

I

(Informacje)

KOMISJA

KOMITET NADZORU OLAF

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI**czerwiec 2003 – lipiec 2004**

(2005/C 122/01)

INFORMACJA DLA CZYTELNIKÓW

Aby zastosować się do uregulowań Komisji w sprawie ograniczenia długości tłumaczonych tekstów we wszystkich językach oficjalnych, Komitet Nadzoru sporządził niniejsze streszczenie sprawozdania we wszystkich językach podlegających temu ograniczeniu (10 stron).

Pełny tekst sprawozdania w języku niemieckim, francuskim i angielskim został opublikowany w aktualnym wydaniu Dziennika Urzędowego w tych językach, a także jest dostępny na stronie internetowej Eur-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

STRESZCZENIE

WPROWADZENIE

Metody

W piątym roku stosowania rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady — jako że okres przejściowy konieczny do wdrożenia struktur przystosowanych do nowych funkcji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) był o wiele dłuższy niż przewidywano — Komitet, dzięki wprowadzeniu przez Urząd bardziej przejrzystych metod zarządzania, mógł skupić swe działania na sferze operacyjnej i w pełni realizować swoją misję regularnego monitorowania prowadzonych działań dochodzeniowych.

Po upływie tych pięciu lat Komitet stwierdził, że głównym wyzwaniem, przed jakim stanął OLAF, było uwzględnienie karnych następstw dochodzeń, które w założeniu miały być prowadzone w kontekście administracyjnym.

Od chwili rozpoczęcia swojej misji, Komitet podkreślał wagę tego problemu i zwracał uwagę dyrektora OLAF na konieczność utworzenia struktury, która pełniłaby głównie funkcję dochodzeniową i różniłaby się od struktur zajmujących się dochodzeniami o charakterze czysto administracyjnym swoim niezależnym statusem. Komitet zalecał również przyjęcie odpowiednich zasad proceduralnych, wprowadzenie kontroli zapewniającej respektowanie tych zasad, a także stosowanie przejrzystej i jawnej metodologii w dochodzeniach.

Opis sytuacji

W swojej ocenie działalności OLAF, Komitet uwzględnił z jednej strony elementy określone w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999, zaś z drugiej rzeczywiste działania podejmowane przez Urząd.

Definicja misji Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) określona w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 opiera się na woli władzy ustawodawczej by utworzyć niezależne służby dochodzeniowe i stworzyć strukturę umożliwiającą im skuteczną działalność.

Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 zachowuje równowagę w podziale obowiązków na szczeblu krajowym i wspólnotowym. Rozporządzenie przewiduje stosowanie na szczeblu wspólnotowym nowych lub istniejących sposobów prowadzenia dochodzeń, zaś w odniesieniu do działań prewencyjnych stanowi, że OLAF powinien wspierać Komisję w opracowywaniu i rozwijaniu metod zwalczania nadużyć finansowych.

Na szczeblu krajowym, rozporządzenie przewiduje zapewnienie przez Urząd koordynacji współpracy między właściwymi władzami Państw Członkowskich, i ogranicza się do przekazania OLAF zadań realizowanych uprzednio przez Jednostkę ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym (UCLAF) działającą w imieniu Komisji.

Przepisy rozporządzenia wprowadzają rozwiązania nowe i w dużej mierze wciąż tymczasowe. Komitet uznał jednak, że narzędzia te powinny okazać skutecznymi rozwiązaniami przejściowymi, w oparciu o zasadę „konstruktywnej niejednoznaczności”, która powinna cechować proces ich wdrażania.

Wykonując przepisy rozporządzenia OLAF wykorzystał wszelkie dostępne możliwości wynikające z przyjętych instrumentom działania i jednocześnie kontynuował działania dotychczas prowadzone przez UCLAF. Dopiero niedawno podjęto działania w zakresie planowania w celu ustalenia struktury i relacji pomiędzy poszczególnymi zadaniami OLAF. Z tego względu w chwili obecnej wciąż jeszcze trudno jest przedstawić precyzyjną definicję tych zadań, zależności między nimi, a także relacji, w jakiej pozostają w stosunku do zadań realizowanych przez organy współpracujące z OLAF.

ROZDZIAŁ I

ŚRODKI WDROŻONE PRZEZ OLAF W CELU REALIZACJI JEGO ZADAŃ

W odniesieniu do organizacji OLAF, Komitet ogranicza się do przypomnienia, że zalecany był zarówno rozdział funkcji pełnionych w sposób niezależny od zadań realizowanych z upoważnienia Komisji, jak i oddzielenie od siebie sektorów operacyjnych.

W odniesieniu do środków koniecznych do realizacji swej misji, OLAF musiał szukać nowych rozwiązań, ponieważ UCLAF, której struktury oraz personel odziedziczył, nie była organem dochodzeniowym i nie posiadała ani uprawnień, ani narzędzi pozwalających na prowadzenie dochodzeń. Głównym zadaniem Urzędu było więc utworzenie takich narzędzi. Wciąż pozostaje jednak otwarty problem warunków kontroli zgodności z prawem dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

A. INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA

Wobec konieczności zapewnienia wydajności zarządzania oraz niezależności decyzji, Komitet zalecił OLAF wdrożenie instrumentów zarządzania proaktywnego.

Pod warunkiem przestrzegania podstawowej zasady, samo doskonalenie procesu zarządzania może być realizowane na różne sposoby, zaś OLAF wypróbował kilka z nich jednocześnie: **Zarząd (Board)**, **Podręcznik (Manuel)**, oraz **program działań (programme d'activités)**.

B. INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA ADMINISTRACYJNEGO I BUDŻETOWEGO

Komitet zalecił wprowadzenie systemu autonomii budżetowej dla Urzędu, co umożliwi mu kierowanie się przy sporządzaniu preliminarza wydatków własnymi priorytetami wynikającymi z niezależności OLAF, jak również pozwala mu na ocenę środków koniecznych do ich realizacji. Ponadto OLAF powinien uważać się za organ autonomiczny, co ma sprzyjać dostosowaniu systemu zarządzania zasobami ludzkimi do specyficznego charakteru zadań Urzędu.

C. KONTROL DE LA LEGALIDAD DE LAS INVESTIGACIONES

Początkowo Komitet poparł ideę nadania jednostce złożonej z funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości uprawnień kontrolnych innych niż te właściwe kontrolom służbowym, ponieważ uznał, że kontrole zewnętrzne mają charakter zbyt pośredni w odniesieniu do dochodzeń wkraczających tak dalece w sferę uprawnień indywidualnych.

OLAF zdecydował jednak ograniczyć się do kontroli służbowych, i powierzył ww. jednostce rolę doradczą przy podejmowaniu decyzji. Obecnie testowana jest inna opcja, polegająca na powierzeniu tego typu kontroli Zarządowi (Board).

Można jednak założyć, że rzeczywista kontrola zgodności dochodzeń z prawem będzie możliwa dopiero wtedy, gdy OLAF będzie dysponować szczegółowymi zasadami proceduralnymi, co niestety wciąż jeszcze nie nastąpiło.

ROZDZIAŁ II

BILANS DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ OLAF

Ponieważ zalecenia Komitetu dotyczące wprowadzenia środków niezbędnych do realizacji celów określonych przez władzę ustawodawczą zostały zrealizowane tylko w części, trudno obecnie określić i ocenić ich wpływ na skuteczność oraz jakość działań podejmowanych przez OLAF.

Komitet skupił swoje wysiłki na kontroli oraz ocenie niezależnych prac dochodzeniowych oraz na działaniach z nimi związanych. W istocie właśnie funkcja dochodzeniowa jest głównym elementem misji, jaką ustawodawca powierzył OLAF, zaś zadaniem Komitetu jest przede wszystkim wspieranie niezależności OLAF w ramach sprawowania tej funkcji.

Podstawowa trudność, na jaką napotyka się przy próbie oceny działalności operacyjnej, jest związana z faktem, że kategorie określone w Podręczniku (Manuel) nie znajdują systematycznego odbicia w faktycznie podejmowanych działaniach. Ten rozdział stanowi także przeszkodę w zarządzaniu środkami oraz zasobami ludzkimi stosownym do charakteru (niezależnego lub nie) działalności, co pozbawia Komisję — a także władze budżetowe — możliwości precyzyjnego oszacowania środków niezbędnych w każdej z tych dziedzin. Należy więc oprzeć się na charakterze działalności określonym w rozporządzeniu i wziąć pod uwagę fakt, że część niezależnych działań operacyjnych OLAF rozporządzenie określa w sposób wyraźny (dochodzenia), zaś inne są w nim określone w sposób dorozumiany (wsparcie dla dochodzeń OLAF ze strony krajowych organów sądowych).

Zmiany, które zaszły ostatnio w działalności operacyjnej OLAF, pozwalają wyłonić dwa elementy pozytywne: z jednej strony zakończenie prac związanych z zamykaniem kartotek utworzonych przez UCLAF, zaś z drugiej wdrożenie bardziej wydajnych metod zarządzania.

A. DZIAŁANIA OKREŚLONE W SPOSÓB WYRAŹNY W ROZPORZĄDZENIU (WE) NR 1073/1999: DOCHODZENIA

Gwarancja niezależności w wykonywaniu zadań dochodzeniowych (status dyrektora oraz rola Komitetu) ma o wiele szerszy zasięg niż gwarancje niezależności udzielane zwykłym organom prowadzącym dochodzenia administracyjne (np. Biuro Dochodzeniowe i Dyscyplinarne Komisji — IDOC). Obecnie podlegają one wyłącznie przepisom prawa administracyjnego. Z uwagi na ewentualne następstwa karne dochodzeń, powinny również uwzględniać przepisy prawa karnego poszczególnych krajów oraz przepisy ponadnarodowe (Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Karta Praw Podstawowych UE).

a) Rozróżnienie między dochodzeniami wewnętrznymi a zewnętrznymi

Kryteria tego rozróżnienia nie są zbyt jasne, co ma negatywny wpływ na przejrzystość decyzji podejmowanych w sprawach mieszanych, powoduje dublowanie się dochodzeń oraz ma negatywne skutki w sferze ochrony praw indywidualnych.

b) Ocena funkcjonowania poszczególnych etapów procedury

Analiza zaleceń zawartych w końcowych raportach z dochodzeń pozwala przedstawić zróżnicowany obraz charakteru działań dochodzeniowych prowadzonych przez OLAF. Ogólnie rzecz ujmując, Komitet uważa, że ocena powinna dotyczyć wyników działań dochodzeniowych i nie ograniczać się do elementów ilościowych, a więc powinna uwzględniać także reakcje organów będących ich adresatami. W ramach związku z powyższym, Komitet stwierdza, że zostały podjęte działania mające na celu wyników pracy OLAF przez organy sądowe, jednocześnie podkreślając fakt, że brak skutecznej kontroli w zakresie zgodności z prawem dochodzeń, a także „mieszany” status OLAF mogą w pewnym stopniu osłabiać legalność oraz wiarygodność wyników jego działań.

B. DZIAŁANIA OKREŚLONE W ROZPORZĄDZENIU (WE) NR 1073/1999 W SPOSÓB DOROZUMIANY: WSPÓŁPRACA MIĘDZY OLAF A KRAJOWYMI ORGANAMI SĄDOWYMI

Problemy w zakresie relacji między OLAF a organami sądowymi poszczególnych krajów wynikają z faktu, że ich ramy prawne nie są jasne. Relacje te mają miejsce bądź na etapie postępowań wszczętych w wyniku dochodzeń, bądź w ramach działań wspierających. Działania te okazały się niezwykle pozytywne, i stanowią niezbędne uzupełnienie prac dochodzeniowych. Powinny one jednak być traktowane jak działania realizowane przez OLAF działający jako organ niezależny. We właściwym czasie powinny one znaleźć się w gestii przyszłej prokuratury europejskiej. W okresie przejściowym, działania wspierające wymagałyby przyjęcia wewnętrznych zasad regulujących uczestnictwo w nich OLAF. Władza ustawodawcza powinna ustalić ich podstawy oraz ramy prawne.

ROZDZIAŁ III

ZALECENIA KOMITETU — POPRAWA FUNKCJONOWANIA OLAF ORAZ PRZYGOTOWANIE PRZEJŚCIA DO PROKURATURY EUROPEJSKIEJ

Komitet sformułował zalecenia mające na celu ułatwienie OLAF pełnej realizacji jego zadań, a także stopniowego przechodzenia do funkcji „pomocnika wymiaru sprawiedliwości”, o której wspominał przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi w swoim wystąpieniu przedstawiającym plan działania. Prodi podkreślał również konieczność refleksji nad skoncentrowaniem działań OLAF wokół zadań określonych przez władzę ustawodawczą. OLAF istotnie napotykał trudności przy definiowaniu swoich poszczególnych zadań, a także relacji między nimi oraz ich relacji z zadaniami organów współpracujących.

A. ZALEŻNOŚCI POMIĘDZY FUNKCJĄ DOCHODZENIOWĄ A POZOSTAŁYMI FUNKCJAMI OLAF

Zadania Urzędu są bardzo zróżnicowane: dochodzenia, współpraca w dochodzeniach prowadzonych przez organy sądowe poszczególnych krajów, a także wkład w prace polityczne i legislacyjne Komisji w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym w budżecie wspólnotowym. Z czasem pojawiają się nowe problemy dotyczące synergii pomiędzy poszczególnymi zadaniami, zaś główną trudnością jest zachowanie spójności wszystkich działań.

1. Konieczność lepszej organizacji działań OLAF w zależności od strategii prowadzenia dochodzeń

Komitet popiera stosowanie zasady proporcjonalności oraz jasno określonej strategii prowadzenia dochodzeń, ze sprecyzowanymi kryteriami wyboru, niezbędnymi ze względu na zasadę pomocniczości oraz ograniczone środki. Dyrektor Urzędu podejmuje niezależną decyzję o wszczęciu dochodzenia, wynika domniemanie, że może on dokonać racjonalnego wyboru, opierając się na tych właśnie kryteriach. Na użytek osób, które będą prowadzić dochodzenie powinien on również jasno określić cel i zakres dochodzenia, niezbędne środki operacyjne i finansowe oraz rodzaj dowodów, jakich OLAF poszukuje. Tego rodzaju strategia prowadzenia dochodzeń powinna także ułatwić określenie roli dochodzeń prowadzonych przez OLAF względem procedur wspólnotowych i przepisów prawa poszczególnych krajów, ustalenie hierarchii priorytetów oraz zapewnienie jak największej przejrzystości decyzji, a co za tym idzie, niezależności.

2. Konieczność zmiany statusu OLAF

Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 oraz decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom opiera się na rozróżnieniu pomiędzy nową misją, realizowaną w sposób w pełni niezależny, a funkcjami sprawowanymi przez Urząd z ramienia Komisji. W praktyce jednak ten podział zadań nie jest do końca precyzyjny.

a) Organizacja wewnętrzna OLAF

Zalecenie 1): opracować struktury oddzielające służby sprawujące niezależne funkcje od służb realizujących zadania „Komisji”, a ponadto jasno przedstawić podział kompetencji między OLAF a służby i Dyрекcje Generalne w dziedzinie współpracy administracyjnej.

Zalecenie 2): wprowadzić system zarządzania zasobami ludzkimi (pracownicy tymczasowi lub urzędnicy) stosowny do ich zadań.

Zalecenie 3): opracować dla OLAF system budżetowy, który nie będzie stanowił przeszkody dla niezależności prowadzonych dochodzeń.

b) Status administracyjny i zakres odpowiedzialności

Status administracyjny OLAF jako części struktur Komisji mógłby postawić tę ostatnią w sytuacji konfliktu interesów w przypadkach, kiedy działałaby ona jako obrońca urzędnika, któremu powinna zapewnić ochronę, lub członka danej instytucji, wnoszącego skargę na środki podjęte przez OLAF w ramach dochodzenia lub na podstawie jego wyników.

Ta sama kwestia wiąże się ze statusem dyrektora OLAF, któremu na mocy przepisów powierzone zostały — podobnie jak w przypadku organów uprawnionych do nominowania (AIPN) — funkcje o charakterze dyscyplinarnym: zarówno prowadzenie dochodzeń, jak i badanie skarg i odwołań od działań podejmowanych w ramach dochodzeń, co jest zrozumiałe w zakresie prawa administracyjnego, lecz może stanowić problem w przypadku dochodzeń z konsekwencjami karnymi.

c) Stosunki zewnętrzne OLAF

Zalecenie 4): szczegółowo określić zadania realizowane przez OLAF, jego pozycję oraz relacje z organami współpracującymi, jak również sposoby interwencji w ramach różnych procedur, w szczególności dyscyplinarnych; ustalić zasady wsparcia udzielanego przez OLAF organom sądowym, precyzując ramy prawne tych działań.

B. MECHANIZMY I STRUKTURY NIEZBĘDNE W SPRAWOWANIU FUNKCJI DOCHODZENIOWYCH

Urząd uznaje swoje dochodzenia za czynności przygotowawcze mające charakter zwyczajnych czynności administracyjnych. Faktem jest, że OLAF nie dysponuje uprawnieniami pozwalającymi stosować wobec osób środki przymusu właściwe w sprawach karnych. Posiada jednak szeroki zakres uprawnień, jak na przykład prawo wstępu do pomieszczeń, prawo wglądu w dokumenty

lub obowiązek złożenia zeznań. Działania OLAF mogą także wkroczyć w sferę wolności osobistej. Z powyższych względów Komitet uważa, że wyłącznie wewnętrzna kontrola zgodności z prawem jest niewystarczająca, i nieśie ze sobą liczne niedogodności. Zalecenia Komitetu obejmują:

1. Zasady proceduralne

Zalecenie 5): w celu pełniejszego uwzględnienia skutków karnych dochodzeń, Komitet podtrzymuje swoje zalecenia dla OLAF zawarte w pierwszym raporcie z działalności dotyczące wprowadzenia wewnętrznych zasad proceduralnych dostosowanych do poszczególnych etapów dochodzenia i dostatecznie precyzyjnych, aby zapewnić poszanowanie istniejących zasad.

2. Kontrola zgodności dochodzeń z prawem

W ramach działań związanych z kontrolą legalności prowadzonych działań dochodzeniowych, OLAF uznaje konieczność przestrzegania przepisów określonych w motywie 10 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, jednak odpowiedzialność przekazuje innym organom, ryzykując tym samym osłabienie skuteczności swych działań. Komitet uważa więc za stosowne przypomnieć, że od daty wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 problem ten był już poruszany i pojawiły się propozycje jego rozwiązania.

C. ROLA ORAZ STATUS KOMITETU

Komitet przypomina o dwóch funkcjach, które zostały mu powierzone na mocy rozporządzenia: regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych oraz wspieranie dyrektora w wypełnianiu jego obowiązków.

Padła propozycja, aby w przyszłości poszerzyć uprawnienia Komitetu w zakresie kontroli zgodności z prawem; Komitet zostałby tym samym obciążony nowymi zadaniami, których nie może sprawować na mocy obowiązującego rozporządzenia. Komitet odniósł się z rezerwą do tego rozwiązania.

Z uwagi na skład, decydujący o jego rytmie funkcjonowania (co-miesięczne zebrania), głównym atutem Komitetu jest niezależność i bezstronność jego ocen. Gdyby został on dodatkowo wyposażony w kompetencje decyzyjne dotyczące przebiegu dochodzeń, musiałby zmienić status prawny i zostałby włączony w grono instytucji wspólnotowych: jego uprawnienia zostałyby rozszerzone, jednak mogłyby się to odbić niekorzystnie na niezależności i bezstronności Komitetu.

Z powyższych względów Komitet zaproponował powołanie „advokata swobód”, który czuwałby nad sprawowaniem nowych funkcji.

Komitet uznał również, że dzięki pełnionym zadaniom może pomóc w rozwiązywaniu trudności, na jakie napotyka OLAF na gruncie swoich relacji z organami współpracującymi, a które leżą u podstaw większości problemów związanych z jego działaniami operacyjnymi.

Zalecenie 6): wyraźnie określić nową, międzyinstytucjonalną misję Komitetu, polegającą na koordynacji prac różnych organów uczestniczących w działaniach operacyjnych w ramach ochrony wspólnotowych interesów finansowych, co pozwoli zapobiec problemom związanym ze sprzecznościami lub niezgodnościami w zakresie uprawnień.

W kwestii własnego statusu prawnego, Komitet ponownie zwraca uwagę instytucji na fakt, że powinien mieć środki niezbędne do realizacji jego zadań, zarówno na poziomie dostępu do informacji, jak i własnej pozycji administracyjnej i budżetowej, która powinna zapewnić mu możliwość sprawnego funkcjonowania. W szczególności należy wspomnieć o szczególnym charakterze działalności Komitetu, który jest niezależnym organem przedstawiającym swe raporty wszystkim instytucjom. Aby lepiej podkreślić specyficzną naturę zadań Komitetu, należy zdefiniować status prawny jego członków. Ponadto funkcjonowanie Komitetu i jego sekretariatu (siedziba, rekrutacja i rozwój zawodowy personelu, budżet) powinno być w pełni niezależne od kontrolowanych organów.

WNIOSKI

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy przedstawia konkretną perspektywę rozwoju obecnego systemu ochrony interesów finansowych (PIF) i przewiduje ustalenie warunków wykonywania uprawnień EUROJUST, obejmujących wszczynanie dochodzeń w sprawach karnych w ramach ochrony interesów finansowych oraz ich koordynację. Konstytucja dla Europy przewiduje ustanowienie na bazie EUROJUST prokuratury europejskiej, w której gestię powinny przejść zarówno dochodzenia jak i stawianie przed sądem, w tym ostatnim przypadku we współpracy z agencją EUROPOL.

Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 zawiera wskazówki na temat potencjalnych następstw karnych wniosków oraz informacji uzyskanych w wyniku dochodzeń prowadzonych przez OLAF, jak również nakazuje ich podporządkowanie bardziej restrykcyjnym zasadom i regułom, niż te stosowane w stosunku do dochodzeń określonych przez statut, jednak rezultaty tych uregulowań nie były zadowalające. Biorąc pod uwagę także wyniki audytu przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy, przy aktualizacji przepisów tego rozporządzenia należy określić kierunki rozwoju w ramach przygotowań do wprowadzenia zmian przy pomocy narzędzi przewidzianych w Konstytucji, udoskonalić wewnętrzną organizację OLAF, jak również polepszyć jego relacje z organami współpracującymi.

Tak więc należy znaleźć elementy rozwiązań dla większości problemów, z jakimi borykał się dotychczas Urząd, aby ułatwić utworzenie przyszłej prokuratury europejskiej.