humanitarną i rozwojową udzielaną migrantom, uchodźcom i osobom wewnątrznie przesiedlonym; a także na sprawach związanych z innym rodzajem wsparcia udzielanego tym grupom docelowym.
70. Dyrektor Generalny OLAF poinformował Komitet, że priorytety polityki dochodzeniowej ustanowiono w oparciu o wkład zainteresowanych stron, w tym wkład sieci Komisji ds. przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, rezolucje Parlamentu Europejskiego i sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych.

⁽²¹⁾ Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

71. OLAF przedstawił jednak Komitetowi przegląd dotyczący wdrażania priorytetów polityki dochodzeniowej na 2018 r., przyjętych przy zastosowaniu bardzo podobnego podejścia. Łącznie w 2018 r. wszczęto 219 dochodzeń i 30 spraw z zakresu koordynacji, na podstawie informacji otrzymanych przez OLAF, z czego 56 dochodzeń i 19 spraw z zakresu koordynacji wchodziło w zakres priorytetów polityki dochodzeniowej na 2018 r. (stanowi to 25,6 % wszczętych dochodzeń i 63 % wszczętych spraw z zakresu koordynacji). Ponieważ informacje te są bardzo ograniczone, Komitet nie jest w stanie na ich podstawie dokonać oceny liczby wszczętych spraw w podziale na sektor i dyрекcję. OLAF nie wyjaśnił jeszcze Komitetowi, dlaczego odsetek spraw wpisujących się w priorytety polityki dochodzeniowej (25 %) jest tak niski.
72. Z tego względu około 75 % dochodzeń OLAF nie wchodzi w zakres jego własnych priorytetów polityki dochodzeniowej, co stanowi większy odsetek niż w roku poprzednim. Komitet zwrócił się do OLAF o przedstawienie większej ilości informacji na temat dochodzeń, które stanowiły te 75 %, oraz na temat powodów podjęcia tych decyzji. Komitet kwestionuje podejście OLAF, które nie pozwala Urzędowi na ustalanie hierarchii dochodzeń.
73. Komitet stwierdza, że konieczne są radykalne zmiany w podejściu OLAF do jego własnych priorytetów polityki dochodzeniowej, aby zapewnić skuteczność i efektywność dochodzeń OLAF oraz odpowiedni podział zasobów, co jest niezbędne do skutecznego funkcjonowania Urzędu.

STOSUNKI Z OLAF, INSTYTUCJAMI UE, PARTNERAMI OLAF I ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Posiedzenia z instytucjami, organami i innymi jednostkami organizacyjnymi UE

74. Będąc organem międzyinstytucjonalnym, Komitet Nadzoru uznał za priorytet utrzymywanie regularnych kontaktów z instytucjami Unii Europejskiej oraz partnerami OLAF i zainteresowanymi stronami. Był on szczególnie świadomy znaczenia, jakie ma poprawa przepływu informacji między instytucjami. Aby osiągnąć te cele i uzyskać informacje zwrotne na temat wyników OLAF, Komitet spotykał się regularnie z komisarzem odpowiedzialnym za OLAF oraz sekretarzem generalnym Komisji, Komisją Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego i grupą roboczą Rady ds. zwalczania nadużyć finansowych. Komitet złożył wizytę w Europejskim Trybunale Obrachunkowym i zaprosił europejskiego rzecznika praw obywatelskich na swoje posiedzenie plenarne. Spotkania te stanowiły okazję do cennej wymiany informacji i rozwoju konstruktywnej współpracy. W okresie sprawozdawczym Komitet regularnie zapraszał na posiedzenia plenarne dyrektora generalnego i kadre kierowniczą OLAF. Komitet liczy na utrzymanie ściślejszej współpracy z zespołami dochodzeniowo-operacyjnymi OLAF.
75. Komitet aktywnie uczestniczył w wymianie poglądów z instytucjami zgodnie z art. 16 rozporządzenia (EU, Euratom) nr 883/2013, w szczególności w obszarach dotyczących priorytetów polityki dochodzeniowej, czasu trwania dochodzeń, poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, przyszłych stosunków między OLAF a EPPO oraz zarządzania zasobami OLAF w świetle ustanowienia EPPO.

ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMITET NADZORU OLAF

Sekretariat Komitetu Nadzoru, metody pracy i kwestie budżetowe

76. Sekretariat odgrywa kluczową rolę w ułatwianiu i wspieraniu realizacji wszystkich zadań podejmowanych przez Komitet Nadzoru oraz w zapewnianiu mu możliwości wypełniania mandatu prawnego przy zachowaniu pełnej niezależności. Zgodnie z rozporządzeniem (EU, Euratom) nr 883/2013 Sekretariat działa pod bezpośrednim zwierzchnictwem Komitetu i niezależnie od Komisji. Przydział odpowiedniej liczby pracowników o odpowiednich umiejętnościach i kompetencjach ma zasadnicze znaczenie dla wykonywania zadań Komitetu.
77. W skład Sekretariatu Komitetu Nadzoru wchodzi pracownicy UE, prawnicy i asystenci, którzy na co dzień monitorują działalność OLAF i wspierają członków Komitetu w efektywnym wykonywaniu ich obowiązków, aby wzmocnić niezależność OLAF.
78. W następstwie zmiany rozporządzenia (EU, Euratom) nr 883/2013 ⁽²²⁾ Sekretariat Komitetu Nadzoru jest prowadzony przez Komisję, niezależnie od OLAF i w ścisłej współpracy z Komitetem. W lutym 2017 r. Sekretariat podlegał pod względem administracyjnym Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych Komisji Europejskiej (PMO) i wydaje się, że nie był powiązany z Komitetem Nadzoru w schemacie organizacyjnym. Obecnie, po ponad dwóch latach od przejścia pod PMO, można zauważyć, że zmiana ta miała niekorzystny wpływ na funkcjonowanie Sekretariatu.
79. Komitet wyraził również swoje obawy w kwestii lokalizacji Sekretariatu poza strefą bezpieczeństwa OLAF i podtrzymał swoje stanowisko, że odpowiednie miejsce w strefie bezpieczeństwa OLAF najlepiej umożliwiłoby Sekretariatowi skuteczne wykonywanie jego zadań.

⁽²²⁾ 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.

80. Od lutego 2017 r. w Sekretariacie występowały poważne braki kadrowe i sytuacja ta nie poprawiła się w okresie sprawozdawczym. Komitet jest poważnie zaniepokojony tym niedoborem personelu. Nieuchronnie wpłynęło to na plan prac Komitetu, w związku z czym Komitet omawiał tę kwestię przy wielu okazjach z komisarzem ds. budżetu i zasobów ludzkich Güntherem Oettingerem oraz dyrektorem generalną ds. zasobów ludzkich i bezpieczeństwa Irene Souką.
81. Pod koniec 2018 r. Sekretariat Komitetu zatrudnił nowego administratora, który objął stanowisko w kwietniu 2019 r., zaś drugie stanowisko pozostaje do tej pory nieobsadzone i ma zostać obsadzone jak najszybciej. Sekretariat zwrócił się również do Komisji o opublikowanie ogłoszenia o naborze na stanowisko kierownika Sekretariatu, które zwolniło się w listopadzie 2018 r. Stanowisko określono w ogłoszeniu jako stanowisko kierownicze wyższego szczebla; proces rekrutacji jest w toku. Komisja potrzebuje zgody Komitetu na mianowanie członków Sekretariatu. Niezbędne jest zaangażowanie Komitetu w proces rekrutacji, aby zagwarantować, że wybór członków Sekretariatu jest faktycznie niezależny. Urzędnicy przydzieleni do Sekretariatu nie mogą zwracać się o instrukcje ani przyjmować instrukcji od jakiegokolwiek rządu ani jakichkolwiek instytucji, organów, urzędów czy agencji odnoszących się do wykonywania zadań Komitetu w zakresie monitorowania.
82. Komitet poinformował OLAF, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę i Europejski Trybunał Obrachunkowy o konieczności znalezienia odpowiedniejszego miejsca dla Sekretariatu, wskazując, że zmiana rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi dobrą okazję do ponownego rozważenia tej kwestii. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Parlamentu, aby zmienić obecny przepis rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczący Sekretariatu⁽²³⁾. Zmiana ta umożliwi trzem powołującym instytucjom Unii Europejskiej i Komitetowi rozważenie wszystkich możliwych wariantów najlepszej lokalizacji Sekretariatu, w tym pierwotnej możliwości ponownego włączenia Sekretariatu do OLAF pod zwierzchnictwo Komitetu z podobnymi do obecnych przepisami dotyczącymi jego niezależnego funkcjonowania.
83. W 2018 r. Komitet Nadzoru zorganizował 11 posiedzeń plenarnych. Przewodniczący, sprawozdawcy i członkowie Sekretariatu Komitetu spotykali się też regularnie, aby pracować nad określonymi kwestiami. W odniesieniu do każdej istotnej kwestii będącej przedmiotem badania Komitet Nadzoru wyznaczał sprawozdawcę. Sprawozdawcy współpracowali z Sekretariatem przy przygotowaniu projektów sprawozdań, opinii lub dokumentów na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych. Spotykali się oni również z zarządem i personelem OLAF w ramach przygotowywania opinii i sprawozdań Komitetu Nadzoru. Komitet omówił z OLAF swoje opinie przed ich przyjęciem.
84. Budżet Komitetu na rok objęty niniejszym sprawozdaniem wynosił 200000 EUR, a poziom wykonania budżetu – 93,4 %. Subdelegowanym urzędnikiem zatwierdzającym odpowiedzialnym za wydatki jest dyrektor PMO.
85. Aby zapewnić jak największą przejrzystość swoich prac, Komitet Nadzoru publikuje dokumenty będące przedmiotem interesu publicznego na swojej międzyinstytucjonalnej stronie internetowej (<http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>).

⁽²³⁾ Zob. przypis 6 w niniejszym sprawozdaniu z działalności; rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r.: art. 15 ust. 8 „Komitetu Nadzoru”, w którym skreślono słowa „niezależnie od Urzędu [OLAF]”.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL