

## IV

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

## OLAF

## Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF-u

styczeń 2011 r. – listopad 2011 r.

(2012/C 100/01)

**Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF-u****Diemut R. THEATO**

Przewodniczący

Były członek Parlamentu Europejskiego

Były przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, Niemcy

**Peter STRÖMBERG**

Prezes Rady Biegłych Księgowych, Szwecja

**Kálmán GYÖRGYI**

Były prokurator generalny Republiki Węgierskiej, Węgry

**Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ**

Prokurator Sądu Najwyższego, Hiszpania

**Rosalind WRIGHT**

Przewodnicząca Zespołu Doradczego ds. Nadużyć Finansowych, Zjednoczone Królestwo

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU	3
1. WPROWADZENIE	5
2. GWARANCJE PRAWNE NIEZALEŻNOŚCI DOCHODZENIOWEJ OLAF-U	5
2.1. <b>Niezależność dyrektora generalnego OLAF-u</b>	5
2.1.1. Nabór dyrektora generalnego OLAF-u	5
2.1.2. Środki zagwarantowania niezależności dyrektora generalnego OLAF-u	6
2.1.3. Zastępca dyrektora generalnego	6
2.2. <b>Rola Komitetu Nadzoru</b>	6
2.2.1. Dostęp KN do akt spraw OLAF-u	7
2.2.2. Sekretariat KN	7
3. MONITOROWANIE WYKONYWANIA FUNKCJI DOCHODZENIOWEJ OLAF-U	7
3.1. <b>Kompetencje i uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u</b>	7
3.2. <b>Czas trwania dochodzeń</b>	8
3.3. <b>Poszanowanie gwarancji proceduralnych w ramach dochodzeń</b>	8
3.4. <b>Współpraca i wymiana informacji z państwami członkowskimi</b>	9
3.5. <b>Współpraca i wymiana informacji z instytucjami, organami, urzędami i agencjami w związku z funkcją dochodzeniową OLAF-u</b>	9
3.5.1. Dostęp OLAF-u do informacji będących w posiadaniu instytucji	10
3.5.2. Stosunki z IDOC i służbami innych instytucji UE	10
3.5.3. Działania następcze instytucji w związku z zaleceniami OLAF-u	11
3.5.4. Zgoda sekretarza generalnego/przewodniczącego instytucji, organu, urzędu lub agencji na odroczenie obowiązku umożliwienia osobie objętej dochodzeniem wyrażenia swojego stanowiska	11
3.5.5. Przekazywanie przez OLAF sprawozdań ze spraw oraz informacji instytucjom, organom, urzędom i agencjom	11
3.5.6. Wymiana poglądów z instytucjami	12
4. MONITOROWANIE WPŁYWU ZARZĄDZANIA NA FUNKCJĘ DOCHODZENIOWĄ OLAF-U	12
4.1. <b>Zarządzanie dochodzeniami</b>	12
4.1.1. Planowanie i strategiczne kierowanie dochodzeniami	12
4.1.2. Kontrola wewnętrzna dochodzeń	12
4.2. <b>Budżet, organizacja administracyjna i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u</b>	13
4.3. <b>Dochodzeniowe zasady proceduralne OLAF-u (Podręcznik)</b>	14
WNIOSKI	14
ZAŁĄCZNIK I. Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru	16
ZAŁĄCZNIK II. Wykaz opinii przyjętych przez Komitet Nadzoru od dnia 1 grudnia 2005 r. do dnia 30 listopada 2011 r.	17
ZAŁĄCZNIK III. Opinia nr 1/2011 – Dostęp Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) do danych będących w posiadaniu Komisji	18
ZAŁĄCZNIK IV. Opinia nr 2/2011 – Uprawnienia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie niezależnego prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach UE	21
ZAŁĄCZNIK V. Opinia nr 3/2011 – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2012	25
ZAŁĄCZNIK VI. Opinia nr 4/2011 w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999	27
ZAŁĄCZNIK VII. Opinia nr 5/2011 – Przekazywanie przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) innym instytucjom sprawozdań końcowych z dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania działań następczych	37

## PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU

Mam przyjemność przedstawić Państwu ostatnie sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Jest to ostatnie sprawozdanie z działalności naszego Komitetu, którego mandat rozpoczął się w grudniu 2005 r.

Ostatni rok naszego mandatu był dla naszego Komitetu rokiem szczególnie wymagającym między innymi w związku z objęciem stanowiska przez nowego dyrektora generalnego, przyspieszeniem reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i wywołaną tym debatą, w której Komitet Nadzoru aktywnie uczestniczył, a także w związku z kontrolą uzupełniającą OLAF-u przeprowadzoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Nadszedł czas, aby poddać naszą pracę ogólnej ocenie. Dlatego format tego ostatniego sprawozdania rocznego Komitetu Nadzoru został zmieniony, aby lepiej odzwierciedlić naszą działalność na przestrzeni sześciu lat naszego mandatu. Oprócz podsumowania naszej działalności w 2011 r. niniejsze sprawozdanie przedstawia streszczenie głównych zagadnień, na których Komitet Nadzoru skupił się w swojej działalności w zakresie monitorowania.

Komitet Nadzoru angażował się w pełni we wspieranie OLAF-u w zwalczaniu nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych działań niezgodnych z prawem i wpływających na interesy finansowe Unii Europejskiej oraz w umacnianie niezależności OLAF-u poprzez regularne monitorowanie jego dochodzeń.

Przez szereg lat Komitet Nadzoru ściśle współpracował z pierwszym dyrektorem generalnym OLAF-u, zmarłym Franzem-Hermannem Brünerem, a od stycznia 2010 r. z Nicholasem Ilettem pełniącym obowiązki dyrektora generalnego. W 2010 r. Komitet Nadzoru aktywnie uczestniczył w procedurze naboru nowego dyrektora generalnego, a po mianowaniu na to stanowisko w lutym 2011 r. Giovanniego Kesslera odbył z nim kilka spotkań.

Komitet Nadzoru priorytetowo potraktował również kwestię utrzymania regularnych kontaktów z instytucjami UE oraz partnerami OLAF-u i zainteresowanymi podmiotami, w szczególności w związku z faktem, że od nich zależy skuteczne wdrażanie zaleceń OLAF-u wynikających z jego dochodzeń. Komitet Nadzoru ceni dobre stosunki z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim, Radą i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, z którymi odbywał regularne spotkania w celu omówienia kwestii dotyczących OLAF-u będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Komitet Nadzoru wyraża głęboką nadzieję, że w przyszłości ta owocna współpraca będzie kontynuowana.

Jako jeden z kluczowych sojuszników OLAF-u Komitet Nadzoru wspierał w razie potrzeby Urząd, zachęcając go do podtrzymywania dobrych praktyk, zwracając jednocześnie uwagę na te aspekty dotyczące wykonywania przez Urząd funkcji dochodzeniowej, które wymagały udoskonalenia.

Komitet Nadzoru podkreślał zwłaszcza niezmiennie konieczność skupienia się przez OLAF na swojej głównej działalności dochodzeniowej i skoncentrowania wysiłków na większych sprawach poprzez opracowanie spójnej i solidnej polityki „*de minimis*”. Komitet Nadzoru zalecił również, aby OLAF podjął się skrócenia czasu trwania dochodzeń poprzez lepsze zarządzanie, poprawę planowania wszystkich działań dochodzeniowych i skuteczniejsze ustalanie priorytetów w pracy dochodzeniowej. Ponadto Komitet Nadzoru regularnie zwracał uwagę na potrzebę wprowadzenia odpowiednich i jasnych dochodzeniowych zasad proceduralnych oraz zalecił udoskonalenie zarówno zasad zawartych w Podręczniku OLAF-u, jak i ich wdrażania na poszczególnych etapach dochodzeń.

Pracę Komitetu w całym 2011 r. można postrzegać jako kolejny przykład pełnienia przez nas roli wspierającej, która jest jednak niezmiernie ważna. Komitet Nadzoru wydał ogółem pięć opinii dotyczących funkcji dochodzeniowej OLAF-u. W pierwszej opinii, wydanej na wniosek pełniącego obowiązki dyrektora generalnego, Komitet Nadzoru wsparł konieczność zapewnienia OLAF-owi dostępu do baz danych pracowników Komisji Europejskiej na etapie oceny dochodzenia. Druga opinia została sporządzona na wniosek nowego dyrektora generalnego i potwierdziła ona kompetencje OLAF-u w zakresie ścigania domniemanej korupcji ze strony posłów do Parlamentu Europejskiego. Trzecia opinia dotyczyła projektu budżetu OLAF-u na 2012 r.; Komitet Nadzoru zgodził się z wnioskiem kierownictwa OLAF-u, że powinno ono dysponować swobodą przy ustalaniu, w jaki sposób cięcia wydatków na kolejny rok, nałożone na OLAF przez Komisję Europejską, powinny być rozłożone w ramach Urzędu. W swojej czwartej opinii Komitet Nadzoru poddał ocenie wniosek Komisji Europejskiej w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Najnowsza opinia Komitetu Nadzoru dotyczy analizy praktyki przekazywania przez OLAF odpowiednim instytucjom, organom, urządnom i agencjom sprawozdań ze spraw, sporządzonych po dochodzeniach wewnętrznych zamkniętych bez działań następczych; Komitet Nadzoru zwrócił uwagę na konsekwencje tej praktyki, jeśli chodzi o efektywność i niezależność dochodzeń OLAF-u.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje fakt, że na przestrzeni lat OLAF podjął działania w celu wdrożenia wielu zaleceń Komitetu. Komitet Nadzoru ma jednak świadomość, że wiele kwestii wymaga jeszcze udoskonalenia. W szczególności OLAF musi podjąć działania zmierzające do ponownego skupienia się na swojej funkcji dochodzeniowej oraz do poprawy swojej ogólnej efektywności poprzez lepsze zarządzanie dochodzeniami, w szczególności jeśli chodzi o czas ich trwania oraz kontrolę nad ich zarządzaniem i nadzór nad nimi. Komitet Nadzoru ma nadzieję, że reorganizacja OLAF-u, która zostanie wdrożona w dniu 1 lutego 2012 r., rozwiąże te problemy. Postępy czynione przez OLAF, zwłaszcza w konkretnych dziedzinach wskazanych powyżej, będą nadal monitorowane przez kolejny Komitet Nadzoru.

W całym okresie obowiązywania naszego mandatu rozwinęliśmy konstruktywne stosunki z OLAF-em. Liczne spotkania z kierownictwem i pracownikami OLAF-u stanowiły okazję do cennej wymiany poglądów i informacji. Komitet Nadzoru chciałby podziękować pracownikom OLAF-u i jego dyrektorowi generalnemu za gotowość do współpracy z Komitetem Nadzoru w całym okresie sprawowania przez nas mandatu oraz za to, że dzięki ich pomocy pełnienie naszych obowiązków było łatwiejsze i przyjemniejsze.

W szczególny sposób chciałbym ze swojej strony i w imieniu pozostałych członków Komitetu podziękować personelowi naszego sekretariatu, bez którego pracowitości i lojalnego wsparcia nasza praca nie byłaby w ogóle możliwa. Praca z nimi była prawdziwą przyjemnością.

Diemut THEATO,  
Przewodniczący  
Komitet Nadzoru OLAF-u

## 1. WPROWADZENIE

1. Komitet Nadzoru (KN) Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) został utworzony w celu wzmocnienia niezależności OLAF-u poprzez systematyczne monitorowanie jego funkcji dochodzeniowej, jednak bez ingerowania w przebieg prowadzonych dochodzeń. KN wspiera również dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu jego obowiązków, w celu wsparcia pracy OLAF-u i zapewnienia prowadzenia przez niego dochodzeń zgodnie z najwyższymi standardami.

2. KN pełni tę rolę poprzez wydawanie opinii dyrektorowi generalnemu OLAF-u, w których formułuje zalecenia dla OLAF-u dotyczące uprawnień, tam gdzie jest to stosowne i konieczne. KN składa również instytucjom UE corocznie sprawozdania ze swojej działalności.

3. Niniejsze sprawozdanie z działalności obejmuje okres sześcioletniego mandatu KN, którego członkowie rozpoczęli urzędowanie w grudniu 2005 r.

4. Główne obowiązki KN podczas jego mandatu polegały na gwarantowaniu, by niezależność OLAF-u nie została w żaden sposób naruszona. KN stwierdza, że ryzyko nieodpowiedniego wpływu na etapie wszczynania dochodzenia, ścigania oraz prowadzenia dochodzenia może pochodzić z rozmaitych źródeł, w związku z czym zwrócił szczególną uwagę na bardziej subtelna presję, która mogłaby potencjalnie wpływać na niezależność OLAF-u, polegającą między innymi na wysiłkach ze strony odpowiednich instytucji, organów, urzędów, agencji, państw członkowskich i innych stron trzecich, zmierzających do utrudniania pracy OLAF-u na etapie wszczynania dochodzenia lub podczas trwania dochodzenia: poprzez odmowę lub opóźnianie przekazania OLAF-owi dowodów lub dokumentacji, poprzez utrudnianie Urzędowi prowadzenia działań dochodzeniowych lub poprzez nieuzasadnione ograniczanie zasobów operacyjnych, finansowych lub kadrowych OLAF-u. W związku z tym monitorowanie przez KN dochodzeń OLAF-u obejmowało szeroki zakres zagadnień.

5. KN zwrócił szczególną uwagę na kwestię wdrażania przepisów prawnych zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>(1)</sup>, gwarantujących niezależność OLAF-u: gwarancji dotyczących stanowiska dyrektora generalnego OLAF-u oraz istnienia KN i jego uprawnień. KN aktywnie uczestniczył w procedurze naboru nowego dyrektora generalnego OLAF-u oraz przedstawił swoje uwagi na temat poprawek do reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999<sup>(2)</sup> dotyczących tej procedury, a także poprawek dotyczących mandatu, statusu, roli i niezależności dyrektora generalnego OLAF-u.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 1.

<sup>(2)</sup> Zob. dokument analityczny na temat reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych z dnia 6 lipca 2010 r., SEC(2010) 859, oraz opinia KN nr 3/2010; zob. również zmieniony wniosek Komisji Europejskiej z dnia 17 marca 2011 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylające rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999, COM(2011) 135 wersja ostateczna, oraz opinia KN nr 4/2011.

6. KN ściśle monitorował wykonywanie przez OLAF jego funkcji dochodzeniowej, aby być w stanie wykryć przypadki nieodpowiedniej presji na OLAF, które mogłyby naruszać jego niezależność. Na podstawie gruntownej analizy reprezentatywnej próby szeregu zróżnicowanych akt spraw i licznych rozmów z pracownikami dochodzeniowymi OLAF-u oraz kierownikami i dyrektorami, KN ocenił te aspekty, które uznał za zasadnicze pod względem skuteczności, efektywności i niezależności pracy dochodzeniowej OLAF-u, a mianowicie: kompetencje i uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u, czas trwania dochodzeń, przestrzeganie przez Urząd zasad proceduralnych podczas prowadzenia dochodzeń, współpraca i wymiana informacji z państwami członkowskimi oraz z instytucjami, organami, urzędami i agencjami w związku z wykonywaniem przez OLAF jego funkcji dochodzeniowej.

7. KN ocenił wpływ zarządzania OLAF-em na dochodzenia. W szczególności KN zwrócił wyjątkową uwagę na kwestie zarządzania dochodzeniami, budżetu oraz organizacji administracyjnej i polityki kadrowej w związku z wykonywaniem przez OLAF funkcji dochodzeniowej i dochodzeniowych zasad proceduralnych OLAF-u.

## 2. GWARANCJE PRAWNE NIEZALEŻNOŚCI DOCHODZENIOWEJ OLAF-U

8. Mimo że pod względem administracyjnym OLAF jest formalnie częścią Komisji Europejskiej, jest od niej niezależny w zakresie swojej działalności dochodzeniowej. Ramy prawne regulujące prowadzenie przez OLAF dochodzeń określają dwa zestawy gwarancji zmierzających do zagwarantowania Urzędowi niezależności operacyjnej i „odpowiedniego prowadzenia dochodzeń przez Urząd”<sup>(3)</sup>: niezależności dyrektora generalnego OLAF-u oraz roli KN.

### 2.1. Niezależność dyrektora generalnego OLAF-u

9. Wszczynanie, prowadzenie i zamykanie spraw OLAF-u jest kwestią, za którą wyłączną odpowiedzialność ponosi dyrektor generalny OLAF-u. Dlatego jego niezależność jest niezbędnym warunkiem wstępnym, aby OLAF mógł prowadzić dochodzenia administracyjne bez nacisków lub presji z zewnątrz. W kilku swoich opiniach KN wyraził swoje poglądy w kwestii jego naboru, środków zagwarantowania jego niezależności i reprezentacji zastępczej.

#### 2.1.1. Nabór dyrektora generalnego OLAF-u

10. W 2010 r. KN był aktywnie zaangażowany w procedurę mianowania na stanowisko dyrektora generalnego oraz wydał opinię nr 2/2010 w sprawie mianowania dyrektora generalnego OLAF-u. KN stwierdził, że skuteczne funkcjonowanie Urzędu wymaga od jego dyrektora generalnego silnego przywództwa, odpowiednich umiejętności kierowniczych i potwierdzonej umiejętności zarządzania dużymi zespołami. Ścisłej rzecz

<sup>(3)</sup> Motyw 5 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

biorąc, KN podkreślił, że dyrektor generalny OLAF-u powinien posiadać umiejętności i determinację do przewodzenia złożonej, wielozadaniowej organizacji w międzynarodowym środowisku w celu osiągnięcia konkretnych wyników w zakresie zwalczania nadużyć i korupcji w Europie. Powinien posiadać odpowiednie doświadczenie zawodowe w tej dziedzinie, aby zdobyć lojalność i szacunek wysoko wyspecjalizowanego zespołu oraz aby zapewnić wiarygodność zarówno wewnątrz Urzędu, jak i poza nim.

11. Ponadto w opinii nr 3/2010 KN z zadowoleniem przyjął nową procedurę naboru przewidzianą w art. 12 ust. 2 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Procedura ta w pełni realizuje wymóg niezależności i wspólne porozumienie trzech instytucji – Parlamentu Europejskiego (PE), Rady i Komisji Europejskiej – i służy wzmocnieniu pozycji dyrektora generalnego OLAF-u.

### 2.1.2. Środki zagwarantowania niezależności dyrektora generalnego OLAF-u

12. Dyrektor generalny OLAF-u musi pełnić swoje obowiązki, dysponując pełną niezależnością. Ponadto ciąży na nim ogólna odpowiedzialność za zapewnienie niezależności całości działalności operacyjnej OLAF-u, w którym to zadaniu jest zawsze wspierany przez KN. Ramy prawne regulujące działalność dochodzeniową OLAF-u określają kilka środków umożliwiających dyrektorowi generalnemu OLAF-u niezależne działanie. KN wyraził swoje poglądy na temat niektórych z nich w swoich opiniach i w poprzednich sprawozdaniach rocznych.

13. Między innymi w kompetencji dyrektora generalnego OLAF-u leży decyzja na temat wszczynania i prowadzenia dochodzeń oraz sprawozdawczości z dochodzeń, bez konieczności zwracania się o zewnętrzne instrukcje ani przyjmowania takich instrukcji<sup>(4)</sup>. Ponadto dyrektor generalny OLAF-u może wnieść sprawę przeciwko Komisji Europejskiej, o ile uzna, że środek podjęty przez Komisję Europejską narusza jego niezależność. W kontekście ostatnich nieporozumień między Parlamentem Europejskim i OLAF-em KN stwierdził w opinii nr 4/2011, że w zmienionym wniosku w sprawie rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 możliwość ta powinna zostać rozszerzona na wszystkie instytucje, organy, urzędy i agencje<sup>(5)</sup>. W takim przypadku powinien on bezzwłocznie poinformować KN o tym fakcie i starać się uzyskać jego pełne wsparcie.

14. Co więcej, w przeciwieństwie do innych dyrektorów generalnych Komisji Europejskiej dyrektor generalny OLAF-u ma prawo występować jako organ powołujący lub jako organ upoważniony do zawierania umów o pracę<sup>(6)</sup>. Uwzględniając fakt, że dyrektor generalny powinien zarządzać zasobami ludzkimi w sposób najlepiej odpowiadający potrzebom operacyjnym OLAF-u, KN jest przekonany, że funkcję tę należy wzmocnić, aby przyznać mu swobodę zatrudniania personelu dochodzeniowego o niezbędnych umiejętnościach i kwalifikacjach w celu

prowadzenia wszystkich działań operacyjnych OLAF-u. Kwestia ta powinna leżeć w wyłącznej kompetencji dyrektora generalnego, niepowiązanej z procedurami naboru dotyczącymi reszty personelu Komisji Europejskiej. Kompetencja ta nie powinna być przekazana Komisji Europejskiej. KN ponownie podkreślił potrzebę lepszego rozwinięcia polityki kadrowej poprzez wprowadzenie strategii odzwierciedlającej priorytety operacyjne wyznaczone przez kierownictwo<sup>(7)</sup>.

15. Wreszcie, w opinii nr 4/2011 KN podkreślił, że ciągłość niezależnego prowadzenia dochodzeń przez OLAF jest kwestią zasadniczą oraz że w żadnym przypadku przekazanie obowiązków dochodzeniowych dyrektora generalnego jednemu lub większej liczbie pracowników OLAF-u nie powinno odbiegać od obowiązków danej wyznaczonej osoby względem odnośnych instytucji ani nie naruszać jego niezależności<sup>(8)</sup>.

### 2.1.3. Zastępca dyrektora generalnego

16. W styczniu 2010 r. instytucje musiały poradzić sobie z sytuacją, w której nie wyznaczono nikogo na stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u zgodnie z wymogami art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, kiedy to Komisja Europejska wyznaczyła osobę pełniącą obowiązki dyrektora generalnego bez uprzedniej konsultacji z pozostałymi dwiema instytucjami (Parlamentem Europejskim i Radą) i bez zgody tych instytucji. KN wyraził pogląd, że osoba pełniąca obowiązki dyrektora generalnego OLAF-u w okresie przejściowym powinna otrzymać na to zgodę wszystkich trzech instytucji<sup>(9)</sup>.

17. W świetle tych wydarzeń KN uznał zatem, że konieczne jest zapewnienie ciągłości niezależnego prowadzenia dochodzeń przez OLAF poprzez utworzenie, na mocy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, stanowiska stałego zastępcy dyrektora generalnego, który zastępowałby dyrektora generalnego, gdyby ten zrezygnował ze stanowiska, odszedł na emeryturę, był na zwolnieniu chorobowym lub z innego powodu nie byłby w stanie pełnić swoich obowiązków<sup>(10)</sup>; zastępca ten byłby wybierany spośród dyrektorów OLAF-u w porozumieniu z wszystkimi trzema instytucjami.

## 2.2. Rola Komitetu Nadzoru

18. Komitet Nadzoru został powołany w celu wzmocnienia niezależności OLAF-u poprzez regularne monitorowanie wykonywania przez OLAF jego funkcji dochodzeniowej. Niezależność KN jest kluczowym czynnikiem dla zapewnienia niezależności operacyjnej samego OLAF-u. Dlatego zasoby KN (służące zapewnieniu dostępu KN do akt spraw OLAF-u oraz zapewnienia wsparcia ze strony sekretariatu KN) powinny być odpowiednie i wystarczające, aby umożliwić KN pełnienie jego roli i wykonywanie swoich obowiązków przy pełnej niezależności. KN systematycznie wyrażał pogląd na ten temat w swoich sprawozdaniach rocznych i opiniach.

<sup>(4)</sup> Art. 12 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(5)</sup> Opinia nr 4/2011, pkt 6.

<sup>(6)</sup> Artykuł 6 ust. 1 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom.

<sup>(7)</sup> Opinia nr 3/2011.

<sup>(8)</sup> Opinia nr 4/2011, pkt 4.2.1.

<sup>(9)</sup> Sprawozdanie z działalności KN za lata 2009–2010, pkt 3.1.1.

<sup>(10)</sup> Opinie nr 3/2010 i 4/2011.

### 2.2.1. Dostęp KN do akt spraw OLAF-u

19. Jak podkreślono w opinii nr 4/2011, działalność KN w zakresie monitorowania jako niezależnego organu nie powinna być oparta jedynie na informacjach otrzymywanych od OLAF-u. KN musi być w stanie przeprowadzać własną analizę, korzystając nie tylko z dokumentów i informacji otrzymywanych od OLAF-u zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999, lecz również z całej dokumentacji, jaką uzna za stosowną do realizacji tego zadania. W tym kontekście dostęp KN i jego sekretariatu do akt spraw OLAF-u jest niezbędnym w celu uzyskania informacji adekwatnych do wypełniania misji KN polegającej na wzmacnianiu niezależności OLAF-u poprzez regularne monitorowanie jego funkcji dochodzeniowej.

### 2.2.2. Sekretariat KN

20. Członkowie KN są wspierani w wykonywaniu swoich obowiązków przez sekretariat, który zapewnia OLAF<sup>(11)</sup>. KN zawsze podkreślał potrzebę zapewnienia niezależności pracy sekretariatu KN pod nadzorem i kierownictwem przewodniczącego KN i jego członków. Zdaniem KN niezależne funkcjonowanie sekretariatu wymaga uwzględnienia dodatkowych gwarancji bezpośrednio w tekście rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, takich jakie zaproponował KN w opinii nr 4/2011<sup>(12)</sup> dotyczących liczby członków sekretariatu oraz ich wyznaczania i oceny.

21. W całym okresie pełnienia swojego mandatu KN stale podkreślał wymóg odpowiedniego obsadzenia sekretariatu pod względem liczby pracowników i ich szczebla: jednego kierownika działu, czterech administratorów i trzech asystentów. KN jest zatem bardzo zawiedziony, stwierdzając, że jego wielokrotne zalecenia nie tylko nie zostały w pełni uwzględnione przez OLAF, lecz co więcej – nowa struktura OLAF-u przewiduje redukcję z ośmiu stanowisk do sześciu. KN odnotowuje również zaniepokojeniem fakt, że wyznaczenia nowego kierownika sekretariatu KN dokonał dyrektor generalny OLAF-u; obie te decyzje zostały podjęte bez uprzedniej konsultacji z KN.

22. W ocenie KN w przyszłości i zgodnie z art. 11 regulaminu KN<sup>(13)</sup> członkowie jego sekretariatu powinni być wyznaczani na wniosek KN przez organ inny niż dyrektor generalny OLAF-u, aby mogli wykonywać swoje obowiązki pod zwierzchnictwem KN i przy pełnej zgodności z instrukcjami otrzymywanymi wyłącznie od KN oraz podlegali okresowej ocenie

KN<sup>(14)</sup>. Na podstawie doświadczenia zdobytego przez sześć lat pełnienia mandatu KN stwierdza, że niezależność KN będzie iluzoryczna, jeśli personel sekretariatu KN będzie nadal wyznaczany, kierowany i oceniany przez urząd, za którego monitorowanie jest odpowiedzialny.

## 3. MONITOROWANIE WYKONYWANIA FUNKCJI DOCHODZENIOWEJ OLAF-U

23. W całym okresie pełnienia mandatu KN w pełnym zakresie korzystał z mechanizmów prawnych przewidzianych przez prawodawcę, jeśli chodzi o regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u w celu zagwarantowania, żeby jego niezależność nie została naruszona. Na podstawie informacji przesłanych przez dyrektora generalnego OLAF-u<sup>(15)</sup> lub działając z własnej inicjatywy<sup>(16)</sup>, KN przeanalizował te aspekty funkcji dochodzeniowej OLAF-u, które uznał za zasadnicze dla zagwarantowania jego niezależności operacyjnej: kompetencje i uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u, czas trwania dochodzeń, przestrzeganie praw proceduralnych, współpraca i wymiana informacji z państwami członkowskimi i instytucjami, organami, urzędami i agencjami.

### 3.1. Kompetencje i uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u

24. W opinii nr 3/2010 KN wyraził wolę, by w zmienionym rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 zawarto przejrzystą definicję kompetencji i uprawnień dochodzeniowych OLAF-u na każdym etapie dochodzenia, w szczególności jeśli chodzi o uprawnienia OLAF-u do przeprowadzania kontroli na miejscu i inspekcji, o których mowa w rozporządzeniu (Euratom, WE) nr 2185/96<sup>(17)</sup>. Ostatnie wyzwania pokazały, że należy również wzmocnić uprawnienia OLAF-u do uzyskania natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do każdej informacji będącej w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji<sup>(18)</sup>.

25. Urzędowi uniemożliwiono uzyskanie natychmiastowego i automatycznego dostępu do baz danych Komisji Europejskiej zawierających dane osobowe, kiedy ten rozważał, czy wszcząć dochodzenie. W opinii KN nr 1/2011, wydanej na wniosek dyrektora generalnego OLAF-u, poparto OLAF w dialogu z Komisją Europejską na ten temat (bardziej szczegółowe informacje – zob. pkt 3.5.1).

<sup>(11)</sup> Art. 11 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(12)</sup> Opinia nr 4/2011, pkt 41.

<sup>(13)</sup> Dz.U. L 308 z 24.11.2011, s. 114.

<sup>(14)</sup> Zob. pkt 44 opinii nr 6/2011 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącej zmienionego wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylające rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. C 254 z 30.8.2011, s. 1).

<sup>(15)</sup> Art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(16)</sup> Art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(17)</sup> Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2).

<sup>(18)</sup> Art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

26. Zakwestionowano również kompetencje OLAF-u w zakresie wszczynania i prowadzenia dochodzeń wewnętrznych dotyczących posłów do Parlamentu Europejskiego oraz uprawnienia OLAF-u do uzyskania natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do każdej informacji będącej w posiadaniu tej instytucji oraz do jej pomieszczeń. Ponownie KN wsparł OLAF i na wniosek dyrektora generalnego OLAF-u wydał opinię nr 2/2011, w której stwierdził, że uniemożliwienie OLAF-owi wykonywania tej kluczowej działalności dochodzeniowej na skutek interpretacji mandatu OLAF-u przez określoną instytucję, organ, urząd i agencję ograniczyło niezależność prowadzenia dochodzeń przez OLAF.

27. W opinii nr 4/2011 KN wyraził ubolewanie, że dotychczas nie zdefiniowano wyraźnie kompetencji Urzędu w zakresie prowadzenia dochodzeń oraz jego uprawnień dochodzeniowych, w szczególności jeśli chodzi o dochodzenia w ramach instytucji, organów, urzędów i agencji<sup>(19)</sup>.

### 3.2. Czas trwania dochodzeń

28. KN zwrócił szczególną uwagę na czas trwania dochodzeń OLAF-u, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania terminów i niewyjaśnionych opóźnień w przebiegu dochodzeń. Ponadto czas trwania dochodzeń był monitorowany w celu sprawdzenia, czy potencjalne opóźnienia nie były spowodowane przyczyną, która mogłaby naruszyć ich niezależność lub zagrozić ich wynikom. KN przeanalizował ogółem 425 spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, a także pewną liczbę spraw, które pozostawały niezamknięte przez ponad cztery lata dochodzenia. Wyniki tych analiz przedstawiono w dwóch opiniach<sup>(20)</sup> i uwzględniono w poszczególnych sprawozdaniach rocznych KN.

29. Dzięki temu, że w opinii nr 1/2007 KN zalecił, by format sprawozdań składanych KN przez OLAF i dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy wskazywał w bardziej przejrzysty sposób przyczyny wyjątkowych opóźnień w dochodzeniach<sup>(21)</sup>, KN był w stanie łatwiej wskazać przyczyny takich opóźnień i w rezultacie OLAF w przeważającej mierze wyeliminował niewyjaśnione przyczyny, zmieniając format „sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”.

30. Nie oznacza to, że KN jest zadowolony, że dochodzenia są kończone w dopuszczalnych terminach. Przeciwnie, KN odnotował, że dochodzenia, niekiedy dotyczące stosunkowo prostych spraw, często są kończone po nadmiernie długim czasie trwania. W szczególności obecnie jest 36 spraw, w stosunku do których dochodzenia trwają już ponad 4 lata<sup>(22)</sup>. Może to wynikać z niewystarczającej liczby doświadczanego personelu przydzielonego do określonych dochodzeń lub z przesuwania pracowników dochodzeniowych do

rozpoczynania nowych dochodzeń, zanim skończą poprzednie. Kwestia ta ogromnie niepokoi KN, który zwracał uwagę na ten problem, między innymi sugerując lepsze metody kontroli i planowania dochodzeń, aby kierownicy mogli lepiej przydzielać swoich pracowników dochodzeniowych i efektywniej sterować przebiegiem dochodzeń<sup>(23)</sup>.

### 3.3. Poszanowanie gwarancji proceduralnych w ramach dochodzeń

31. Niezależność OLAF-u opiera się w znacznej mierze na jego zdolności i gotowości do poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych podczas prowadzenia dochodzeń. W przeciwnym razie OLAF narażałby się na krytykę, opór ze strony zainteresowanych stron oraz interwencje polityczne. Z tego powodu KN zawsze był żywo zainteresowany, by OLAF przestrzegał tych praw i gwarancji oraz poczynił znaczne wysiłki w celu oceny, w jaki sposób OLAF zapewnia poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, oraz w celu aktywnego promowania rozwoju odpowiednich standardów w tej dziedzinie, mających zastosowanie do OLAF-u.

32. Podczas analizy spraw przekazywanych krajowym organom sądowym KN zwrócił szczególną uwagę na merytoryczne i proceduralne aspekty dochodzeń. Na podstawie tych spraw KN ocenił, w jaki sposób OLAF zapewnia poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w ramach swoich dochodzeń. Ustalenia i zalecenia KN są podsumowane w opinii nr 5/2010. We wspomnianej opinii KN stwierdził, że zasadniczo OLAF przestrzega praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. KN wskazał jednak na konkretne problemy, takie jak niedociągnięcia proceduralne, błędy administracyjne i rozbieżne praktyki w ramach działów dochodzeniowych.

33. KN wydał zalecenia mające na celu poprawę obecnej praktyki w zakresie prowadzenia dochodzeń. W szczególności KN zaproponował konkretne środki, które OLAF powinien podjąć w celu wzmocnienia poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych na każdym etapie dochodzenia. Ponadto KN zalecił OLAF-owi wprowadzenie konkretnych poprawek w Podręczniku OLAF-u<sup>(24)</sup> oraz dopilnowanie, by przestrzegano zawartych w nim zasad. Ponadto KN zalecił wzmocnienie mechanizmów kontroli bezstronności i poufności dochodzeń oraz czasu ich trwania. Wreszcie, KN przedłożył OLAF-owi schemat analizy dotyczącej poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, który pracownicy dochodzeniowi powinni stosować jako wytyczne podczas dochodzeń, a kierownictwo podczas kontroli legalności dochodzeń.

34. KN odnotowuje z zadowoleniem, że w odpowiedzi na opinię nr 5/2010 dyrektor generalny OLAF-u postanowił wdrożyć większość zaleceń w ramach Urzędu.

<sup>(19)</sup> Opinia nr 4/2011, pkt 5.

<sup>(20)</sup> Opinie nr 1/2007 i 2/2009.

<sup>(21)</sup> KN zalecił uwzględnienie informacji dotyczących czasu, w którym miały miejsce fakty będące przedmiotem dochodzenia; okresów przedawnień czynów objętych dochodzeniem; analizy prawnej nieprawidłowości objętych dochodzeniem; potencjalnych sankcji lub konsekwencji prawnych czynów objętych dochodzeniem oraz przewidywanego terminu zakończenia postępowania wraz z umotywowanym wyjaśnieniem.

<sup>(22)</sup> Październik 2011 r.

<sup>(23)</sup> Opinia nr 4/2010.

<sup>(24)</sup> Podręcznik OLAF-u – procedury operacyjne.



35. KN przyczynił się również do debaty na temat reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, ponaglając Komisję Europejską i prawodawcę do skorzystania z tej reformy w celu wzmocnienia ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami OLAF-u. KN wydał trzy opinie na ten temat <sup>(25)</sup>.

36. W szczególności KN podkreślił, że przy ustalaniu standardów w odniesieniu do gwarancji proceduralnych należy zawsze uwzględnić równowagę między interesami zainteresowanych stron a skutecznością przebiegu dochodzeń. Równowaga ta jest szczególnie delikatna, jeśli chodzi o określanie przepisów dotyczących procedury administracyjnej, która nie obejmuje środków przymusu i ma raczej ograniczony wpływ na status prawny zainteresowanej osoby. Istnieje ryzyko, że nadanie zbyt dużej wagi aspektom proceduralnym sprawy doprowadzi do odwrócenia uwagi od skutecznego przebiegu dochodzenia. Jednym z takich przykładów jest złożona kwestia odroczenia obowiązku OLAF-u do udzielenia zainteresowanej osobie możliwości wyrażenia swojego stanowiska oraz konieczność uzyskania przez OLAF uprzedniej zgody sekretarza generalnego/przewodniczącego odnośnej instytucji, organu, urzędu lub agencji (zob. pkt 3.5.4 poniżej).

#### 3.4. **Współpraca i wymiana informacji z państwami członkowskimi**

37. Efektywność działalności operacyjnej OLAF-u zależy w ogromnym stopniu od współpracy Urzędu z państwami członkowskimi oraz od ich wkładu podczas dochodzenia i na etapie działań następczych. W tym aspekcie monitorowanie przez KN funkcji dochodzeniowej OLAF-u było dwójakiego rodzaju.

38. KN był szczególnie świadomy znaczenia kwestii poprawy przepływu informacji między organami państw członkowskich a OLAF-em. KN starał się w szczególności dopilnować, by państwa członkowskie unikały podejmowania działań, które mogłyby aktywnie ograniczać OLAF w jego działaniach dochodzeniowych, na przykład poprzez odstępowanie od przekazania dowodów lub dokumentacji do OLAF-u lub opóźnianie tych czynności. Analizując sprawozdania ze spraw trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, KN odnotował pewną liczbę spraw, w przypadku których OLAF zgłaszał brak współpracy ze strony państw członkowskich jako przyczynę nieukończenia dochodzeń w odnośnym okresie <sup>(26)</sup>. O ile w niektórych sprawach przyczyna ta została wykorzystana w sposób niecisły, wykorzystanie jej w przypadku pozostałych spraw było zasadne. KN odnotował również, że OLAF napotkał problemy przy ustalaniu odpowiednich właściwych organów krajowych mogących udzielić mu potrzebnej pomocy na przykład podczas przeprowadzania kontroli na miejscu w lokalach podmiotów. Z tego powodu KN w swojej opinii nr 4/2011 poparł wprowadzenie zmian w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 mających na celu zobowiązanie każdego państwa członkowskiego do bezzwłocz-

nego wskazania właściwych organów krajowych wspierających OLAF w jego dochodzeniach, głównie w obszarze wydatków bezpośrednich.

39. Nadal konieczna jest gruntowna analiza tych przypadków, w których OLAF napotkał brak współpracy ze strony państw członkowskich.

40. Po drugie, uwzględniając fakt, że OLAF nie posiada uprawnień śledczych, KN jest zdania, że ścisła współpraca między OLAF-em a krajowymi organami sądowymi oraz podejmowanie odpowiednich działań następczych w związku z zaleceniami OLAF-u pozostają kwestiami zasadniczymi dla zapewnienia pozytywnych wyników dochodzeń OLAF-u. W związku z powyższym KN przeanalizował sprawy wymagające przekazania informacji tym organom. W tym kontekście zamiarem KN była ocena jakości i przydatności sprawozdań z dochodzeń OLAF-u dla tych organów oraz ustalenie, dlaczego niektóre ze spraw nie zostały podjęte przez te organy <sup>(27)</sup>. KN chciałby również zagwarantować, by wnioski z dochodzeń były oparte wyłącznie na elementach mających wartość dowodową w postępowaniach sądowych państwa członkowskiego, w którym ich zastosowanie okazało się konieczne <sup>(28)</sup>.

41. KN odnotował, że w niektórych przypadkach krajowe organy sądowe nie przestrzegały zaleceń OLAF-u z różnych przyczyn: przedawnienie (przepisy o przedawnieniu), brak priorytetów lub oczywisty brak dowodów. KN odnotował jednak, że stopniowo zmniejszała się liczba spraw w przypadku których organy te nie mogły podjąć działań ze względu na przedawnienie wraz z poprawą jakości informacji podawanych w sprawozdaniach, w szczególności chodzi o analizę domniemych przestępstw karnych oraz analizę obowiązujących przepisów w państwie członkowskim, któremu przekazano sprawozdanie.

42. KN jest przekonany, że większości tych problemów można by uniknąć poprzez zaangażowanie już na wczesnym etapie ekspertów odnośnych krajowych systemów prawnych – sędziów i prokuratorów z działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości” – lub skorzystać z podobnej funkcji osadzonej w strukturach dochodzeniowych OLAF-u.

#### 3.5. **Współpraca i wymiana informacji z instytucjami, organami, urzędami i agencjami w związku z funkcją dochodzeniową OLAF-u**

43. Aby wypełniać swoje obowiązki, OLAF musi mieć możliwość pełnienia swojej roli przy pełnym wsparciu i zaufaniu ze strony instytucji, organów, urzędów i agencji. Bez ich zaufania OLAF nie może prowadzić pełnych i skutecznych dochodzeń przy całkowitej niezależności z uwagi na fakt, że w wielu sprawach konieczna jest współpraca ich personelu.

<sup>(25)</sup> Opinie nr 2/2006, 3/2010 i 4/2011.

<sup>(26)</sup> Opinia nr 2/2009.

<sup>(27)</sup> Dalsze informacje dotyczące ustaleń KN w tej sprawie można znaleźć w poprzednich sprawozdaniach z działalności.

<sup>(28)</sup> Motyw 10 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

44. KN nieustannie podkreślał, że ścisła współpraca między OLAF-em a instytucjami i właściwymi organami, a także odpowiednie podejmowanie odpowiednich działań następczych w związku z zaleceniami OLAF-u, są niezbędne dla zapewnienia pozytywnych wyników dochodzeń OLAF-u. KN jest jednak żywno zainteresowany dopilnowaniem, by wszystkie strony współpracujące z OLAF-em unikały podejmowania działań w sposób, który mógłby aktywnie utrudniać pracę OLAF-u. KN zwrócił zatem szczególną uwagę i objął monitorowaniem te aspekty tej współpracy, które dotyczą niezależności operacyjnej OLAF-u, takie jak: dostęp OLAF-u do informacji będących w posiadaniu instytucji, stosunki z Biurem Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji (IDOC) i służbami innych instytucji UE, działania następcze podejmowane przez instytucje w związku z zaleceniami OLAF-u, sytuacje, w których OLAF odroczył obowiązek do udzielenia zainteresowanej osobie możliwości wyrażenia swojego stanowiska, przekazywanie sprawozdań ze spraw, przekazywanie przez OLAF informacji instytucjom, organom, urzędom i agencjom oraz wymiana poglądów z instytucjami.

### 3.5.1. Dostęp OLAF-u do informacji będących w posiadaniu instytucji

45. Jedną z dziedzin, na którą zwrócił uwagę KN i w przypadku której wydaje się, że doszło do naruszenia zaufania, jest dostęp OLAF-u do baz danych będących w posiadaniu Komisji Europejskiej. W artykule 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 wyraźnie uznaje się prawo OLAF-u do uzyskania natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do każdej informacji będącej w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji. KN zauważył jednak, że od czasu utworzenia OLAF-u doświadczają one trudności z uzyskaniem dostępu do informacji będących w posiadaniu niektórych instytucji. Instytucje te są szczególnie niechętne do udzielania OLAF-owi szybkiego i dyskretnego dostępu do niektórych kategorii danych osobowych ze względu na bardzo restrykcyjną interpretację rozporządzenia (WE) nr 45/2001<sup>(29)</sup>. KN wyraził pogląd, że takie stanowisko jest oznaką nieufności wobec OLAF-u i stawia pod znakiem zapytania jego niezależność w prowadzeniu dochodzeń.

46. W maju 2011 r. KN wydał opinię<sup>(30)</sup>, w której stwierdził, że szybki i dyskretny dostęp, zwłaszcza w początkowej fazie dochodzenia, przed otwarciem akt przez OLAF, powinien być udzielany OLAF-owi, aby mógł on ocenić, czy materiał na pewno spełnia kryteria do wszczęcia dochodzenia. Jest to szczególnie istotne w sprawach, w których mógł wystąpić potencjalny konflikt interesów.

47. Urząd musi mieć dostęp do informacji zawartych w bazach danych osobowych prowadzonych przez Komisję Europejską. W szczególności OLAF wymaga dostępu do danych dotyczących poszczególnych pracowników i członków ich rodzin (zwanych danymi „drzewa genealogicznego”).

48. Kwestia ta jest rozpatrywana od dawna i jak dotąd nie osiągnięto żadnego porozumienia na temat dalszych działań w tym zakresie. Należy mieć nadzieję, że w następstwie zaleceń

KN i dialogu podjętego przez OLAF i Komisję Europejską uda się znaleźć rozwiązanie tego długotrwałego problemu.

49. KN jest przekonany, że reforma rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 powinna być również okazją do zajęcia się tym problemem. W opinii nr 4/2011 KN stwierdził, że w nowym rozporządzeniu należy zawrzeć przepisy umożliwiające osiągnięcie odpowiedniej równowagi między potrzebą dostępu OLAF-u do informacji będących w posiadaniu instytucji przed wszczęciem dochodzenia i w każdej jego fazie oraz odpowiednimi zasadami dotyczącymi ochrony danych.

50. KN zalecił również, by OLAF systematycznie przekazywał mu wszelkie informacje o opóźnieniach w zgłaszaniu lub niezgłaszaniu przypadków nadużyć oraz o nieudzieleniu OLAF-owi dostępu do informacji będących w posiadaniu instytucji, organu, urzędu lub agencji.

### 3.5.2. Stosunki z IDOC i służbami innych instytucji UE

51. KN jest stale zaniepokojony sposobem przydzielania przez OLAF swoich ograniczonych zasobów. KN jest przekonany, że OLAF powinien skoncentrować swoje wysiłki na sprawach, w przypadku których istnieje duże prawdopodobieństwo uzyskania pozytywnych wyników i zapewnienia opłacalności podjętych działań. Jedynie poprzez skuteczne i efektywne wykorzystanie swoich zasobów OLAF będzie w stanie prowadzić dochodzenia w poważniejszych sprawach dotyczących nadużyć finansowych lub nieprawidłowości przynoszących szkody interesom finansowym UE, pozostawiając inne sprawy, którymi mogłyby zająć się inne bardziej odpowiednie organy, takie jak IDOC, Biuro Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej lub właściwe służby innych instytucji.

52. W związku z powyższym KN zalecił, by OLAF opracował swoją wewnętrzną politykę *de minimis* zgodną z jego polityką dochodzeniową i priorytetami, aby zawsze wtedy, kiedy jest to możliwe, mógł przydzielać zasoby do dochodzeń dotyczących poważniejszych spraw. KN dokonał przeglądu tej polityki i streścił swoje ustalenia w opinii nr 5/2008. KN zaproponował zbiór zaleceń uwzględniających między innymi konieczność współpracy z IDOC i służbami innych instytucji UE. Podział pracy z nimi jest oparty na ustaleniu rozdziału obowiązków związanych z prowadzeniem dochodzeń. W rezultacie KN zachęcił OLAF do poprawy procesu wymiany informacji i współpracy z tymi służbami, podkreślił jednak, że żadne uzgodnione porozumienie o współpracy nie powinno ograniczać najważniejszych kompetencji OLAF-u ani jego niezależności dochodzeniowej.

53. KN monitorował wdrażanie zaleceń zawartych w jego opinii<sup>(31)</sup> i z zadowoleniem odnotował, że OLAF wprowadził zasady *de minimis* do Podręcznika OLAF-u<sup>(32)</sup>. KN przyjął również z zadowoleniem inicjatywę mającą na celu wyjaśnienie wdrażania polityki *de minimis* za pomocą wytycznych operacyjnych, a także opracowanie załącznika *de minimis*, w którym wymienione zostaną różne kryteria umożliwiające ocenę, czy należy wszcząć dochodzenie zewnętrzne.

<sup>(29)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1).

<sup>(30)</sup> Opinia nr 1/2011.

<sup>(31)</sup> Zob. sprawozdanie z działalności KN za lata 2009–2010, pkt 3.2.

<sup>(32)</sup> Zob. załącznik 9 do podręcznika.

### 3.5.3. Działania następcze instytucji w związku z zaleceniami OLAF-u

54. Dyrektor generalny OLAF-u ma obowiązek informowania KN o sprawach, w których odnośna instytucja, organ lub agencja nie podjęła działań w następstwie zaleceń OLAF-u<sup>(33)</sup>. KN poruszał tę kwestię we wszystkich sprawozdaniach rocznych i odnotował, że w czasie jego sześcioletniego mandatu zgłoszono tylko dwie takie sprawy. W rezultacie tak mała liczba zgłoszonych spraw nie umożliwiła KN wyciągnięcia jakichkolwiek ogólnych wniosków lub sformułowania zaleceń. KN wyraził swoje zaniepokojenie, że brak takich zgłoszeń może wskazywać na brak odpowiednich mechanizmów podejmowania działań następczych i zalecił, by OLAF jak najszybciej ustanowił system umożliwiający systematyczne zgłaszanie takich spraw. Zdaniem KN niezależność OLAF-u może zostać poważnie zagrożona, jeśli nie będzie on reagował w sytuacji, gdy druga strona ignoruje jego zalecenia.

### 3.5.4. Zgoda sekretarza generalnego/przewodniczącego instytucji, organu, urzędu lub agencji na odroczenie obowiązku umożliwienia osobie objętej dochodzeniem wyrażenia swojego stanowiska

55. Prowadząc dochodzenia wewnętrzne, OLAF musi uzyskać uprzednią zgodę sekretarza generalnego lub przewodniczącego odnośnej instytucji, organu, urzędu lub agencji w sytuacji, gdy postanawia odroczyć obowiązek umożliwienia osobie objętej dochodzeniem wyrażenia swojego stanowiska. Wymóg ten ma na celu zagwarantowanie przestrzegania praw do obrony przysługujących osobom objętym dochodzeniami<sup>(34)</sup>. KN wyraził jednak pogląd, że jeśli instytucja odmawia lub odracza wydanie takiej zgody, może to naruszać niezależność dochodzeniową OLAF-u<sup>(35)</sup>. KN odnotował, że w kilku przypadkach przekazanie akt spraw OLAF-u krajowym organom sądowym zostało uniemożliwione z powodu opóźnienia w wydaniu zgody przez odnośną instytucję lub organ. W swojej opinii nr 4/2011 KN stwierdził, że nowe rozporządzenie powinno zatem zawierać przepisy pozwalające unikać takich sytuacji w przyszłości oraz uznał, że w obecnym wniosku w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 problem ten został potraktowany w sposób niewystarczający.

56. Będąc strażnikiem niezależności OLAF-u, KN powinien być systematycznie informowany o wszystkich przypadkach, w których instytucje, organy, urzędy lub agencje odmówiły wyrażenia zgody lub opóźniły wyrażenie zgody na odroczenie obowiązku wezwania osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia swojego stanowiska.

### 3.5.5 Przekazywanie przez OLAF sprawozdań ze spraw oraz informacji instytucjom, organom, urzędowi i agencjom

*Przekazywanie przez OLAF informacji instytucjom, organom, urzędowi i agencjom*

57. Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem OLAF ma obowiązek informowania odnośnej instytucji, organu, urzędu

lub agencji w przypadkach, gdy wewnętrzne dochodzenie wykazuje, że członek lub pracownik może być objęty dochodzeniem, z wyjątkiem spraw wymagających całkowitej poufności dla dobra dochodzenia lub gdy prowadzenie dochodzenia leży w kompetencjach krajowego organu sądowego. W opinii nr 4/2011 KN wyraził zaniepokojenie, jeśli chodzi o wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i zmianę tych zasad<sup>(36)</sup>, ponieważ mogłoby to pozbawić OLAF możliwości zachowania poufności dochodzenia wtedy, kiedy jest to konieczne.

*Przekazywanie przez OLAF sprawozdań ze spraw instytucjom, organom, urzędowi i agencjom*

58. KN odnotował decyzję OLAF-u o przesłaniu Komisji Europejskiej, w odpowiedzi na jej wniosek, wszystkich sprawozdań końcowych ze spraw, sporządzonych po dochodzeniach wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania działań następczych. Ponadto OLAF postanowił zastosować podobną politykę wobec innych instytucji i organów, z wyjątkiem sytuacji kiedy otrzyma odmienny wniosek. KN postanowił ocenić tę praktykę, z wyraźnym zamiarem ustalenia, czy może ona potencjalnie zagrażać niezależności operacyjnej OLAF-u. Opinia KN nr 5/2011 zawiera streszczenie ustaleń KN po przeanalizowaniu 17 spraw, a także opinię KN dotyczącą podstawy prawnej tych przypadków przekazania informacji i zgodności tej praktyki z prawem UE.

59. Ścisłej rzecz biorąc, KN wyraził zaniepokojenie, że odnośne przekazanie informacji mogło naruszyć prawa osób objętych dochodzeniami i skłonić je do wniesienia sprawy o odszkodowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, co zaszkodziłoby wiarygodności i reputacji OLAF-u. Przekazywanie sprawozdań końcowych ze spraw, zawierających poufne informacje o świadkach, informatorach i osobach zgłaszających przypadki naruszenia, może również potencjalnie zagrażać skuteczności dochodzeń, zniechęcając te osoby do zgłaszania się i wspierania OLAF-u oraz ujawniając niepotrzebnie informacje dotyczące innych trwających dochodzeń OLAF-u. Przede wszystkim taka praktyka może stworzyć innym instytucjom nieodpowiednie możliwości do wpływania na działalność dochodzeniową OLAF-u, co zaszkodziłoby zaufaniu publicznemu do OLAF-u i jego niezależności.

60. KN zalecił, by OLAF ponownie przeanalizował swoją decyzję o przekazaniu tych sprawozdań ze spraw odnośnym instytucjom, organom, urzędowi lub agencjom bez podejmowania wszystkich niezbędnych środków w celu dopilnowania, by praktyka ta była zgodna z prawem UE i nie zagrażała skuteczności i niezależności dochodzeń Urzędu.

<sup>(33)</sup> Art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(34)</sup> Sąd Pierwszej Instancji, Franchet and Byk przeciwko Komisji (nr 2), z dnia 8 lipca 2008 r., sprawa T-48/05, pkt 151.

<sup>(35)</sup> Zob. opinia nr 5/2010, pkt 36–37.

<sup>(36)</sup> Artykuł 4 ust. 6 zmienionego wniosku: „W wyjątkowych przypadkach, gdy nie można zapewnić poufności dochodzenia, Urząd korzysta z odpowiednich alternatywnych kanałów przekazywania informacji”.

### 3.5.6. Wymiana poglądów z instytucjami

61. Jednym z celów reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 jest poprawa zarządzania OLAF-em i rozszerzenie jego współpracy z instytucjami przy poszanowaniu jego niezależności operacyjnej. Zaproponowany wstępnie regularny dialog międzyinstytucjonalny został zastąpiony mniej formalną wymianą poglądów między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, przy udziale OLAF-u i KN. KN wyraził swoje stanowisko na temat obu wniosków w opiniach nr 3/2010 i 4/2011.

62. KN stwierdził, że formalny dialog lub wymiana poglądów z instytucjami mogą potencjalnie wspierać działalność OLAF-u, jednak w żadnym razie nie powinny one osłabiać niezależności operacyjnej OLAF-u<sup>(37)</sup>. W szczególności Komitet Nadzoru stwierdził, że propozycja, by OLAF podejmował odpowiednie działania przy jednoczesnym uwzględnieniu opinii wyrażonych podczas wymiany poglądów, mogłaby zagrażać niezależności dyrektora generalnego. Na dyrektora generalnego mógłby zostać w ten sposób wywarty nacisk ze strony instytucji, zwłaszcza w kwestii ustalania priorytetów strategicznych polityki dochodzeniowej OLAF-u.

## 4. MONITOROWANIE WPŁYWU ZARZĄDZANIA NA FUNKCJĘ DOCHODZENIOWĄ OLAF-U

63. Od samego początku mandatu KN i przez cały okres trwania tego mandatu KN stale podkreślał konieczność wdrożenia przez OLAF solidnej i skutecznej polityki przywództwa, ustanowienia jasnych zasad dochodzeniowych i zapewnienia odpowiedniego zarządzania dochodzeniami. Ponadto KN przykłada dużą wagę do kwestii wprowadzenia mechanizmów kontroli wewnętrznej dotyczących czasu trwania dochodzeń oraz przestrzegania gwarancji proceduralnych w ramach dochodzeń i w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów. Wszystkie te kwestie mają bezpośredni wpływ na niezależne prowadzenie dochodzeń i dlatego były ściśle monitorowane przez KN.

### 4.1. Zarządzanie dochodzeniami

#### 4.1.1 Planowanie i strategiczne kierowanie dochodzeniami

64. Przeprowadzona przez KN analiza sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy<sup>(38)</sup> wykazała brak metodyki dochodzeniowej oraz fakt, że wielu opóźnień w przetwarzaniu akt spraw można było uniknąć poprzez lepsze zarządzanie i planowanie dochodzeń. KN był zaniepokojony tymi ustaleniami i stwierdził, że w przypadku dochodzeń, w których brakowało odpowiedniego planowania na każdym etapie sprawy, stale występowało zagrożenie, że pracownicy dochodzeniowi mogą w swoich działaniach odstąpić od celów ustalonych na samym początku dochodzenia. Może to prowadzić do braku odpowiedzialności, a zatem zagrażać niezależności samego dochodzenia. Uwzględniając fakt, że odpowiednie planowanie dochodzenia jest kluczowe

dla skutecznego i właściwie ukierunkowanego przebiegu dochodzenia, KN przeanalizował szereg spraw OLAF-u w celu oceny, czy i w jakim zakresie planowanie dochodzeń wspiera OLAF w prowadzeniu dochodzeń.

65. W opinii nr 4/2010 KN zwrócił uwagę na powracający problem braku odpowiedniego planowania dochodzeń. Ma to negatywny wpływ na skuteczność pracy OLAF-u i czas trwania dochodzeń. KN stwierdził również, że Podręcznik OLAF-u zawiera wytyczne na temat sporządzenia wstępnego planu pracy na etapie oceny, lecz brakuje w nim zapisów dotyczących pełnego planu dochodzenia na etapie następującym po wszczęciu dochodzenia.

66. KN podkreślił potrzebę ograniczenia przez OLAF nadmiernego czasu trwania niektórych dochodzeń poprzez ustanowienie jasnych procedur operacyjnych i ostatecznych terminów. KN zalecił OLAF-owi wdrożenie polityki odpowiedniego planowania wszystkich etapów dochodzeń, a także regularnych kontroli, realistycznych harmonogramów i okresowych aktualizacji w celu zapewnienia zgodności. W szczególności zalecił opracowanie szczegółowego planu dochodzenia na samym początku każdego dochodzenia, określającego cele dochodzenia, przewidywane zasoby niezbędne do jego ukończenia oraz prognozowane koszty. Ponadto KN zasugerował, by plany dochodzeń były regularnie analizowane przez kierownictwo, na poziomie działu, aby zapewnić monitorowanie przebiegu spraw, a w koniecznych przypadkach ukierunkowanie ich przebiegu.

67. Dzięki pracy KN w tej dziedzinie OLAF jest obecnie świadomy potrzeby przyjęcia wspólnego podejścia do kwestii strategicznego planowania spraw i rozpoczął opracowywanie szczegółowych planów pracy po otwarciu sprawy. Ponadto KN z zadowoleniem odnotowuje, że od samego początku jego mandatu nowy dyrektor generalny OLAF-u zwrócił się o wprowadzenie zmian w Podręczniku OLAF-u w celu uwzględnienia zaleceń KN.

68. Należy przeprowadzić jeszcze ocenę skuteczności środków podjętych przez OLAF.

#### 4.1.2. Kontrola wewnętrzna dochodzeń

69. KN zwrócił szczególną uwagę na znaczenie odpowiednich mechanizmów wewnętrznych umożliwiających kontrolę jakości i zapobieganie opóźnieniom oraz istnienie w pełni funkcjonalnego systemu informacji zwrotnych i znaczenie oceny dochodzeń, aby zagwarantować niezależność i skuteczność dochodzeń OLAF-u. Istnienie solidnego systemu kontroli i ram odniesienia nie tylko ułatwiłoby monitorowanie wyników przez kierownictwo OLAF-u oraz określanie obszarów problemowych, lecz również umożliwiłoby podejmowanie działań korygujących na podstawie zdobytych doświadczeń, w następstwie wydanych zaleceń.

<sup>(37)</sup> Opinia nr 3/2010, pkt 2.1 oraz opinia nr 4/2011, pkt 4.3.

<sup>(38)</sup> Opinie nr 1/2007 i 2/2009.

70. W związku z powyższym KN zwrócił szczególną uwagę na stosowność i skuteczność tych mechanizmów, w szczególności w ramach monitorowania czasu trwania dochodzeń i przestrzegania przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

#### *Kontrola czasu trwania dochodzeń*

71. W dwóch opiniach KN<sup>(39)</sup> podkreślono szereg niedociągnięć w prowadzeniu dochodzeń, z których część dotyczy czynników operacyjnych, a pozostałe są wynikiem słabości w planowaniu lub organizacji wewnętrznej. W szczególności KN odnotował, że wydłużenie czasu trwania dochodzeń wynikało często z niedociągnięć w zarządzaniu niektórymi dochodzeniami lub niedostatecznego nadzoru kierownictwa nad rzeczywistymi przyczynami długiego czasu trwania dochodzeń, prognoz obowiązujących terminów ich ukończenia oraz harmonogramu realizowanych działań dochodzeniowych. Zdaniem KN te różne ustalenia wskazują na niedostateczny nadzór i kontrolę nad codziennym zarządzaniem sprawami.

72. KN wyraża ubolewanie, że mimo jego wielokrotnych zaleceń środki wdrożone w celu zapewnienia regularnej weryfikacji czasu trwania dochodzeń nie zostały zastosowane w wystarczająco systematyczny sposób. KN podkreśla zatem konieczność skutecznej i efektywnej kontroli czasu trwania dochodzeń.

#### *Kontrola bezstronności w dochodzeniach*

73. Zdaniem KN bezstronność prowadzenia dochodzeń jest ściśle powiązana z niezależnością operacyjną OLAF-u. Dlatego KN wielokrotnie zalecał, by OLAF ustanowił ściśle mechanizmy kontroli wewnętrznej niezbędne do zapobiegania konfliktom interesów, które potencjalnie mogą zagrażać niezależności i reputacji OLAF-u<sup>(40)</sup>. W opinii nr 5/2010 KN wydał konkretne zalecenia, aby OLAF wzmocnił obecne mechanizmy kontroli dotyczące zapewnienia bezstronności dochodzeń. Oceniając przestrzeganie przez OLAF praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w prowadzonych przez Urząd dochodzeniach, KN zwrócił szczególną uwagę na tę kwestię i wyraża ubolewanie, że środki podjęte dotychczas przez OLAF są nadal niewystarczające.

#### *Kontrola zgodności z prawem dochodzeń*

74. KN stwierdził z zaniepokojeniem, że kontrola prawna pracy dochodzeniowej OLAF-u nie była przeprowadzana systematycznie na każdym etapie dochodzeń. Ten brak ciągłości analizy prawnej podczas dochodzeń doprowadził do naruszenia przestrzegania wymogów proceduralnych. KN regularnie zajmował stanowisko, że w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych konieczne jest wprowadzenie kontroli zgodności z prawem

dochodzeń, przy większym i ciągłym zaangażowaniu sędziów i prokuratorów działu „Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości”<sup>(41)</sup>.

75. We wszystkich poprzednich sprawozdaniach z działalności KN poruszał kwestię dodatkowej roli tych sędziów i prokuratorów. Są oni nie tylko głównym punktem kontaktowym dla krajowych organów sądowych, lecz również odgrywają ważną rolę, jeśli chodzi o zagwarantowanie, by dowody zawarte w aktach i przekazywane krajowym organom sądowym były zgodne z wymogami prawnymi odnośnego państwa członkowskiego. Z uwagi na tę ważną rolę KN wielokrotnie zachęcał do ściślejszego zaangażowania sędziów i prokuratorów w dochodzenia. KN odnotowuje, że pracownicy OLAF-u posiadający doświadczenie prawnicze i sądowe dołączą do nowo utworzonego działu selekcji i kontroli dochodzeń. KN stwierdza, że niezależnie od ich miejsca w nowej strukturze organizacyjnej OLAF-u powinni oni utrzymać swoją pierwotną funkcję. Aby zapewnić zgodność z wymogiem prawnym<sup>(42)</sup> przekazywania sprawozdań i informacji uzyskanych podczas dochodzeń państwu członkowskiemu, OLAF musi posiadać ekspertów ds. procedur prawnych i dochodzeniowych z większości państw członkowskich.

76. W przyszłości należy zająć się kwestią skuteczności przekazywania przez OLAF sprawozdań ze spraw i informacji krajowym organom sądowym po wewnętrznej reorganizacji Urzędu.

#### *Doradca ds. weryfikacji*

77. Rola KN polega zasadniczo na przeprowadzaniu systemowej analizy dochodzeń OLAF-u, a nie na rozpatrywaniu indywidualnych spraw. W opinii nr 4/2011 KN stwierdził, że istnieje wyraźna potrzeba powierzenia niezależnej osobie obowiązków w zakresie przeglądu procedur lub rozpatrywania skarg. Osoba ta powinna posiadać wyraźne uprawnienia nienależące się na uprawnienia KN oraz otrzymać gwarancje własnej niezależności. W szczególności KN stwierdził, że osoba ta powinna być w stanie nie tylko analizować skargi przeciwko OLAF-owi, lecz również podejmować działania z własnej inicjatywy poprzez regularne gwarantowanie przestrzegania praw proceduralnych w całym przebiegu dochodzenia.

#### **4.2. Budżet, organizacja administracyjna i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u**

78. KN jest prawnie zobowiązany do wydawania opinii w sprawie wniosku dotyczącego projektu budżetu rocznego OLAF-u<sup>(43)</sup>. W opiniach KN nr 1/2006, 2/2007, 3/2008, 3/2009, 1/2010 i 3/2011 poruszono problem technicznych kwestii budżetowych oraz zasad.

<sup>(39)</sup> Opinie nr 2/2009 i 5/2010.

<sup>(40)</sup> Zob. sprawozdanie z działalności KN za lata 2005–2007 i 2008–2009.

<sup>(41)</sup> Zob. poprzednie sprawozdania z działalności KN i opinia nr 4/2011.

<sup>(42)</sup> Art. 9 i 10 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(43)</sup> Art. 6 ust. 2 wspomnianej powyżej decyzji Komisji Europejskiej z dnia 28 kwietnia 1999 r.

79. Ściślej rzecz biorąc, KN podkreślił, że najważniejszym środkiem, jaki należy podjąć w celu zagwarantowania niezależności dochodzeniowej OLAF-u, jest przydzielenie mu odpowiednich zasobów. Solidne finansowanie musi być zagwarantowane w dłuższej perspektywie. W czasach recesji cięcia budżetowe są niezbędne w całej UE. OLAF w żadnym razie nie może być zwolniony z udziału w takich cięciach, jednak jako niezależny organ dochodzeniowy musi posiadać możliwie najpełniejszą niezależność budżetową. Zgodnie z zaleceniem KN zawartym w opinii nr 3/2011 jedynie dyrektor generalny powinien mieć swobodę decydowania, jak należy przeprowadzić podział cięć budżetowych dotyczących OLAF-u.

80. KN podkreślił znaczenie zapewnienia przez OLAF odpowiednich kadr i środków budżetowych do realizacji zasadniczych funkcji dochodzeniowych. W swoich dochodzeniach OLAF opiera się na ludziach posiadających umiejętności w wysoce specjalistycznych dziedzinach, którzy nie są łatwo dostępni w ramach zwykłych procedur naboru zapewnianych przez Komisję Europejską. KN wielokrotnie podkreślał potrzebę posiadania i utrzymania przez OLAF własnej polityki kadrowej. Umożliwiłoby to Urzędowi przyciąganie pracowników zatrudnionych na czas określony z organów dochodzeniowych i sądowych państw członkowskich i oferowanie im atrakcyjnej ścieżki kariery w formie wynagrodzenia i awansu lub perspektywy zatrudnienia jako stałych pracowników.

81. W swoich różnych opiniach dotyczących budżetu OLAF-u KN wzywał również do tego, by pracownicy OLAF-u zatrudnieni na czas określony byli promowani zgodnie z postanowieniami decyzji dyrektora generalnego OLAF-u z dnia 30 czerwca 2005 r. KN jest bardzo zawiedziony, że dotychczas mimo składanych obietnic nie podjęto żadnych działań w tym zakresie.

#### 4.3. Dochodzeniowe zasady proceduralne OLAF-u (Podręcznik)

82. W całym okresie trwania swojego mandatu KN wyrażał zaniepokojenie, że dochodzenia OLAF-u są prowadzone na podstawie szeregu różnych instrukcji i praktyk przy braku jasnych zasad. KN regularnie podkreślał, że przyjęcie jasnych, praktycznych i użytecznych wytycznych dotyczących prowadzenia dochodzeń, w tym w zakresie ostatecznych terminów kończenia poszczególnych etapów dochodzenia, zapewniłoby spójne ramy dla dochodzeń OLAF-u i wzmocniło jego niezależność operacyjną. Konieczność wprowadzenia odpowiednich, jasnych dochodzeniowych zasad proceduralnych, które zwiększyłyby zgodność z prawem, skuteczność i przejrzystość dochodzeń oraz odpowiedzialność OLAF-u, była stale przedmiotem dyskusji między KN, dyrektorem generalnym OLAF-u i pracownikami dochodzeniowymi OLAF-u. Ponadto przy okazji analizy różnych aspektów realizacji funkcji dochodzeniowej OLAF-u KN ocenił użyteczność Podręcznika OLAF-u.

83. KN z dużym zainteresowaniem śledził postępy w aktualizacji Podręcznika. KN przeanalizował kilka wersji i w ostatnich sprawozdaniach z działalności przekazał OLAF-owi znaczną

liczbę pisemnych uwag. KN nieustannie wyrażał ubolewanie, że żadna z wersji nie spełnia jego oczekiwań. Mimo kolejnych udoskonaleń na każdym etapie opracowania formy i treści nowego podręcznika nie stanowi on jeszcze zbioru twardych i szybkich w stosowaniu zasad mogących zapewniać wskazówki pracownikom dochodzeniowym na każdym etapie dochodzenia. W związku z tym KN wielokrotnie zalecał udoskonalenie Podręcznika. W szczególności KN wzywał OLAF do wdrożenia zaleceń zawartych w poprzednich sprawozdaniach z działalności i różnych opiniach KN, zwłaszcza dotyczących polityki *de minimis*, planowania dochodzeń i ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych<sup>(44)</sup>. KN zalecił również, by w Podręczniku uwzględniono przykłady dobrych praktyk opracowanych w ramach dochodzeń oraz by regularnie organizowano kompleksowe szkolenia dotyczące Podręcznika.

84. Podręcznik jest obecnie poddawany przeglądowi w następstwie proponowanych zmian w strukturze OLAF-u i nowych metod pracy. Zaktualizowana wersja będzie wymagała kompleksowej oceny i konieczne będą konsultacje z KN podczas jej opracowywania.

#### WNIOSKI

W poprzednich sprawozdaniach rocznych KN stwierdzał, że nie wystąpiły żadne rzeczywiste zagrożenia niezależności OLAF-u, nie zgłoszono KN takich zagrożeń ani sam ich nie odnotował.

W niniejszym sprawozdaniu KN zgłosił między innymi następujące kwestie:

- a) możliwości dostępu OLAF-u do pomieszczeń posłów do Parlamentu Europejskiego;
- b) dostępu OLAF-u do niektórych danych osobowych znajdujących się w aktach Komisji Europejskiej;
- c) przekazywania przez OLAF odnośnym instytucjom, organom, urzędom i agencjom sprawozdań końcowych ze spraw, sporządzonych po dochodzeniach wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania działań następczych;
- d) obowiązku OLAF-u do uzyskania uprzedniej zgody sekretarza generalnego lub przewodniczącego instytucji, organu, urzędu lub agencji przed odroczeniem obowiązku umożliwienia osobom objętym dochodzeniami wewnętrznymi wyrażenia swojego stanowiska.

KN z ubolewaniem stwierdza, że powyższe kwestie podają w wątpliwość niezależność OLAF-u od odnośnych instytucji w prowadzeniu swoich dochodzeń.

- a) Uprawnienie OLAF-u do wejścia do lokali Parlamentu Europejskiego nie tylko zostało zakwestionowane, lecz również zablokowane przez Parlament Europejski, wbrew temu, co KN uznaje za jasne przepisy prawne;

<sup>(44)</sup> Zob. opinie KN nr 5/2008, 4/2010 i 5/2010.

- b) KN odnotował niechęć ze strony Komisji Europejskiej do umożliwienia OLAF-owi bezpośredniego i natychmiastowego dostępu do niektórych danych osobowych, uzasadnioną bardzo wąską interpretacją przepisów dotyczących ochrony danych osobowych;
- c) KN jest zaniepokojony faktem, że OLAF przystał na wniosek Komisji Europejskiej, by regularnie przekazywać jej sprawozdania końcowe ze spraw wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania działań następczych, mimo tego, że sprawozdania te mogą zawierać bardzo poufne informacje;
- d) KN zwraca uwagę, że instytucje, organy, urzędy lub agencje mają potencjalne możliwości blokowania postępu każdego trwającego dochodzenia wewnętrznego poprzez odmowę lub opóźnienie udzielenia zgody na odroczenie obowiązku udzielenia osobie objętej dochodzeniem możliwości wyrażenia swojego stanowiska.

KN nie chciałby formułować aż tak daleko idących wniosków, że przykłady te świadczą o zamiarze celowego ograniczania przez odnośne instytucje niezależności operacyjnej OLAF-u, w praktyce mają one jednak ogólny skutek w postaci częściowego osłabiania niezależności OLAF-u.

KN podkreśla, że niezależne funkcjonowanie OLAF-u można zapewnić jedynie poprzez zagwarantowanie niezależności KN. Utrudnianie właściwego funkcjonowania sekretariatu KN przez OLAF może przede wszystkim zagrażać niezależności KN, a zatem również niezależności samego OLAF-u.

Zdaniem KN jest to działanie wyraźnie zmierzające w złym kierunku. Nowemu składowi KN obejmującemu mandat zaleca się ściśle monitorowanie wszelkich przyszłych zdarzeń mogących mieć wpływ na niezależność OLAF-u.

## ZAŁĄCZNIK I

## KALENDARZ POSIEDZEŃ KOMITETU NADZORU

2011

Miesiąc	Data posiedzenia
STYCZEŃ	Poniedziałek, 17 stycznia – wtorek, 18 stycznia
LUTY	wtorek, 15 lutego – środa, 16 lutego
MARZEC	wtorek, 15 marca – środa, 16 marca
KWIECIEŃ	środa, 6 kwietnia – czwartek, 7 kwietnia
MAJ	wtorek, 10 maja – środa, 11 maja
CZERWIEC	wtorek, 28 czerwca – środa, 29 czerwca
WRZESIEŃ	wtorek, 6 września – środa, 7 września
PAŹDZIERNIK	środka, 5 października (cały dzień)
LISTOPAD	wtorek, 8 listopada – środa, 9 listopada
GRUDZIEŃ	wtorek, 29 grudnia – środa 30 grudnia



## ZAŁĄCZNIK II

Wykaz opinii przyjętych przez Komitet Nadzoru od dnia 1 grudnia 2005 r. do dnia 30 listopada 2011 r.

**2005–2007**

**Opinia nr 2/2006** w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)

**Opinia nr 3/2006** w sprawie wskaźników oceny funkcjonowania OLAF-u

**Opinia nr 1/2007** – Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy

**Opinia nr 1/2006** – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2007 r.

**Opinia nr 2/2007** – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2008 r.

**2007–2008**

**Opinia nr 1/2008** – Sprawy *prima facie* nieobjęte dochodzeniem

**Opinia nr 2/2008** – Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2008 r.

**Opinia nr 3/2008** – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2009 r.

**2008–2009**

**Opinia nr 5/2008** – Polityka *de minimis* OLAF-u

**Opinia nr 1/2009** – Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2009 r.

**Opinia nr 2/2009** – Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy

**Opinia nr 3/2009** – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2010 r.

**2009–2010**

**Opinia nr 1/2010** – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2011 r.

**Opinia nr 2/2010** w sprawie mianowania dyrektora generalnego OLAF-u

**Opinia nr 3/2010** na temat dokumentu analitycznego w sprawie reformy OLAF-u

**Opinia nr 4/2010** – Planowanie dochodzeń

**Opinia nr 5/2010** – Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach prowadzonych przez OLAF

**2011**

**Opinia nr 1/2011** – Dostęp Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) do danych będących w posiadaniu Komisji

**Opinia nr 2/2011** – Uprawnienia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie niezależnego prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach UE

**Opinia nr 3/2011** – Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2012 r.

**Opinia nr 4/2011** w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999

**Opinia nr 5/2011** – Przekazywanie przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) innym instytucjom sprawozdań końcowych z dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania działań następczych

## ZAŁĄCZNIK III

## OPINIA NR 1/2011

**Dostęp Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) do danych będących w posiadaniu Komisji**

Bruksela, dnia 30 maja 2011 r.

**1. Podstawowe informacje**

- 1.1. Odpowiadająca za analizę operacyjną jednostka C.4, która wspiera dwie dyrekcje odpowiedzialne za dochodzenia i działania operacyjne, musi w kontekście oceny wstępnych informacji otrzymanych przez OLAF (zwany dalej „Urzędem”) być w stanie szybko, dokładnie i dyskretnie ustalić tożsamość podejrzanej osoby; dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których mogą pojawić się zarzuty o konflikt interesów. W tym celu Urząd musi mieć dostęp do informacji w bazach danych osobowych prowadzonych przez Komisję. W szczególności Urząd musi mieć wgląd w dane na temat poszczególnych pracowników, ich sytuacji rodzinnej oraz powiązań rodzinnych, adresów zamieszkania, numerów telefonu, jak i dat urodzeń pracowników i ich członków rodziny. Te ostatnie dane określane są jako dane „drzewa genealogicznego”.
- 1.2. Urzędowi zależy na tym, by mając dostęp do takich informacji, nie zaszkodzić reputacji niewinnych osób zatrudnionych w Komisji lub innych organach UE oraz by w przypadku postawienia bezpodstawnych zarzutów – opartych czasami na bardzo słabych podstawach – można było ten fakt zweryfikować bez ich rozpowszechniania. Analogicznie w sytuacji, gdy zarzuty okażą się zasadne, Urzędowi zależy, by na wstępnym etapie o zarzutach dowiedziało się możliwie jak najmniej osób, aby osoba, wobec której może być prowadzone dochodzenie, nie została zawniku ostrzeżona.
- 1.3. Urząd proponuje zatem, by ograniczona liczba pracowników w jednostce C.4 miała bezpośredni, poufny dostęp w trybie tylko do odczytu do danych drzewa genealogicznego (tzw. dostęp *pull*), który umożliwi im wgląd w ograniczony zbiór danych, tak aby mogli oni weryfikować zarzuty przed wszczęciem dochodzenia.

**2. Bieżące stanowisko**

- 2.1. Art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 stanowi, co następuje:
  - „Urząd posiada prawo do natychmiastowego i niezapowiedanego dostępu do każdej informacji będącej w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji, jak również do ich pomieszczeń. Urząd ma prawo kontrolować księgowość instytucji, organów, urzędów i agencji. Urząd może sporządzać kopie i wyciągi z każdego dokumentu i zawartości każdego nośnika danych będącego w posiadaniu instytucji, organu, urzędu i agencji, i w razie potrzeby zabezpieczać te dokumenty lub dane przed niebezpieczeństwem zaginięcia.”
- 2.2. Przepis ten umożliwia Urzędowi nieograniczony dostęp (pod warunkiem, że spełnia on wymogi określone w art. 4 ust. 1 <sup>(1)</sup>) do danych będących w posiadaniu Komisji, w tym danych dotyczących pracowników Komisji. Przepis ten ma zastosowanie do toczących się wewnętrznych dochodzeń Urzędu.
- 2.3. Sekretariat Generalny jest gotowy zapewnić Urzędowi dostęp *push* do danych drzewa genealogicznego, a nie dostęp *pull*, o który wnioskował Urząd. Przyczyną odmowy dostępu *pull* jest ochrona danych. Jako administrator danych osobowych Komisja twierdzi, że ma obowiązek selekcjonować wnioski i przekazywać dane osobowe tylko wtedy, gdy uzna wniosek Urzędu za uzasadniony, konieczny i adekwatny. Wydaje się, że ten proces selekcji przewidziany jest tylko do wniosków składanych przez Urząd, jako że inne służby w Komisji dysponują bezpośrednim dostępem *pull* bez ingerencji ze strony administratora danych.
- 2.4. Komitet Nadzoru obawia się, że ograniczenie prawa Urzędu do bezpośredniego, poufnego dostępu w trybie tylko do odczytu do danych drzewa genealogicznego może naruszyć niezależność w wykonywaniu jego zadań dochodzeniowych.

<sup>(1)</sup> Art. 4 ust. 1:

„Urząd prowadzi dochodzenia administracyjne w instytucjach, organach, urzędach oraz agencjach (zwane dalej »dochodzeniami wewnętrznymi«).

Takie dochodzenia wewnętrzne prowadzone są z poszanowaniem zasad Traktatów, w szczególności protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, jak również z należytym podejściem do regulaminu pracowniczego na warunkach i zgodnie z procedurami określonymi w niniejszym rozporządzeniu i w decyzjach przyjętych przez każdą instytucję, organ, urząd i agencję. Instytucje uzgadniają między sobą zasady, które mają być określone takimi decyzjami.”

### 3. Spotkania z sekretariatem generalnym oraz Europejskim Inspektorem Ochrony Danych

- 3.1 Komitet Nadzoru oraz członkowie jego Sekretariatu spotkali się z pracownikami Sekretariatu Generalnego dwukrotnie: w dniu 25 listopada 2010 r. oraz 8 grudnia 2010 r. oraz z samą sekretarzem generalną w dniu 15 grudnia 2010 r. w celu omówienia tej kwestii. Sekretariat Generalny uznaje, że Urząd ma faktycznie prawo dostępu do wszelkich baz danych, które jego zdaniem są właściwe dla wszczęcia i prowadzenia dochodzenia – i to zanim podjęta zostaje formalna decyzja o wszczęciu takiego dochodzenia – jeżeli dany wniosek dotyczy konkretnego numeru SMF, utrzymuje jednak, że Urzędowi nie przysługuje bezpośredni dostęp *pull*.
- 3.2 Jako że wniosek Urzędu o przyznanie dostępu podlega przepisom art. 7 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 45/2001, przedstawiciele Urzędu oraz Komitetu Nadzoru zwrócili się o stanowisko w tej sprawie do Petera Hustinksa, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, i w efekcie odbyli z nim dwa spotkania: w dniu 15 grudnia 2010 r. oraz 25 marca 2011 r.

### 4. Stanowisko w sprawie ochrony danych

- 4.1. Dla zachowania zgodności z art. 7 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 45/2001<sup>(2)</sup> należy ustalić konieczność przekazania danych z Komisji do Urzędu.
- 4.2. Konieczność należy zweryfikować. W przypadku gdy rodzaj i zakres udostępnianych danych za każdym razem się różni, wówczas konieczność ich przekazania powinna być każdorazowo poddawana weryfikacji *ex ante*. W przypadku wystąpienia kategorii o podobnie ograniczonym dostępie przyznanym w identycznym celu, który może zostać zweryfikowany *ex post* przez obie strony, możliwe jest ich połączenie w celu weryfikacji konieczności. Jest to część procesu, który powinien zachodzić między administratorem a odbiorcą danych. Rozwiązanie w tym zakresie musi rozstrzygnąć kwestię konieczności oraz musi dać się zweryfikować. Musi również obejmować ściśle ograniczenie celu.
- 4.3. W przedstawionej powyżej sytuacji Urząd jest w stanie wstępnie określić konieczność przekazania danych, jako że konieczność ta jest zawsze ta sama: identyfikacja osoby (osób) podejrzanej (podejrzanych) o udział w sprawie będącej przedmiotem oceny lub dochodzenia. Jak wyjaśnia jednostka C.4, Urząd musi mieć dostęp do ograniczonej liczby obszarów danych w bazach danych Komisji w celu zapewnienia właściwej identyfikacji pracownika Komisji podejrzanego o udział w nadużyciu lub nieprawidłowości. Obszary danych, do których Urząd będzie sięgał, są następujące:

- data urodzenia,
- adres,
- kontakt w razie wypadku, oraz
- numer telefonu.

(Inne obszary danych, takie jak imię i nazwisko, status, numer identyfikacyjny, jednostka organizacyjna oraz dni robocze tej jednostki, są dostępne dla wszystkich pracowników Komisji w systemie Sysper2).

- 4.4. W przypadkach, w których zarzuty o konflikt interesów dotyczą członka rodziny, Urząd będzie również musiał mieć dostęp do danych drzewa genealogicznego, aby móc zweryfikować dane identyfikacyjne osób bliskich, w tym partnera i krewnych wstępnych lub zstępnych. W takich przypadkach obszary danych byłyby następujące:

- imię i nazwisko,
- data urodzenia.

Dostęp będzie miał jeden pracownik należący do niewielkiej grupy składającej się z trzech lub czterech pracowników Urzędu, którzy przeszli szkolenie z zadań wywiadu. Ponadto Urząd prowadzi rejestr, w którym dokładnie ewidencjonuje każdy dostęp do takich baz danych. W rejestrze odnotowywane są następujące informacje:

<sup>(2)</sup> „Artykuł 7

#### **Przekazywanie danych osobowych wewnątrz lub między instytucjami lub organami Wspólnoty**

Bez uszczerbku dla przepisów art. 4, 5, 6 i 10:

1. Dane osobowe są przekazywane wewnątrz lub do innych instytucji i organów wspólnotowych, tylko jeżeli są konieczne do zgodnego z prawem wykonywania zadań leżących w zakresie kompetencji odbiorcy.
2. Jeżeli dane są przekazywane na życzenie odbiorcy, zarówno administrator danych, jak i odbiorca ponoszą odpowiedzialność za zgodność tego przekazania z prawem.  
Administrator danych sprawdza uprawnienia odbiorcy i dokonuje wstępnej oceny konieczności przekazania danych. Jeżeli powstają wątpliwości co do tej konieczności, administrator danych żąda dalszych informacji od odbiorcy.  
Odbiorca zapewnia, że konieczność przekazania danych może być zweryfikowana po jego dokonaniu.
3. Odbiorca przetwarza dane osobowe tylko do celów, dla których zostały one przekazane.”

- baza danych, z której korzystano,
  - data,
  - pracownik posiadający dostęp do danych,
  - numer wniosku w module wywiadu SMF, który pociągnął za sobą konieczność dostępu, oraz
  - numer sprawy OF.
- 4.5. Urząd zakłada, że informacje o dostępie zostaną jeszcze w tym roku automatycznie zarejestrowane przez SMF. Administrator danych, oficerowie ds. ochrony danych oraz Główny Inspektor Ochrony Danych mają stały wgląd w rejestry dostępu do danych.
- 4.6. W sytuacji gdy cel przekazania danych ogranicza się do tożsamości osób i zachowywane są dokładne pliki dziennika systemowego, Komitet Nadzoru uważa, że zostały spełnione wymogi określone w art. 7 ust. 2 bez konieczności zwracania się do administratora danych o każdorazową zgodę na dostęp.
5. **Wykładnia art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001**
- 5.1. Wydaje się, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 dopuszcza szereg różnych scenariuszy. Można go interpretować jako zapis tworzący zorganizowany dialog między administratorem a odbiorcą danych, gdyż obydwójce mają obowiązek zweryfikować konieczność przekazania danych.
- 5.2. Wydaje się, że dostęp *pull* nie jest udzielany automatycznie, lecz przyznawany na wniosek wewnątrz Komisji w innych kontekstach. W podanych poniżej przykładach z dostępem *pull* wiązały się trudności, lecz w ostatnim opisanym przypadku został on przyznany:
- komunikacja między Sysper1 a Sysper2 – Sysper1 stwarzał problemy, gdyż umożliwiał dostęp *pull* bez wystarczających zabezpieczeń/bez możliwości przesłedenia, kto posiadał dostęp,
  - dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) – w tym przypadku chodziło o przyznanie dostępu *pull* państwu trzeciemu, co jest niedopuszczalne,
  - rachunkowość memoriałowa (ABAC) i transakcje płatnicze – nie działały bez dostępu *pull*.
- Faktycznie dostęp *push* może również być niedopuszczalny, jeśli dane osobowe są przesyłane bez weryfikacji konieczności.
- 5.3. W związku z powyższym nie wydaje się, by w dziedzinie ochrony danych istniała zasadnicza przeszkoda uniemożliwiająca pracownikom Urzędu dostęp do potrzebnych danych.
6. **Przyszłe działania**
- 6.1. Komitet Nadzoru uważa, że dla Urzędu oraz jego pracy istotne znaczenie ma dostęp *pull* do danych osobowych będących w posiadaniu Komisji, na podstawie których Urząd może stwierdzić, przed wszczęciem dochodzenia, czy można uznać daną osobę za podejrzaną, czy też wykluczyć ją z kręgu podejrzanych. Odmówienie Urzędowi dostępu mogłoby zagrozić niezależności w wykonywaniu jego zadań dochodzeniowych.
- 6.2. Komitet Nadzoru zaleca wprowadzenie zmian do protokołu ustaleń w sprawie kodeksu postępowania w celu zapewnienia terminowej wymiany informacji pomiędzy Urzędem a Komisją w ramach wewnętrznych dochodzeń prowadzonych przez Urząd w Komisji <sup>(3)</sup>. Nowy przepis mógłby określić protokół dostępu do danych Komisji na etapie selekcji, podobnie jak przewiduje art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w odniesieniu do wszczętych dochodzeń.
- 6.3. W związku z tym Komitet proponuje konkretne działanie, tj. podjęcie negocjacji między Urzędem a Komisją, których celem byłoby wypracowanie rozwiązania. Praktyczną propozycją byłoby wyznaczenie niezależnego mediatora cieszącego się zaufaniem zarówno Urzędu, jak i Komisji. Rolę tę mógłby pełnić były wysokiej rangi urzędnik lub komisarz. Komitet Nadzoru zaleca zatem, by możliwie jak najszybciej porozumieć się z Komisją w kwestii wyznaczenia właściwej osoby jako mediatora, którego zadaniem byłoby rozwiązanie omawianego problemu.
- 6.4. Komitet Nadzoru ma nadzieję na osiągnięcie porozumienia. Komitet zaleca, by reformę rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 wykorzystać jako doskonałą okazję do wprowadzenia zmian do art. 4, na mocy których Urząd miałby dostęp do informacji będących w posiadaniu instytucji przed wszczęciem dochodzenia, a także w jego trakcie.

<sup>(3)</sup> SEC 871 z 14.8.2003 (wersja skonsolidowana).

## ZAŁĄCZNIK IV

## OPINIA NR 2/2011

**Uprawnienia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie niezależnego prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach UE**

Bruksela, dnia 13 czerwca 2011 r.

**Przebieg procedury**

1. W dniu 20 marca 2011 r. w tygodniku „The Sunday Times” opublikowano artykuł zatytułowany „An MEP claims to earn more than € 450.000 a year moonlighting for clients. He is one of three ready to take cash to help change EU laws” („Poseł do Parlamentu Europejskiego twierdzi, że zarabia dodatkowo 450 000 EUR rocznie dzięki swoim zleceniodawcom. Jest jednym z trzech posłów, którzy są gotowi przyjmować pieniądze w zamian za wpływanie na kształt prawa UE”). W artykule opisano, jak reporterzy podający się za firmę lobbingską zaoferowali trzem posłom do Parlamentu Europejskiego zapłatę (w dwóch przypadkach do 100 000 EUR rocznie) za dokonanie zmian w przepisach.; Posłowie posłowie podjęli w tym kierunku działania i przedstawiony został projekt zmian. Dziennikarze opisali spotkania odbywające się na terenie Parlamentu Europejskiego oraz poza nim, rozmowy telefoniczne, e-maile, wymianę korespondencji i rachunków z kilkoma posłami do Parlamentu Europejskiego. Na skutek ujawnienia tego śledztwa przeprowadzonego przez dziennikarzy „The Sunday Times” dwóch posłów zrezygnowało z pełnienia swojej funkcji następnego dnia, a trzeci został wykluczony z grupy politycznej, do której należał<sup>(1)</sup>.
2. W dniu 22 marca Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) wszczął wewnętrzne dochodzenie w oparciu o następującą podstawę prawną: art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/99 w związku z decyzją Parlamentu Europejskiego dotyczącą warunków oraz trybu prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w zakresie walki z przestępstwami finansowymi, korupcją oraz wszelką nielegalną działalnością szkodliwą dla interesów Wspólnot (Załącznik XII do Regulaminu Parlamentu Europejskiego).
3. W dniu 15 kwietnia 2011 r. Dyrektor generalny OLAF-u zwrócił się do Komitetu Nadzoru z prośbą o wydanie opinii dotyczącej uprawnień OLAF-u w zakresie wszczynania i prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach oraz ograniczeń wynikających z przywilejów i immunitetów przysługujących członkom ich personelu, w szczególności posłom do Parlamentu Europejskiego, w odniesieniu do prawa do natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do wszelkich informacji będących w posiadaniu instytucji, jak również do ich pomieszczeń.

**Uprawnienia OLAF-u w zakresie niezależnego prowadzenia dochodzeń wewnętrznych**

4. Artykuł 12 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 stanowi, że dyrektor generalny OLAF-u nie przyjmuje instrukcji od jakiegokolwiek instytucji, wypełniając obowiązki w odniesieniu do wszczynania i prowadzenia dochodzeń wewnętrznych.

*Dochodzenia wewnętrzne w związku z nieprawidłowym zachowaniem*

5. OLAF jest odpowiedzialny za wszczynanie i prowadzenie dochodzeń administracyjnych w ramach instytucji, mających na celu zwalczenie nadużyć finansowych i korupcji oraz wszelkich innych nielegalnych działań mających wpływ na finansowe interesy Unii Europejskiej.

W tym celu posiada uprawnienia w zakresie badania wszelkich istotnych faktów związanych z działalnością zawodową, mogących stanowić zaniedbanie obowiązków urzędników, które może dawać podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub, w zależności od przypadku, postępowania karnego, bądź równoważne niedopełnienie obowiązków przez członków instytucji<sup>(2)</sup>.

6. Komitet Nadzoru pragnie zauważyć, że zakres odpowiedzialności OLAF-u dotyczącej prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w ramach instytucji obejmuje wszelkie działania związane z potrzebą ochrony **interesów Wspólnoty przed nieprawidłowym zachowaniem, które mogłyby dawać podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego lub karnego.**
7. Działania te wyszczególniono w decyzji Parlamentu Europejskiego dotyczącej warunków oraz trybu prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w zakresie walki z przestępstwami finansowymi, korupcją oraz wszelką nielegalną działalnością szkodliwą dla interesów Wspólnot, na podstawie motywu (5) oraz art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

Sytuacje takie, jak **konflikt interesów, przestrzeganie obowiązku uczciwości przy przyjmowaniu korzyści, powstrzymywanie się od działań lub zachowania, które mogłyby negatywnie wpłynąć na pozycję posła, lub poważne uchybienia**, mogą być objęte dochodzeniem prowadzonym przez OLAF<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Artykuł w „The Sunday Times” z dnia 20 marca 2011 r.

<sup>(2)</sup> Artykuł 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(3)</sup> Zob. art. 10 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, motywy 2, 3 i 4 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 25 maja 1999 r. oraz decyzja PE dotycząca warunków oraz trybu prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w zakresie walki z przestępstwami finansowymi, korupcją oraz wszelką nielegalną działalnością szkodliwą dla interesów Wspólnot z dnia 18 listopada 1999 r., jak również art. 11, 12, 13, 14, 16, 17 i 22 regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich.

8. Komitet Nadzoru przyjmuje stanowisko, że wszystkie te kwestie należą do czynów rzekomo popełnionych i tym samym mogą być przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez OLAF, jak wskazano w art. 10 Regulaminu Parlamentu Europejskiego: „Postępowania wewnętrzne Europejskiego Urzędu do Spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)”.

*Dochodzenia wewnętrzne w sprawie działań naruszających interesy finansowe UE*

9. Komitet Nadzoru jest zdania, że do przestępstw finansowych, korupcji oraz wszelkiej nielegalnej działalności szkodliwej dla interesów Unii Europejskiej należy zaliczyć także działania, które mimo że nie są bezpośrednio związane z budżetem Wspólnoty, mogą zaszkodzić interesom finansowym Wspólnoty **w szerszym znaczeniu**, mając negatywny wpływ na jej aktywa <sup>(4)</sup>.
10. Komitet Nadzoru zgadza się z opinią rzecznika generalnego w cytowanej sprawie, że „źródło przedmiotowych aktywów nie jest czynnikiem decydującym (...); **zapewnienie właściwego wykorzystania wszystkich środków, będących w posiadaniu instytucji, organów, urzędów lub agencji Wspólnoty należy uznać za podstawę interesów finansowych Wspólnoty** i tym samym może ono być objęte środkami uchwalonymi na podstawie art. 280 ust. 4 TWE” <sup>(5)</sup>.
11. Komitet Nadzoru pragnie przytoczyć orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie, w których stwierdzono, że wyrażenie „interesy finansowe Wspólnoty” wydaje się mieć szersze znaczenie niż „pozycje dochodów i wydatków Wspólnoty”: „fakt, że organ, urząd czy agencja zostały utworzone na podstawie Traktatu wskazuje, iż mają one z założenia przyczynić się do realizacji celów Wspólnoty Europejskiej i wpisują się w ramy wspólnotowe, jak **również że środki, którymi organy te dysponują na podstawie wspomnianego traktatu, z zasady związane są z interesami finansowymi Wspólnoty, bezpośrednio jej dotyczącymi**” <sup>(6)</sup>.
12. Komitet Nadzoru podkreśla, że **należyte wykorzystywanie środków**, którymi dysponuje Parlament Europejski w celu pokrycia wydatków związanych z wykonywaniem mandatu parlamentarnego, tj.: wynagrodzeniem posłów do Parlamentu, zwrotem kosztów (kosztów podróży, kosztów połączeń telefonicznych), wypłatą zasiłków itp., opiera się na zgodności z rozporządzeniem finansowym oraz na zasadzie mówiącej, że środki te mogą być przeznaczane **wyłącznie na cele związane z wykonywaniem mandatu posła** <sup>(7)</sup>, a nie na cele prywatne.
- Obowiązek poinformowania OLAF-u i współpracy z nim*
13. Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 stanowi, że instytucje, organy, urzędy i agencje przekazują bezzwłocznie do Urzędu każdą informację dotyczącą możliwych przypadków nadużyć finansowych lub korupcji bądź każdej innej nielegalnej działalności.
14. Komitet Nadzoru podkreśla, że wszystkie instytucje i członkowie ich personelu mają zasadniczy **obowiązek pełnej współpracy z OLAF-em**, dostarczania informacji oraz udzielania pomocy w prowadzeniu dochodzeń. Sumienne wypełnianie tych obowiązków pozwala OLAF-owi na prowadzenie dochodzeń **na jednakowych warunkach** we wszystkich instytucjach, organach, urzędach i agencjach Wspólnoty <sup>(8)</sup>. Brak współpracy podważa wiarygodność instrumentów, które instytucje przyjęły w celu walki z wszelkiego rodzaju przestępstwami finansowymi, korupcją, nielegalną działalnością lub nieprawidłowym zachowaniem.
15. Komitet Nadzoru jest zdania, że należy ściśle przestrzegać zasad określonych w Regulaminie Parlamentu Europejskiego **dotyczących środków ułatwiających sprawne prowadzenie dochodzeń przez OLAF** <sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> Opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko EBC, pkt 118.

<sup>(5)</sup> Obecny art. 325 TFUE. Zob. sprawa C-11/00, opinia rzecznika generalnego Jacobsa, pkt 118.

<sup>(6)</sup> Zob. sprawy C-11/00 Komisja przeciwko EBC i C-15/00 Komisja przeciwko EBI.

<sup>(7)</sup> Zob. Statut posła do Parlamentu Europejskiego – Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 września 2005 r. (art. 9 i 10), decyzje dotyczące środków wykonawczych do statutu posła do PE z dnia 19 maja i dnia 9 lipca 2008 r. oraz decyzje zmieniające te środki wykonawcze (art. 10, 25, 28, 32, 61, 62, 66, 67, 68...) oraz Regulamin Parlamentu Europejskiego z marca 2011 r. (art. 9 i 10).

<sup>(8)</sup> Zob. art. 3 „Pomoc biura ochrony”: „Na wniosek dyrektora Urzędu biuro ochrony Parlamentu Europejskiego udziela pracownikom Urzędu pomocy w prowadzeniu dochodzeń” i akapit 6 decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 listopada 1999 r.

<sup>(9)</sup> Zob. art. 10 Regulaminu Parlamentu Europejskiego oraz decyzja PE dotycząca warunków oraz trybu prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w zakresie walki z przestępstwami finansowymi, korupcją oraz wszelką nielegalną działalnością szkodliwą dla interesów Wspólnot przyjęta w dniu 18 listopada 1999 r.

*Początkowy etap dochodzenia*

16. Komitet Nadzoru uważa, że pochope jest całkowite zakwestionowanie uprawnień OLAF-u do prowadzenia dochodzenia w zakresie domniemanych czynów na początkowym etapie dochodzenia; w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że przypadki domniemanej korupcji oraz nieprawidłowego zachowania są na tyle złożone, że na początku dochodzenia niemożliwa jest weryfikacja wszystkich nielegalnych działań.

*Dostęp OLAF-u do pomieszczeń instytucji: przywileje i immunitety posłów do Parlamentu Europejskiego:*

17. Komitet Nadzoru podkreśla, że dochodzenia wewnętrzne mogą być prowadzone tylko, jeśli **OLAF ma zapewniony dostęp do wszystkich pomieszczeń** instytucji, organów, urzędów i agencji, jak również do wszystkich informacji i dokumentów przez nie przechowywanych. Dyrektor Generalny generalny OLAF-u musi mieć pełną niezależność w wykonywaniu tego kluczowego uprawnienia, a biura ochrony instytucji mają udzielać OLAF-owi pomocy w prowadzeniu dochodzeń<sup>(10)</sup>.
18. OLAF **prowadzi dochodzenia administracyjne** w instytucjach i muszą przebiegać one **zgodnie z postanowieniami traktatowymi, w szczególności z postanowieniami protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów**. OLAF posiada **prawo do natychmiastowego i niezapowiadanego dostępu** do każdej informacji będącej w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji, **jak również do ich pomieszczeń**. Urząd jest upoważniony do kontrolowania księgowości instytucji, organów, urzędów i agencji. OLAF może sporządzać kopie i wyciągi z każdego dokumentu i zawartości każdego nośnika danych będącego w posiadaniu instytucji, organu, urzędu i agencji, i w razie potrzeby zabezpieczać te dokumenty lub dane przed niebezpieczeństwem zaginięcia<sup>(11)</sup>.
19. W Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej określono szereg przywilejów i immunitetów przysługujących posłom do Parlamentu Europejskiego (art. 7– do 9), w szczególności zaś zawarto przepis stanowiący, że wobec posłów do Parlamentu Europejskiego nie można prowadzić dochodzenia, postępowania sądowego, ani też ich zatrzymywać z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Nie można jednak powoływać się na immunitet w przypadku, gdy poseł został ujęty na gorącym uczynku.
20. Komitet Nadzoru wskazuje na fakt, że w tej kwestii Sąd Pierwszej Instancji orzekł, iż „**protokół odnosi się do posłów do Parlamentu Europejskiego jedynie w sposób ogólny i nie zawiera żadnych przepisów określających wyraźne zasady dotyczące dochodzeń wewnętrznych w Parlamencie (...)**. Zgodnie z tym, co zauważył prezes Sądu Pierwszej Instancji w pkt. 107 postanowienia w sprawie Rothley i in. przeciwko Parlamentowi, „**nie można a priori wykluczyć ryzyka, które może wystąpić w trakcie dochodzenia, że Urząd [OLAF] podejmie czynności naruszające immunitet przysługujący każdemu posłowi do Parlamentu. Jeżeli zaistnieje taka sytuacja, poseł do parlamentuParlamentu, wobec którego podjęto takie działanie, może jednak skorzystać z ochrony sądowej oraz środków ochrony prawnej ustanowionych w Traktacie**”<sup>(12)</sup>.
21. Komitet Nadzoru jest zdania, że jest to delikatna kwestia i że w związku z tą sprawą warto zapoznać się ze stanowiskiem przyjętym przez rzecznika generalnego w sprawie C-167/02: „Jeżeli chodzi o środki podjęte przez OLAF w trakcie dochodzenia wewnętrznego, mimo że nietatwe jest określenie, czy czynności podjęte w przyszłości będą dopuszczalne, według mnie prawdopodobne jest, że, jak stwierdził Sąd Pierwszej Instancji i jak wskazały pozostałe strony, posłowie do Parlamentu, którzy uznają, że naruszono ich prawa, będą mieli szereg różnych możliwości wszczęcia postępowania sądowego. Komisja wskazuje na szereg aktów prawnych, które mogłyby naruszać prawa posłów do Parlamentu: decyzję dyrektora OLAF-u o otwarciu dochodzenia wewnętrznego, zgodnie z treścią art. 5 akapit drugi rozporządzenia; różne środki podjęte przez OLAF w trakcie dochodzenia, **w tym decyzja o dostępie do biura danej instytucji, zatrzymaniu dokumentów** lub zażądaniu udzielenia informacji ustnych, jak również zgoda, wyraźna lub dorozumiana, instytucji, której dotyczy sprawa.

Wydaje mi się jednak, że **potrzeba podejmowania dyskretnych i skutecznych działań przy wykrywaniu przestępstw finansowych niesie ze sobą pewne nieuniknione ryzyko**. Ponadto należy zauważyć, że kwestionowany środek zawiera **przepisy opracowane w celu ograniczenia ryzyka**. Dlatego też art. 5 decyzji wzorcowej wymaga, aby **posłowie byli natychmiast informowani o prawdopodobieństwie ich osobistego udziału w danej sprawie, o ile nie wywoła to negatywnych konsekwencji dla dochodzenia**. Artykuł ten stanowi także, że w swoich wnioskach OLAF nie może wymieniać posłów z nazwiska, bez umożliwienia im uprzedniego złożenia wyjaśnień, jeżeli według krajowych procedur dochodzeniowych nie jest wymagane zachowanie całkowitej tajemnicy”<sup>(13)</sup>.

22. Komitet Nadzoru uważa, że OLAF powinien w swoich działaniach ściśle przestrzegać tych zasad, działać z uwzględnieniem oceny ryzyka dla każdej sprawy oraz zachować proporcjonalność stosowanych środków.

<sup>(10)</sup> Zob. motyw 11 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 i art. 3 porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz właściwe decyzje poszczególnych instytucji.

<sup>(11)</sup> Artykuł 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(12)</sup> Zob. sprawa T-17/00, Willi Rothley i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, wyrok z dnia 26 lutego 2002 r., pkt 72 i 73.

<sup>(13)</sup> Zob. opinia rzecznika generalnego w sprawie C-167/02 P, Willi Rothley i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, pkt 56–61.

23. Komitet Nadzoru przypomina, że w sprawie T-17/00 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy „związane ze współpracą z OLAF-em lub udzielaniem mu informacji” – niezależnie od ich konkretnego zakresu – **nakładają na posłów do Parlamentu tylko takie obowiązki**, w odniesieniu do których muszą oni zdecydować w pierwszej kolejności, czy w danej sprawie należy ich przestrzegać lub czy ich przestrzeganie nie jest konieczne, jeżeli są przekonani, że nie naruszy to prawa wspólnotowego. Jeżeli **w danej sprawie jeden z posłów do Parlamentu zastosuje takie podejście, wszelkie późniejsze środki przyjęte przez Parlament w odniesieniu do tego posła oraz na jego niekorzyść będą zasadniczo poddawane kontroli sądowej** <sup>(14)</sup>.

Jeżeli chodzi o środki, które OLAF może podjąć w ramach wykonywania swoich uprawnień w zakresie dochodzeń, Trybunał Sprawiedliwości miał na uwadze fakt, że OLAF może przeprowadzić działania naruszające immunitet przysługujący każdemu posłowi do Parlamentu Europejskiego, i przypomniał, że sądom wspólnotowym powierzono przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem aktów instytucji <sup>(15)</sup>.

24. Komitet Nadzoru uważa, że instytucje, organy, urzędy i agencje (niebędące podmiotem, którego dotyczy dochodzenie OLAF-u) mają w pełni współpracować z OLAF-em i powstrzymać się od podejmowania środków negatywnie wpływających na uprawnienia OLAF-u w zakresie prowadzenia dochodzeń.

Zdaniem Komitetu Nadzoru uniemożliwienie OLAF-owi wykonywania tego kluczowego działania dochodzeniowego, wynikające z interpretacji mandatu OLAF-u przez instytucję, organ, urząd lub agencję, jest ograniczeniem prawa OLAF-u do niezależnego prowadzenia dochodzeń.

25. Komitet Nadzoru zaleca, aby OLAF ściśle przestrzegał regulaminu i opierał się na istniejącym orzecznictwie w tej dziedzinie.

---

<sup>(14)</sup> Zob. sprawa C-167/02 P pkt 49.

<sup>(15)</sup> Zob. sprawa C-167/02 P pkt 46, 50 i 51.



## ZAŁĄCZNIK V

## OPINIA NR 3/2011

## Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2012

Bruksela, dnia 14 lipca 2011 r.

W dniu 16 marca 2011 r. i 10 maja 2011 r. Komitet Nadzoru OLAF (KN) zbadał „Wstępny projekt budżetu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych na 2012 r.” i przyjął następującą opinię:

**a) Niezależność administracyjna OLAF względem Komisji**

Propozycja budżetu OLAF na 2012 r. była w pełni zgodna z wnioskiem Komisji pod względem realizacji polityki zerowego wzrostu w 2012 r. w odniesieniu do wszystkich służb Komisji. Jednakże KN poinformowano, że Komisja wprowadziła ostatnio wymóg, by przeprowadzić dodatkowe ograniczenia budżetowe uwzględniające przewidywane trudności w negocjacjach budżetu na 2012 r. i w związku z tym zaproponowała ograniczenie w wysokości 1,47 % (857 000 EUR) w odniesieniu do projektu budżetu OLAF. Ograniczenia te w porównaniu z pierwotnym wnioskiem OLAF mają dotyczyć następujących dziedzin:

- 75 000 (2,8 %) – personelu zewnętrznego,
- 159 000 (4,8 %) – innych wydatków na zarządzanie (mianowicie kosztów podróży służbowych),
- 587 000 (4,9 %) – budynków i kosztów powiązanych,
- 36 000 (2,25 %) – finansowania środków służących zwalczaniu nadużyć finansowych.

KN zauważa realia polityczne, którym musi stawić czoło UE w obecnym trudnym klimacie gospodarczym, oraz wynikającą z tego potrzebę dalszych starań ze strony instytucji UE na rzecz osiągnięcia oszczędności we wszystkich dziedzinach wydatków administracyjnych, jednak KN chciałby wyrazić obawy w odniesieniu do proponowanych dodatkowych cięć budżetowych. W szczególności chodzi o pozycje budżetowe dotyczące zarządzania personelem (A3 01 02), które miałyby bezpośredni wpływ na prowadzenie działalności dochodzeniowej przez OLAF. KN chciałby zakwestionować propozycje dodatkowych cięć w pozycjach budżetowych dotyczących działalności operacyjnej OLAF. OLAF jest służbą dochodzeniową i właśnie w okresie kryzysu finansowego powinna ona sprawować zwiększoną kontrolę nad wydatkami i dochodami. Według OLAF dodatkowe cięcia wydatków zaproponowane przez Komisję miałyby następujące konsekwencje dla departamentów operacyjnych:

- nieprzedłużenie umów co najmniej pięciu pracowników kontraktowych,
- rozwiązanie umów dwóch pracowników tymczasowych,
- opóźnienie procedury rekrutacyjnej mającej na celu zastąpienie dyrektorów w Dyrekcji B i C,
- dodatkowe opóźnienia, jeśli chodzi o przeklasyfikowanie pracowników zatrudnionych na czas określony, które dotyczy zwłaszcza pracowników dochodzeniowych z działów operacyjnych, głównie z najwyższych grup zaszerogowania.

W szczególności KN chciałby zwrócić uwagę, że w celu wzmocnienia niezależności OLAF jako organu dochodzeniowego, rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 wyraźnie przyznaje dyrektorowi generalnemu OLAF, działającemu w charakterze urzędnika zatwierdzającego, wyłączną odpowiedzialność za sporządzenie projektu budżetu po konsultacji z KN. Ponadto zasada autonomii budżetowej OLAF-u została w dalszym stopniu wzmocniona przez Komisję w 1999 r. <sup>(1)</sup>, kiedy utworzono w budżecie specjalny dział dla OLAF-u.

Co więcej, jest oczywiste, że o ile OLAF jest administracyjnie związany z Komisją, o tyle powinien on być w pełni niezależny w zakresie prowadzenia działalności operacyjnej, a zatem powinien otrzymywać wystarczające zasoby odpowiadające jego możliwościom dochodzeniowym. W związku z tym OLAF musi utrzymać zasoby finansowe i kadrowe, których potrzebuje do wykonywania swoich zadań co najmniej na poziomie uzgodnionym podczas poprzednich negocjacji budżetowych pod względem potencjału kadrowego. Zdaniem KN zasada autonomii budżetowej powinna być przestrzegana przez Komisję, zwłaszcza że OLAF nie zaproponował żadnego zwiększenia budżetu względem przyjętego budżetu na 2011 r. Jeśli mimo powyższych stwierdzeń wprowadzone zostaną ograniczenia aż do wysokości zaproponowanej przez Komisję, OLAF powinien otrzymać wyraźne pozwolenie na dokonanie takich cięć w części swojego budżetu, jakie uzna za stosowne.

Podsumowując, KN zdecydowanie nie zgadza się ze stanowiskiem Komisji wyrażonym podczas dyskusji nad budżetem.

<sup>(1)</sup> Decyzja 1999/352/WE, EWWiS, Euratom ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

## Zalecenia:

- KN popiera wniosek OLAF-u dotyczący projektu jego budżetu na 2012 r., w którym nie przewiduje się wzrostu wydatków administracyjnych.
- KN zdecydowanie nie zgadza się na dodatkowe oszczędności w kosztach personelu, które Komisja powinna ponownie rozważyć, aby uniknąć negatywnego wpływu na pracę dochodzeniową OLAF-u.
- Jeśli mimo tego nastąpią dodatkowe oszczędności, KN zaleca, by dyrektor generalny OLAF-u miał prawo do swobodnego przydziału zaoszczędzonych środków do wybranej przez siebie pozycji budżetu.

**b) Niezależność operacyjna OLAF i zarządzanie zasobami ludzkimi**

W projekcie budżetu OLAF pozycje dotyczące personelu stanowią prawie 70 % łącznych wydatków administracyjnych. Z tego powodu KN chciałby ponownie podkreślić potrzebę dopracowania polityki zasobów ludzkich poprzez wprowadzenie strategii odzwierciedlającej priorytety operacyjne wyznaczone przez kierownictwo.

Jak podkreślano już w poprzednich opiniach KN w sprawie budżetu, *zarządzanie zasobami ludzkimi jest kluczową funkcją pomocniczą dla działalności dochodzeniowej* i powinno służyć wspieraniu skuteczności i wydajności pracy dochodzeniowej. Przy braku jasnej strategii w tej dziedzinie Komitetowi Nadzoru trudno jest wydać opinię na temat skuteczności i wydajności wykorzystania środków z budżetu administracyjnego.

KN nie jest w stanie zrozumieć, dlaczego po sześciu latach Komisja Europejska nie podjęła żadnych działań w sprawie zmiany grup szaseregowania wszystkich pracowników zatrudnionych na czas określony. Było to możliwe od czerwca 2005 r. i kwestia ta była podnoszona przez KN wielokrotnie podczas rozmów z kierownictwem wyższego szczebla OLAF-u. KN jest głęboko zaniepokojony tą sytuacją.

KN opowiada się za dopracowaniem polityki zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ wzmocni to funkcję dochodzeniową Urzędu i jego niezależność operacyjną poprzez skuteczniejsze i wydajniejsze zarządzanie dochodzeniami.

## Zalecenia:

- OLAF powinien opracować strategię zarządzania zasobami ludzkimi w oparciu o jasną politykę uzgodnioną przez kierownictwo.
- Należy odpowiednio przeklasyfikować wszystkich pracowników OLAF-u zatrudnionych na czas określony.

**c) Budżet i personel sekretariatu KN**

KN potwierdza swoje stanowisko w kwestii rezerwy w projekcie budżetu na 2012 r. dotyczącej *ośmiu członków personelu sekretariatu (pięciu urzędników w kategorii AD i trzech urzędników w kategorii AST)*. Umożliwiłoby to Komitetowi Nadzoru wykonywanie jego mandatu przy zachowaniu pełnej niezależności. Łączna liczba ośmiu stanowisk potrzebnych do obsługi sekretariatu jest zgodna z wcześniejszymi wnioskami KN w tej sprawie. Ponadto ważne jest, aby KN był w stanie wypełniać swoją funkcję w zakresie monitorowania i kontroli przekazaną mu przez trzy kluczowe instytucje UE. W związku z tym Parlament, Rada i Komisja powinny zapewnić utrzymanie obecnego poziomu zatrudnienia w sekretariacie KN.

## Zalecenia:

- W projekcie budżetu na 2012 r. należy zarezerwować środki na ośmiu członków personelu sekretariatu KN.

**d) Wniosek**

KN popiera wniosek dotyczący budżetu OLAF-u na 2012 r., jednak zdecydowanie nie zgadza się na cięcia i propozycje Komisji Europejskiej. Dlatego KN wydaje negatywną opinię na temat projektu wniosku Komisji Europejskiej w sprawie projektu budżetu OLAF-u na 2012 r.

## ZAŁĄCZNIK VI

## OPINIA NR 4/2011

w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999

Bruksela, dnia 20 września 2011 r.

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
1. WPROWADZENIE .....	28
2. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI I SKUTECZNOŚCI DOCHODZEŃ .....	28
2.1. Wyjaśnienie roli OLAF-u .....	28
2.2. Skrócenie czasu trwania dochodzeń .....	29
2.2.1. Skrócenie przez OLAF czasu trwania dochodzeń .....	29
2.2.2. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń .....	29
2.3. Poprawa współpracy i wymiany informacji z instytucjami, organami, urzędami i agencjami	30
2.3.1. Dostarczanie przez OLAF informacji do instytucji, organów, urzędów i agencji .....	30
2.3.2. Działania instytucji, organów, urzędów i agencji w następstwie zaleceń OLAF-u .....	30
2.3.3. Dostęp OLAF-u do informacji przechowywanych przez instytucje, organy, urzędy i agencje	30
2.4. Poprawa współpracy i wymiany informacji z państwami członkowskimi .....	31
2.4.1. Pomoc operacyjna ze strony państw członkowskich .....	31
2.4.2. Przekazywanie przez OLAF informacji państwom członkowskim .....	31
2.4.3. Działania państw członkowskich w następstwie zaleceń OLAF-u .....	32
2.5. Promowanie współpracy między OLAF-em a Europolem, Eurojustem, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi .....	32
3. ZWIĘKSZENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI OLAF-u .....	32
3.1. Wzmocnienie praw proceduralnych .....	32
3.2. Utworzenie procedury weryfikacyjnej .....	32
3.2.1. Potrzeba regularnej kontroli zgodności z prawem dochodzeń .....	32
3.2.2. Potrzeba mechanizmu skarg .....	33
3.3. Przyjęcie zasad postępowania .....	33
4. WZMOCNIENIE NIEZALEŻNOŚCI OLAF-u .....	34
4.1. Wyjaśnienie roli Komitetu Nadzoru .....	34
4.1.1. Rola Komitetu Nadzoru .....	34
4.1.2. Wsparcie Komitetu Nadzoru .....	34
4.2. Wyjaśnienie roli dyrektora generalnego .....	35
4.2.1. Przekazanie uprawnień i zastępcza reprezentacja .....	35
4.2.2. Wewnętrzny organ, którego opinii zasięga dyrektor generalny .....	35
4.3. Ustanowienie wymiany opinii .....	36

## 1. WPROWADZENIE

1. Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje zmieniony wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999. Komitet docenia starania Komisji Europejskiej na rzecz zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz zamierzenia Komisji, by wzmocnić wydajność, skuteczność i odpowiedzialność OLAF-u, przy jednoczesnym zachowaniu jego niezależności w obszarze działalności dochodzeniowej. Komitet Nadzoru sugeruje jednakże, że korzystne byłoby dalsze wyjaśnienie niektórych aspektów reformy i wprowadzenie do nich pewnych zmian.

2. Komitet Nadzoru przeanalizował zarówno wnioski poprawionego tekstu przygotowanym przez Komisję<sup>(1)</sup> oraz zmienionym przez Radę<sup>(2)</sup> wraz z rezolucją Parlamentu Europejskiego<sup>(3)</sup>. Ponadto Komitet Nadzoru uwzględnił swoje wcześniejsze opinie dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999<sup>(4)</sup>, wraz z opiniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>(5)</sup> oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych<sup>(6)</sup>. Niniejsza opinia powstała w odpowiedzi na cele ustanowione przez Komisję w zmienionym wniosku z dnia 17 marca 2011 r.

## 2. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI I SKUTECZNOŚCI DOCHODZEŃ

### 2.1. Wyjaśnienie roli OLAF-u

3. Komitet Nadzoru zauważa, że pojęcie „dochodzenie administracyjne” wskazane w obowiązującym rozporządzeniu<sup>(7)</sup> obejmuje zarówno dochodzenia prowadzone wewnątrz instytucji, jak i dochodzenia zewnętrzne dotyczące podmiotów gospodarczych. Doświadczenie pokazuje, że to rozróżnienie często okazywało się sztuczne i mylące. W rzeczy samej, jeżeli wykonawca otrzymał nienależną korzyść, mogło nastąpić to w wyniku działań osoby podlegającej regulaminowi pracownikemu. Należy zatem wyjaśnić art. 1 nowego rozporządzenia, aby wskazać że OLAF został powołany do prowadzenia dochodzeń administracyjnych, które mogą być zarówno wewnętrzne, zewnętrzne, jak i jednocześnie wewnętrzne i zewnętrzne. Należy zaznaczyć, że do zadań OLAF-u należy także koordynowanie działań między właściwymi organami państw członkowskich.

4. Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podjęte w art. 2 zmierzające do zdefiniowania pewnych pojęć, takich jak „dochodzenie administracyjne”, „zainteresowana osoba” i „regulamin pracowniczy”. Mimo zasadności tego kroku jego zakres pozostaje ograniczony, należało bowiem zdefiniować liczne inne pojęcia powiązane z tematyką zwalczania nadużyć finansowych, na przykład „interesy finansowe UE” czy „korupcja”, zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999. Działanie to będzie zakończone dopiero wtedy, kiedy prawodawca skonsoliduje tekst wszystkich stosownych europejskich aktów prawnych dotyczących walki z oszustwami finansowymi.

5. Komitet Nadzoru z rozczarowaniem zauważa, że nie określono jasno uprawnień OLAF-u do prowadzenia dochodzeń, zwłaszcza dochodzeń wewnątrz instytucji, organów, urzędów i agencji. Brzmienie art. 1 zmienionego wniosku wyłącza z zakresu uprawnień OLAF-u sprawy, które nie mają wpływu na interesy finansowe UE<sup>(8)</sup>. Komitet Nadzoru zauważa jednak, że inne instrumenty prawne, które wciąż pozostają w mocy, upoważniają OLAF do wszczynania

(1) Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 (COM/2011/0135 wersja ostateczna – COD 2006/0084).

(2) Zob. zmieniony tekst Rady z dnia 28.6.2011 r.

(3) Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (COM(2006) 244 – C6-0228/2006 – 2006/0084(COD)) (Dz.U. C 16 E z 22.1.2010, s. 10).

(4) Opinia nr 2/2006: Opinia nr 3/2010 w sprawie dokumentu zawierającego spostrzeżenia Komisji.

(5) Opinia nr 6/2011 (przedstawiona na mocy art. 325 TFEU) dotycząca zmienionego wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. C 254 z 30.8.2011, s. 1).

(6) Opinia zatwierdzona w dniu 1.6.2011 r.

(7) Artykuł 1.

(8) Artykuł 1 stanowi, że OLAF „prowadzi dochodzenia administracyjne w celu zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkiej innej nielegalnej działalności przynoszącej szkodę interesom finansowym Unii. W tym celu bada istotne fakty związane z wypełnianiem obowiązków służbowych, mogące stanowić zaniedbanie obowiązków urzędników i innych pracowników Unii, które może dawać podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub, w zależności od przypadku, postępowania karnego, bądź równoważne niedopełnienie obowiązków przez członków instytucji i organów, szefów urzędów i agencji lub członków personelu instytucji, organów, urzędów lub agencji nie podlegających regulaminowi pracownikemu urzędników i warunkom zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej”.

dochodzeń wewnętrznych w sprawach wykraczających poza ochronę interesów finansowych UE<sup>(9)</sup>. Ponadto ostatnie doświadczenia pokazały, że potrzebne są jasne zasady dotyczące prowadzenia dochodzeń wewnątrz instytucji dotyczących zarzutów poważnych przewinień służbowych popełnionych przez osoby nie podlegające regulaminowi pracowniczemu, które mogą nie mieć wpływu na interesy finansowe UE, mogą jednak doprowadzić do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych lub karnych. Skonsolidowanie przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych mogłoby pozwolić na uniknięcie tych niecisłości lub wypełnić luki w obowiązujących tekstach. Komitet Nadzoru uważa, że wobec braku takiej konsolidacji, nad którym ubolewa, definicja uprawnień OLAF-u w zmienionym wniosku wymaga dalszych wyjaśnień.

6. Komitet Nadzoru uważa zatem, że dyrektor generalny OLAF-u powinien być upoważniony do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, jeżeli uzna, że środek podjęty przez dowolną instytucję (a nie jedynie Komisję, jak zawarto we wniosku) podważa jego niezależność albo niezależność prowadzenia dochodzeń. Podobnie, on lub dowolny upoważniony przezeń członek personelu OLAF-u powinien być upoważniony do interweniowania, w związku z prowadzeniem dochodzeń przez OLAF, w sprawach toczących się przed sądami krajowymi, zgodnie z propozycją w art. 12 lit. a) rezolucji PE.

## 2.2. Skrócenie czasu trwania dochodzeń

### 2.2.1. Skrócenie przez OLAF czasu trwania dochodzeń

7. Komitet Nadzoru zawsze nalegał na to, by OLAF prowadził dochodzenia w możliwie najkrótszym czasie. Komitet Nadzoru zauważa, że zasoby, którymi dysponuje OLAF, są ograniczone i nie zmienia się to w obliczu podejmowania budżetowych środków oszczędnościowych. Instytucje muszą jednakże wyraźnie pokazać, że nawet w takich czasach zwalczanie nadużyć finansowych pozostaje zagadnieniem o charakterze priorytetowym. OLAF musi określać realistyczne priorytety polityki dochodzeniowej, skupić swoje siły na działaniach dochodzeniowych i zwalczaniu nadużyć finansowych, oraz pomagać państwom członkowskim w dalszych działaniach sądowych. Skrócenie czasu trwania dochodzeń może być osiągnięte jedynie poprzez większe zaangażowanie zarządu w kontrolowanie dochodzeń, wliczając w to ich staranne planowanie<sup>(10)</sup>. Należy także ściśle ograniczyć czas poświęcony na wszczynanie dochodzeń, niezależnie od źródła informacji<sup>(11)</sup>.

8. Komitet Nadzoru uważa, że zmieniony wniosek nie uwzględnił w wystarczającym stopniu spraw, w przypadku których krajowe dochodzenia prowadzone są równoległe z dochodzeniami OLAF-u. W przypadkach, w których odroczone obowiązki OLAF-u do wezwania osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia swojego stanowiska, aby uniknąć zakłócenia przebiegu dochodzenia prowadzonego przez organy krajowe, OLAF nie może zamknąć dochodzenia, dopóki nie zostanie zamknięte dochodzenie krajowe. Aspekt ten należy uwzględnić w zmienionym wniosku w celu umożliwienia OLAF-owi prowadzenia dochodzeń „nieprzerwanie”, zgodnie z wymogami art. 6.

### 2.2.2. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń

9. Komitet Nadzoru należy informować o powodach, dla których OLAF-owi nie udało się zakończyć dochodzenia w ciągu 12 miesięcy. Następnie należy powtarzać powiadomienie co sześć miesięcy<sup>(12)</sup>. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń przez Komitet Nadzoru będzie skuteczne wyłącznie jeżeli zmieniony wniosek będzie stanowił, że Komitet Nadzoru należy także regularnie informować o środkach przewidzianych w celu przyspieszenia dochodzeń<sup>(13)</sup> oraz szacowanym czasie na ich zakończenie<sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> Na przykład decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca OLAF uprawnia go do „badania poważnych zdarzeń mających związek z wykonywaniem działalności zawodowej, które mogą stanowić naruszenie obowiązków przez urzędników i pracowników Wspólnot mogące prowadzić do postępowania dyscyplinarnego i – w uzasadnionych przypadkach – karnego lub analogiczne naruszenie obowiązków przez członków instytucji i organów, kierowników tych organów lub pracowników instytucji i organów niepodlegających regulaminowi pracowniczemu urzędników Wspólnot Europejskich oraz warunkom zatrudnienia innych pracowników Wspólnot” (art. 2). Takie podejście znajduje potwierdzenie w motywie 6 preambuły, w którym podkreślono, że „zadania Urzędu powinny obejmować, oprócz ochrony interesów finansowych, wszystkie działania związane z ochroną interesów Wspólnoty przed nieprawidłowościami, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowań administracyjnych lub karnych”. Ponadto art. 86 regulaminu pracowniczego upoważnia Urząd do wszczynania dochodzeń administracyjnych w celu ustalenia, czy doszło do naruszenia przez urzędnika bądź byłego urzędnika obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu pracowniczego.

<sup>(10)</sup> Zob. opinia Komitetu Nadzoru nr 4/2010.

<sup>(11)</sup> Zob. art. 5 ust. 4 propozycji Komisji.

<sup>(12)</sup> Artykuł 6 ust. 6 wniosku Komisji.

<sup>(13)</sup> Zgodnie z wnioskiem Rady.

<sup>(14)</sup> Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

10. Komitet Nadzoru zauważa, że osoba odpowiedzialna za procedurę weryfikacyjną wydaje na wniosek osoby objętej dochodzeniem opinię w sprawie czasu trwania dochodzenia<sup>(15)</sup>. Opinia ta powinna zostać wysłana także do Komitetu Nadzoru, aby umożliwić Komitetowi Nadzoru monitorowanie zmian mających wpływ na czas trwania dochodzeń, w świetle opinii i analiz sporządzanych regularnie przez osobę, której powierzono procedurę weryfikacyjną<sup>(16)</sup>. W związku z tym Komitet Nadzoru zauważa, że istnieje potrzeba modyfikacji zmienionego wniosku<sup>(17)</sup>.

### 2.3. Poprawa współpracy i wymiany informacji z instytucjami, organami, urzędami i agencjami

#### 2.3.1. Dostarczanie przez OLAF informacji do instytucji, organów, urzędów i agencji

11. Obowiązujące rozporządzenie przewiduje, że jeżeli w wyniku dochodzeń okaże się, że członek, osoba kierująca, urzędnik lub inny pracownik może być osobiście zamieszany, o fakcie tym informowana jest jego instytucja, organ, urząd lub agencja UE<sup>(18)</sup>. Podanie takiej informacji można opóźnić w sprawach wymagających bezwzględnej tajności do celów dochodzeniowych lub w sprawach, w których dochodzenie należy do zadań krajowych organów sądowych. Komitet Nadzoru uważa, że ważne jest utrzymanie tych wyjątków w nowym rozporządzeniu. W rzeczy samej, we wstępnej fazie dochodzenia OLAF nie zawsze jest w stanie zidentyfikować wszystkie osoby objęte dochodzeniem, a niekontrolowane ujawnienie informacji może niekorzystnie odbić się na skuteczności dochodzenia i zaszkodzić danej instytucji. A zatem Komitet Nadzoru zdecydowanie nie zgadza się na nowe brzmienie drugiego akapitu art. 4 ust. 6<sup>(19)</sup>. Przepis ten, poza tym że jest niejasny, pozbawia OLAF jakiegokolwiek uznaniowości oraz możliwości zachowania poufności dochodzeń, przynajmniej na jakiś czas. Tego typu bezwarunkowe zobowiązanie mogłoby podważyć niezależność OLAF-u. Komitet Nadzoru proponuje, żeby decyzja o odroczeniu udzielenia informacji mogła być podejmowana co 3 miesiące w drodze decyzji na piśmie z uzasadnieniem, która byłaby dołączona do akt sprawy. Należy poinformować Komitet Nadzoru i osobę, której powierzono procedurę weryfikacyjną. Pozwoliłoby to osobie, której powierzono procedurę weryfikacyjną, do działania z własnej inicjatywy w przypadku wystąpienia poważnego problemu, na przykład możliwego naruszenia praw proceduralnych w sprawach, w których osoba objęta dochodzeniem nie została poinformowana o trwającym dochodzeniu.

12. Zmieniony wniosek przewiduje, że OLAF bezzwłocznie powiadamia daną instytucję organ, urząd albo agencję o toczącym się dochodzeniu, jeżeli wydaje się, że wskazane może być podjęcie zapobiegawczych środków administracyjnych w celu ochrony interesów finansowych UE<sup>(20)</sup>. Komitet Nadzoru przyjąłby to zobowiązanie w sytuacjach, w których możliwe jest odroczenie udzielenia tych informacji, zarówno w dochodzeniach wewnętrznych jak i zewnętrznych. Komitet Nadzoru preferuje więc tekst przyjęty przez Parlament Europejski.

#### 2.3.2. Działania instytucji, organów, urzędów i agencji w następstwie zaleceń OLAF-u

13. Instytucje, organy, urzędy i agencje powiadamiają OLAF o działaniach podjętych w następstwie jego zaleceń zawartych w sprawozdaniach z dochodzeń wewnętrznych<sup>(21)</sup>. Ponadto dyrektor generalny OLAF-u musi powiadomić Komitet Nadzoru o sytuacjach, w których te instytucje nie podjęły działań w odpowiedzi na zalecenia zawarte w sprawozdaniu OLAF-u<sup>(22)</sup>. Komitet Nadzoru z rozczarowaniem zauważa, że w przeszłości OLAF nie korzystał regularnie z tej możliwości. W przyszłości przepis ten będzie odgrywał ważną rolę w ramach wymiany poglądów z instytucjami, jako środek przeciwdziałania wszelkich trudności.

#### 2.3.3. Dostęp OLAF-u do informacji przechowywanych przez instytucje, organy, urzędy i agencje

14. Komitet Nadzoru w dalszym ciągu jest jednak zaniepokojony faktem, że OLAF nie ma nieograniczonego dostępu do baz danych pracowników będących w posiadaniu instytucji. Pomimo faktu, że art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 (który pozostaje w starym brzmieniu w zmienionym wniosku) wyraźnie podkreśla prawo OLAF-u do natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do wszelkich informacji będących w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji, w rzeczywistości instytucje niechętnie przyznają OLAF-owi szybki i dyskretny dostęp do pewnych kategorii danych osobowych, z uwagi na bardzo restrykcyjną interpretację rozporządzenia (WE) nr 45/2001<sup>(23)</sup>. W opinii Komitetu Nadzoru takie stanowisko jest oznaką nieufności wobec OLAF-u i stawia pod znakiem zapytania jego niezależność w prowadzeniu dochodzeń.

<sup>(15)</sup> Artykuł 7b ust. 3 i art. 6 ust. 4 zmienionego wniosku.

<sup>(16)</sup> Artykuł 11 ust. 1 lit. b) i ust. 8 zmienionego wniosku.

<sup>(17)</sup> Artykuł 7b przewiduje, że osoba, której powierzono procedurę przeglądu, przekaze swoją opinię jedynie dyrektorowi generalnemu i prześle osobie objętej dochodzeniem odpowiedź z uzasadnieniem.

<sup>(18)</sup> Art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(19)</sup> Wniosek Komisji ma następujące brzmienie: „W wyjątkowych przypadkach, gdy nie można zapewnić poufności dochodzenia, Urząd korzysta z odpowiednich alternatywnych kanałów przekazywania informacji”.

<sup>(20)</sup> Artykuł 6 ust. 5 zmienionego wniosku.

<sup>(21)</sup> Artykuł 9 ust. 4 zmienionego wniosku.

<sup>(22)</sup> Artykuł 11 ust. 7 zmienionego wniosku.

<sup>(23)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1).

15. Komitet Nadzoru uważa, że umożliwienie OLAF-owi szybkiego i dyskretnego ustalenia faktów bez rozpowszechniania zarzutów pozwoliłoby na uniknięcie wszelkiego przewidywanego ryzyka. W nowym rozporządzeniu należy zatem zawrzeć przepisy umożliwiające osiągnięcie odpowiedniej równowagi między potrzebą OLAF-u dostępu do informacji będących w posiadaniu instytucji przed wszczęciem dochodzenia oraz w każdej jego fazie oraz odpowiednimi zasadami dotyczącymi ochrony danych.

#### 2.4. Poprawa współpracy i wymiany informacji z państwami członkowskimi

##### 2.4.1. Pomoc operacyjna ze strony państw członkowskich

16. Zwiększenie wydajności działalności operacyjnej OLAF-u wymaga lepszej współpracy z państwami członkowskimi. Podczas monitorowania wykonywania zadań dochodzeniowych OLAF-u Komitet Nadzoru stwierdził, że OLAF często napotykał trudności w identyfikacji właściwych organów krajowych, które mogłyby udzielić mu niezbędnej pomocy, na przykład podczas kontroli w lokalach podmiotów gospodarczych. Trudność ta odgrywa jeszcze większą rolę w sprawach związanych z wydatkami bezpośrednimi, kiedy to instytucje lub agencje, a nie państwa członkowskie, zarządzają funduszami UE. Zmienione wnioski zmierzają do ustanowienia jednostki ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych, która ułatwi odpowiednią koordynację między wszystkimi właściwymi organami na poziomie krajowym oraz zapewni skuteczną współpracę i wymianę informacji z OLAF-em<sup>(24)</sup> lub ułatwi skuteczną współpracę i wymianę informacji z OLAF-em<sup>(25)</sup>. Nowe rozporządzenie powinno zobowiązywać każde państwo członkowskie do szybkiego wskazania właściwego organu krajowego, który miałby udzielić OLAF-owi pomocy w dochodzeniach, zwłaszcza tych związanych z wydatkami bezpośrednimi.

##### 2.4.2. Przekazywanie przez OLAF informacji państwom członkowskim

17. Zgodnie z wyrokiem Sądu Pierwszej Instancji Unii Europejskiej (sprawa T-48/05 Franchet i Byk) Komitet Nadzoru zawsze weryfikował jakość przekazywanych przez OLAF informacji organom sądowym państw członkowskich. Nie ingerując w przebieg prowadzonych dochodzeń, Komitet Nadzoru zaobserwował stałą poprawę jakości tych informacji. Komitet Nadzoru wyraził też zaniepokojenie pomocą, której OLAF udzielał krajowym organom sądowym w trakcie postępowań karnych związanych z ochroną interesów finansowych UE, które zostały wcześniej wszczęte z ich własnej inicjatywy, oraz ich dość niezadowalającymi wynikami. Komitet Nadzoru uważa, że monitorowanie przezeń sądowych działań następczych musi pozostać priorytetem. Ważne jest, aby Komitet Nadzoru w dalszym ciągu otrzymywał kopie danych przekazywanych organom sądowym państw członkowskich, tak jak dzieje się to obecnie.

18. OLAF może w każdej chwili przesłać właściwym organom danych państw członkowskich informacje uzyskane w trakcie dochodzeń zewnętrznych<sup>(26)</sup> lub też ma obowiązek przesłać organom sądowym danych państw członkowskich uzyskane w trakcie dochodzeń wewnętrznych informacje na temat faktów, które wymagają zastosowania środków dochodzeniowych będących w kompetencji krajowego organu sądowego<sup>(27)</sup>. W tym drugim przypadku OLAF musi najpierw poinformować daną instytucję. Przed przekazaniem danych osoba objęta dochodzeniem musi mieć możliwość odniesienia się do zarzucanych jej czynów zgodnie z art. 7a ust. 4. Możliwe jest jednak odroczenie tego wymogu za zgodą danej instytucji. Brak odpowiedzi od instytucji w terminie miesiąca będzie uważany za zgodę. Komitet Nadzoru uważa, że ten przepis jest bardzo skomplikowany i w niewielkim stopniu chroni osobę objętą dochodzeniem. Może też wywrzeć negatywny wpływ na wszelkie krajowe dochodzenia karne. Komitet Nadzoru sugeruje, aby powierzyć tę procedurę osobie, której zlecono procedurę weryfikacyjną, która jako jedyna ma pełen dostęp do akt sprawy i może ocenić interesy wszystkich zainteresowanych stron. Wniosek nie odnosi się też do sytuacji, gdy instytucja odmówi udzielenia zgody na odroczenie prawa osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia swojego stanowiska.

19. Jeżeli sprawozdanie<sup>(28)</sup> sporządzone po przeprowadzeniu dochodzenia wewnętrznego wskazuje na istnienie faktów mogących dawać podstawę do wszczęcia postępowania karnego, OLAF ma obowiązek przekazać taką informację krajowym organom sądowym danego państwa członkowskiego, chyba że dostępne są środki wewnętrzne umożliwiające podjęcie bardziej odpowiednich działań następczych, zważywszy na charakter faktów lub skalę skutków finansowych. Komitet Nadzoru zauważa, że mimo posiadania własnych specjalistów w zakresie prawa karnego, OLAF nie ma kompetencji do podejmowania działań w obszarze prawa karnego. W rzeczywistości głównym zadaniem OLAF-u jest prowadzenie „dochodzeń administracyjnych”, co nie powinno mieć wpływu na postępowania karne wszczynane przez państwa członkowskie<sup>(29)</sup>. Komitet Nadzoru zauważa, że zamiarem Komisji było wyjaśnienie polityki „*de minimis*” oraz umożliwienie OLAF-owi przekazania sprawy do Biura Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji (IDOC) albo danych instytucji, organów, urzędów albo agencji zamiast wysyłania jej do właściwych krajowych organów sądowych. Niemniej jednak IDOC albo dane instytucje, organy, urzędy lub agencje także mogą zdecydować o nie wysłaniu tym organom otrzymanych od OLAF-u informacji. W takim przypadku państwo członkowskie zostałoby pozbawione możliwości wniesienia oskarżenia karnego. Komitet Nadzoru zdecydowanie nie zgadza się zatem na jakiegokolwiek wyjątki w rozporządzeniu, które mogłyby uniemożliwić OLAF-owi poinformowanie państwa członkowskiego o faktach, które mogą być podstawą krajowego postępowania karnego.

<sup>(24)</sup> Artykuł 3 ust. 4 wniosku Komisji.

<sup>(25)</sup> Artykuł 3 ust. 4 wniosku Rady.

<sup>(26)</sup> Artykuł 10 ust. 1 zmienionego wniosku.

<sup>(27)</sup> Artykuł 10 ust. 2 zmienionego wniosku.

<sup>(28)</sup> Artykuł 9 ust. 5 wniosku Komisji. Wniosek Rady przewiduje wewnętrzne środki administracyjne, w szczególności sankcje dyscyplinarne i finansowe.

<sup>(29)</sup> Artykuł 2 zmienionego wniosku.

20. Komitet Nadzoru zauważa też z rozczarowaniem, że obowiązek poinformowania organów sądowych danego państwa członkowskiego w przypadku, jeżeli opracowane sprawozdanie ujawnia istnienie faktów mogących stanowić podstawę do wszczęcia postępowania karnego nie ma zastosowania do dochodzeń *zewnętrznych*. Nie jest jasne, czy art. 9 ust. 3 daje taką możliwość. Wymagane jest zatem dalsze wyjaśnienie tekstu.

#### 2.4.3. Działania państw członkowskich w następstwie zaleceń OLAF-u

21. Na żądanie OLAF-u właściwe organy państw członkowskich muszą udzielić mu informacji o działaniach podjętych w następstwie przekazania przez OLAF swoich sprawozdań z dochodzeń<sup>(30)</sup>. Komitet Nadzoru uważa, że ważne jest, aby OLAF prowadził regularną wymianę informacji dotyczących spraw przekazanych państwom członkowskim, w szczególności dlatego, że OLAF nie tylko musi zgłaszać Komitetowi Nadzoru przypadki, w których właściwe organy państw członkowskich nie zastosowały się do zaleceń OLAF-u<sup>(31)</sup>, ale wymiana poglądów taka, jaką przewiduje art. 11a, może odnosić się do relacji między OLAF-em a właściwymi organami państw członkowskich. Komitet Nadzoru popiera zatem wniosek PE, aby wprowadzić obowiązek regularnego przedstawiania sprawozdań przez państwa członkowskie. Takie zobowiązanie udoskonaliłoby współpracę między OLAF-em a państwami członkowskimi, nie musi jednak pociągać za sobą nowych uciążliwych i formalnych procedur.

#### 2.5. Promowanie współpracy między OLAF-em a Europolem, Eurojustem, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi

22. Artykuł 10a zmienionego wniosku<sup>(32)</sup> daje OLAF-owi możliwość dokonywania z Eurojustem, Europolem, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi uzgodnień administracyjnych mających na celu ułatwienie wzajemnej współpracy. Komitet Nadzoru uważa, że ważne jest umożliwienie OLAF-owi dokonywania tego typu uzgodnień, aby umożliwić mu lepszą ochronę interesów finansowych UE. Takie uzgodnienia pozwoliłyby na wzmocnienie współpracy, co przyniosłoby korzyści wszystkim zainteresowanym stronom.

### 3. ZWIĘKSZENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI OLAF-u

#### 3.1. Wzmocnienie praw proceduralnych

23. Komitet Nadzoru podkreśla, że zmieniony wniosek powinien zachowywać równowagę między ochroną praw osób a niezależnym prowadzeniem dochodzeń. Komitet Nadzoru wyraził już swoje zaniepokojenie wymogiem uzyskania przez OLAF uprzedniej zgody sekretarza generalnego albo przewodniczącego instytucji, do której należy osoba objęta dochodzeniem, podczas podejmowania decyzji o odroczeniu obowiązku zwrócenia się do osoby objętej dochodzeniem o wyrażenie swojego stanowiska<sup>(33)</sup>. Komitet Nadzoru uważa, że w przypadku odmowy albo zwłoki wymóg ten może zagrozić niezależności operacyjnej OLAF-u, jak miało to już kilkakrotnie miejsce w przeszłości, mimo że wydaje się, iż stanowi on gwarancję prawa do obrony. Komitet Nadzoru uważa, że nowe rozporządzenie powinno zawierać przepisy pozwalające na uniknięcie takich sytuacji w przyszłości (zob. pkt 29 niniejszej opinii). W rzeczy samej, przepis zmienionego wniosku zakładający, że nieudzielenie w terminie miesiąca odpowiedzi przez instytucję, organ, urząd albo agencję traktuje się jako wyrażenie zgody<sup>(34)</sup>, ukazuje brak postępów w tym obszarze. Nie jest to wystarczające wobec braku jakiegokolwiek alternatywy w przypadku odmowy. Komitet Nadzoru przypomina swoje życzenie otrzymywania systematycznych informacji o wszystkich przypadkach, w których instytucje, organy, urzędy albo agencje odmówiły wyrażenia zgody na odroczenie obowiązku wezwania osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia swojego stanowiska.

#### 3.2. Utworzenie procedury weryfikacyjnej

24. Komitet Nadzoru zauważa, że doradca ds. weryfikacji zaproponowany przez Komisję w 2006 r. został zastąpiony procedurą weryfikacyjną, którą wprowadzić ma dyrektor generalny w OLAF-ie. Komitet Nadzoru nie jest przekonany, że ta nowa procedura w pełni spełnia cel zmienionego wniosku, jakim jest dalsze wzmocnienie praw procesowych osób objętych dochodzeniami OLAF-u. W rzeczy samej, procedura weryfikacyjna nie pozwala na *regularną* kontrolę zgodności z prawem dochodzeń, nie zapewnia też dostatecznych gwarancji niezależności osoby (osób), której zostanie ona powierzona. Komitet Nadzoru sugeruje zatem, żeby nowe rozporządzenie przewidywało zarówno regularną kontrolę wewnętrzną zgodności z prawem dochodzeń na określonych etapach dochodzenia, jak i mechanizm skarg albo procedurę weryfikacyjną, przeprowadzaną przez niezależną osobę odpowiedzialną przed Komitetem Nadzoru.

##### 3.2.1. Potrzeba regularnej kontroli zgodności z prawem dochodzeń

25. Jak stwierdził już Komitet Nadzoru<sup>(35)</sup>, zapewnienie poszanowania podstawowych praw i gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami należy przede wszystkim do obowiązków dyrektora generalnego OLAF-u oraz zespołu zarządzającego. W gestii dyrektora generalnego OLAF-u leży zatem wprowadzanie odpowiednich środków kontroli wewnętrznej i mechanizmów monitorowania.

<sup>(30)</sup> Zob. art. 9 ust. 3 wniosku Komisji oraz art. 9 ust. 4 lit. a) wniosku Rady.

<sup>(31)</sup> Zob. art. 11 ust. 7 wniosku Komisji. Rada utrzymała ten obowiązek jedynie w odniesieniu do instytucji, organów, urzędów i agencji, usuwając odniesienie do organów państw członkowskich.

<sup>(32)</sup> Ten artykuł został w znacznym stopniu zmieniony przez Radę.

<sup>(33)</sup> Zob. opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2010.

<sup>(34)</sup> Artykuł 7a ust. 4.

<sup>(35)</sup> Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2010.



26. Komitet Nadzoru uważa, że zmieniony wniosek nie pozwala na wprowadzenie tego typu *regularnej* kontroli z dwóch powodów. Po pierwsze, procedura weryfikacyjna byłaby wszczynana jedynie na wniosek osoby objętej dochodzeniem. Sprawy, w których konieczne jest zachowanie poufności dochodzenia (i w których osoba nim objęta nie byłaby nawet świadoma tego, że dochodzenie jest prowadzone), byłyby systemowo wyjęte spod tej formy kontroli. Po drugie, mechanizm proponowany przez Komisję (nie zaakceptowany jednak przez Radę) przewidujący organ wewnętrzny, którego opinii dyrektor generalny ma zasięgać na różnych etapach dochodzenia (po wszczęciu dochodzenia, przed zamknięciem dochodzenia oraz zawsze wtedy, gdy uzna to za stosowne)<sup>(36)</sup> nie jest właściwym forum odwoławczym w przypadku potencjalnego naruszenia praw osoby objętej dochodzeniem, jako że nie określono jasno jego składu, mandatu i roli.

27. Komitet Nadzoru popiera zatem ideę regularnej weryfikacji zgodności z prawem dochodzeń OLAF-u, przeprowadzanej przez pracowników OLAF-u będących ekspertami z zakresu prawa i procedur dochodzeniowych i mających kwalifikacje do pełnienia funkcji sędziowskich w jednym z państw członkowskich, przed otwarciem i przed zamknięciem dochodzenia oraz każdorazowo przed przekazaniem informacji właściwym organom danych państw członkowskich<sup>(37)</sup>.

### 3.2.2. Potrzeba mechanizmu skarg

28. Komitet Nadzoru popiera zatem ideę regularnej weryfikacji zgodności z prawem. Komitet Nadzoru zdaje sobie sprawę z tego, jak trudne jest ustanowienie systemu niezależnej kontroli w celu oceny zgodności z prawem działań dochodzeniowych OLAF-u. Komitet Nadzoru odnotowuje opinie Trybunału Obrachunkowego odnośnie do braku odpowiednich gwarancji niezależności doradcy ds. weryfikacji, którego utworzenie zaproponowała Komisja w 2006 roku<sup>(38)</sup>, oraz osoby (osób), której powierzono procedurę weryfikacyjną zgodnie z wnioskiem z roku 2011<sup>(39)</sup>, a także podziela powyższe opinie. Komitet Nadzoru ponownie wyraża pogląd, że w ramach ogólnej struktury regulującej organizację OLAF-u Komitet Nadzoru jest jedynym organem spełniającym ten wymóg. Niemniej jednak ani obowiązujące rozporządzenie ani zmieniony wniosek nie nadają Komitetowi Nadzoru uprawnień do rozpatrywania indywidualnych skarg. Rolą Komitetu Nadzoru jest raczej prowadzenie analizy systemowej. Komitet Nadzoru uważa zatem, że istnieje wyraźna potrzeba przydzielenia tego zadania niezależnej osobie.

29. Komitet Nadzoru wyrażał uprzednio zaniepokojenie utworzeniem doradcy ds. weryfikacji takim, zgodnie z wnioskiem Komisji z 2006 r. Komitet Nadzoru mógłby się jednak zgodzić na ustanowienie procedury weryfikacyjnej albo mechanizmu skarg powierzonych niezależnej osobie i) jeżeli mandat oraz rola tej osoby zostałyby jasniej określone, tak aby nie pokrywały się z uprawnieniami i zakresem odpowiedzialności Komitetu Nadzoru; oraz ii) jeżeli gwarancje niezależności tej osoby zostałyby uznane za właściwe. W szczególności Komitet Nadzoru uważa, że osoba ta powinna móc nie tylko rozpatrywać skargi przeciwko OLAF-owi, ale także podejmować działania z własnej inicjatywy poprzez regularne gwarantowanie poszanowania praw proceduralnych przed udzieleniem informacji osobie objętej dochodzeniem w przypadku odroczenia obowiązku wezwania osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia swojego stanowiska oraz w sprawach przekazywanych krajowym organom sędziowskim w przypadkach, w których osoba objęta dochodzeniem nie została o nim poinformowana. Komitet Nadzoru uważa też, że osoba, której powierzono procedurę weryfikacji, powinna być informowana o wszystkich decyzjach o odroczeniu poinformowania osoby objętej dochodzeniem lub instytucji, do której należy osoba objęta dochodzeniem, aby mogła ona podejmować działania z własnej inicjatywy. W rzeczy samej, szczególnie w tych okolicznościach interwencja tej osoby może być ważna. Sprawiloby to, że interwencja Sekretarza Generalnego albo Przewodniczącego danej instytucji byłaby niepotrzebna.

30. Osoba ta powinna posiadać niezapowiedziany, automatyczny i stały dostęp do akt spraw OLAF-u. Nowe przepisy mogłyby zostać dodane do rozporządzenia w celu zapewnienia poszanowania przez tą osobę poufności dochodzeń oraz zgodności z zasadami ochrony danych. Jej opinie będą wysyłane do dyrektora generalnego. Dyrektor generalny udzieli na te opinie, jeśli nie będą one wiążące, odpowiedzi z uzasadnieniem w przypadku, w którym postanowi nie zastosować się do wydanych zaleceń. Komitet Nadzoru powinien regularnie otrzymywać kopie skarg oraz opinii osoby, której powierzono ich rozpatrywanie. Ponadto w celu zapewnienia całkowitej niezależności tej osoby nie powinna ona być mianowana przez dyrektora generalnego ani mu podlegać. W takim przypadku niezależność tej osoby byłaby iluzoryczna, gdyby jej ocena i awans zależał od dyrektora generalnego.

### 3.3. Przyjęcie zasad postępowania

31. Komitet Nadzoru w pełni popiera ideę określenia jasnych zasad postępowania mających na celu zwiększenie przejrzystości i pewności prawnej. Komitet Nadzoru opowiada się raczej za włączeniem tych zasad do podręcznika procedur niż kodeksu postępowania<sup>(40)</sup>. W rzeczy samej, zarówno przyjęcie kodeksu postępowania, jak i wszelkie jego przyszłe modyfikacje wymagałyby skomplikowanych procedur, a także czasu zarówno na jego przyjęcie, jak i na zaangażowanie wszystkich trzech instytucji.

<sup>(36)</sup> Zob. art. 12 ust. 6 wniosku Komisji.

<sup>(37)</sup> Artykuł 14 rozporządzenia Parlamentu z 2008 r.

<sup>(38)</sup> Zob. opinia nr 2/2006.

<sup>(39)</sup> Zob. opinia nr 6/2011 Trybunału Obrachunkowego, pkt 15 i 37–40.

<sup>(40)</sup> Zgodnie z propozycją z art. 15 rezolucji Parlamentu.

#### 4. WZMOCNIENIE NIEZALEŻNOŚCI OLAF-u

##### 4.1. Wyjaśnienie roli Komitetu Nadzoru

###### 4.1.1. Rola Komitetu Nadzoru

32. Podstawową rolą Komitetu Nadzoru jest wzmacnianie niezależności OLAF-u poprzez regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych. Rola ta zakłada (między innymi <sup>(41)</sup>) monitorowanie funkcjonowania wymiany informacji między OLAF-em oraz instytucjami, organami, urzędami i agencjami, a także właściwymi organami państw członkowskich z jednej strony, a także śledzenie rozwoju sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń z drugiej strony. Zakłada ona także monitorowanie skuteczności pracy OLAF-u oraz wyników prowadzonych przezeń dochodzeń.

33. Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje nowe zadanie **monitorowania funkcjonowania wymiany** informacji między OLAF-em a instytucjami, organami, urzędami oraz agencjami i przychyła się do wniosku Komisji, który rozszerzyłoby to zadanie na funkcjonowanie wymiany informacji między OLAF-em a właściwymi organami państw członkowskich <sup>(42)</sup>.

34. Ponadto Komitet Nadzoru **śledzi rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń**. W związku z tym stanowczo sprzeciwia się on nowemu brzmieniu art. 11 ust. 7 lit. b) <sup>(43)</sup>. Zmiana ta ignoruje zasadę ustanowioną w sprawie Franchet i Byk, w której uznano, że Komitet Nadzoru odgrywa rolę w ochronie praw osób objętych dochodzeniami OLAF-u. W rzeczy samej, znaczenie Komitetu Nadzoru na tym polu uległoby zmniejszeniu, gdyż dyrektor generalny nie musiałby już systematycznie powiadamiać Komitetu Nadzoru *przed* przekazaniem informacji krajowym organom sądowym, a jedynie „okresowo” informować o sprawach, w przypadku których *przekazano już* informacje tym organom <sup>(44)</sup>.

35. Tak jak w świetle obowiązujących przepisów, Komitet Nadzoru będzie w dalszym ciągu **monitorował wyniki dochodzeń** na podstawie informacji dostarczanych przez dyrektora generalnego o sprawach, w których dana instytucja, dany organ lub urząd lub zainteresowana agencja nie podjęły działań w odpowiedzi na zalecenia OLAF-u. Komitet Nadzoru z rozczarowaniem zauważa, że według propozycji Rady informacja taka nie jest udzielana także w przypadkach, w których takich działań nie podjęły właściwe organy państw członkowskich <sup>(45)</sup>. Komitet Nadzoru uważa za ważne przeanalizowanie przyczyn niepodjęcia takich działań (na przykład przedawnienie) i wykrycie przez to wszelkich możliwych naruszeń niezależności OLAF-u, a także sformułowanie odpowiednich zaleceń. Komitet Nadzoru uważa, że istnieje wyraźna potrzeba monitorowania wyników dochodzeń OLAF-u i że jest Komitet jest najbardziej kompetentny do podjęcia się tego zadania. Komitet Nadzoru ma poważne wątpliwości, czy proponowana wymiana opinii z instytucjami powinna stanowić jedyne forum dyskusji na temat wydajności pracy OLAF-u w odniesieniu do działań dochodzeniowych <sup>(46)</sup>.

###### 4.1.2. Wsparcie Komitetu Nadzoru

36. Komitet Nadzoru z rozczarowaniem zauważa, że zwiększenia zakresu jego odpowiedzialności oraz wyjaśnienia jego roli nie połączono z odpowiednim wsparciem zarówno dla Komitetu Nadzoru, jak i jego sekretariatu. Komitet Nadzoru ponownie wyraża swoje zaniepokojenie oraz powtarza uwagi wyrażone w swojej poprzedniej opinii nr 3/2010 dotyczące zasobów Komitetu Nadzoru (informacje przekazywane przez OLAF, dostęp Komitetu Nadzoru do danych, sekretariat Komitetu Nadzoru), które powinny być odpowiednie, aby umożliwić mu w pełni niezależne wypełnianie swojej roli i wykonywanie swoich funkcji.

37. Komitet Nadzoru wypełnia swoje zadania monitorowania na podstawie informacji i dokumentów przysyłanych mu przez dyrektora generalnego, a także z uwzględnieniem opinii i analiz sporządzanych przez osobę (osoby), której powierzono procedurę weryfikacyjną <sup>(47)</sup>.

38. Komitet Nadzoru zauważa, że przepisy art. 7b ust. 5 nie są zgodne z przepisami art. 11 ust. 1 lit. b): wprawdzie zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b) Komitet Nadzoru „śledzi rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń na podstawie (...) **opinii i analiz** sporządzanych regularnie przez osobę lub osoby, którym powierzono procedurę weryfikacyjną”, w art. 7b ust. 5 wspomina się, że ta osoba lub te osoby składają Komitetowi Nadzoru „regularne **sprawozdania statystyczne i analizy**”, a *nie opinie wydane na wniosek osoby objętej dochodzeniem* <sup>(48)</sup>. Obowiązek przesyłania regularnych sprawozdań przez tą osobę, nie jest równoznaczny z obowiązkiem przekazywania każdej opinii Komitetowi Nadzoru, co powinno mieć miejsce.

<sup>(41)</sup> Artykuł 11 ust. 1 zdanie drugie zmienionego wniosku przewiduje, że Komitet Nadzoru „w szczególności” monitoruje sposób funkcjonowania wymiany informacji...

<sup>(42)</sup> Odniesienie do monitorowania funkcjonowania wymiany informacji między Urzędem a właściwymi organami państw członkowskich zostało skreślone przez Radę.

<sup>(43)</sup> „Dyrektor generalny okresowo informuje Komitet Nadzoru (...) b) o sprawach, w przypadku których przekazano informacje organom sądowym państw członkowskich, oraz sprawach, w przypadku których podjęto decyzje o nieprzekazywaniu informacji na temat dochodzeń wewnętrznych zainteresowanym krajowym organom sądowym zgodnie z art. 9 ust. 5”.

<sup>(44)</sup> Zob. pkt 45 opinii nr 6/2011 Trybunału Obrachunkowego.

<sup>(45)</sup> Zob. art. 11 ust. 7 lit. a) propozycji Rady.

<sup>(46)</sup> Artykuł 11 ust. 2 zmienionego wniosku.

<sup>(47)</sup> Artykuł 11 ust. 1 lit. b) i ust. 7 zmienionego wniosku.

<sup>(48)</sup> W rzeczy samej, według art. 7b ust. 3, osoba lub osoby, którym powierzono procedurę weryfikacyjną przekazują swoją opinię dyrektorowi generalnemu i przesyłają odpowiedź z uzasadnieniem (NB: *nie opinie*) osobie objętej dochodzeniem.

39. Ponadto z przyczyn podanych powyżej Komitet Nadzoru nie zgadza się z propozycją, aby nie otrzymywał on już regularnych informacji na temat spraw przekazanych krajowym organom sądowym.

40. Komitet Nadzoru podkreśla, że w swojej pracy niezależnego organu nie może opierać się wyłącznie na informacjach otrzymanych od OLAF-u. Komitet Nadzoru sporządza własne analizy przy wykorzystaniu nie tylko dokumentów i informacji otrzymanych od OLAF-u, ale także wszelkiej innej dokumentacji, którą Komitet Nadzoru uzna za potrzebną do tego celu. Ostatnie zdanie art. 11 ust. 1 zmienionego wniosku jedynie częściowo bierze pod uwagę potrzebę dostępu Komitetu Nadzoru do danych i informacji będących w posiadaniu OLAF-u, o co wnioskował on w opinii nr 3/2010<sup>(49)</sup>. Komitet Nadzoru uważa, że przepis ten nie wystarcza do umożliwienia Komitetowi Nadzoru właściwego monitorowania oraz wykrywania potencjalnych naruszeń niezależności OLAF-u, gdyż dostęp Komitetu Nadzoru do informacji byłby pozostawiony w gestii dyrektora generalnego<sup>(50)</sup>. Komitet Nadzoru potrzebuje więc stałego i niezapowiedzianego dostępu do wszystkich *zamkniętych* akt spraw OLAF-u. W celu uniknięcia ingerencji w przebieg *prowadzonych* dochodzeń Komitet Nadzoru powinien mieć dostęp do otwartych akt spraw na pisemny wniosek.

41. W wypełnianiu obowiązków członków Komitetu Nadzoru wspiera sekretariat. Wprawdzie jego obsługę zapewnia OLAF, ale sekretariat pracuje w pełni niezależnie pod zwierzchnictwem Komitetu Nadzoru i jego członków. W opinii Komitetu Nadzoru niezależne funkcjonowanie jego sekretariatu<sup>(51)</sup> wymaga dalszych gwarancji zawartych w samym tekście rozporządzenia: sekretariat musi dysponować odpowiednią liczbą pracowników; członkowie sekretariatu na mocy niniejszego rozporządzenia są mianowani przez organ powołujący niebędący dyrektorem generalnym OLAF-u, na wniosek Komitetu Nadzoru; są okresowo oceniani jedynie przez Komitet Nadzoru<sup>(52)</sup>; kierują się wobec Komitetu Nadzoru i w pełni wypełniają otrzymany od niego polecenia. Podobnie jak w przypadku osoby, której powierzono procedurę weryfikacyjną, Komitet Nadzoru uważa, że wymóg niezależności jego sekretariatu – a w konsekwencji także Komitetu Nadzoru – jest iluzoryczny, jeżeli jego personel jest mianowany, zarządzany i awansowany przez służbę, którą ma za zadanie monitorować.

#### 4.2. Wyjaśnienie roli dyrektora generalnego

42. Wprawdzie Komitet Nadzoru jest usatysfakcjonowany kształtem procedury rekrutacji na stanowisko dyrektora generalnego, wedle której postępowano po śmierci poprzedniego dyrektora generalnego, zauważa jednak, że proces ten trwał nadmiernie długo i zaleca włączenie do rozporządzenia stosunkowo krótkiego terminu mianowania na to stanowisko w przyszłości.

##### 4.2.1. Przekazanie uprawnień i zastępcza reprezentacja

43. Komitet Nadzoru nie jest przekonany, że upoważnienie dyrektora generalnego do przekazania pełnienia przezeń funkcji jednemu lub kilku członkom personelu OLAF-u jest pozbawione ryzyka dla niezależnego przebiegu dochodzeń. Komitet Nadzoru zauważa, że niektóre z uprawnień, które mogą być przekazane, są ściśle powiązane z prowadzeniem dochodzeń<sup>(53)</sup>. A zatem osoba lub osoby, którym przekazano te uprawnienia, działają w pełni niezależnie, tak jak dyrektor generalny.

44. Ważne jest zapewnienie ciągłości niezależnego prowadzenia dochodzeń OLAF-u przez stworzenie stanowiska zastępcy dyrektora generalnego, który zastąpi dyrektora generalnego w przypadku jego rezygnacji, przejścia na emeryturę, zwolnienia lekarskiego lub niezdolności do wykonywania przezeń obowiązków z innych przyczyn. Zastępca powinien zostać wybrany spośród dyrektorów za zgodą wszystkich trzech instytucji.

##### 4.2.2. Wewnętrzny organ, którego opinii zasięga dyrektor generalny

45. Komitet Nadzoru popiera brzmienie art. 12 ust. 6 zmienionego wniosku nakładającego na dyrektora generalnego obowiązek zasięgnięcia opinii wewnętrznego organu w sprawie wszczęcia dochodzenia, przed zamknięciem dochodzenia oraz zawsze wtedy, kiedy uzna to za stosowne, jednakże tylko jeżeli do tekstu dodane zostaną odpowiednie gwarancje w celu zapobieżenia możliwej zwłoce w przypadkach nie cierpiących zwłoki.

<sup>(49)</sup> Zob. pkt 2.2.3 opinii Komitetu Nadzoru nr 3/2010. W rzeczy samej, ostatnie zdanie art. 11 ust. 1 przewiduje, że Komitet Nadzoru może zwrócić się do Urzędu o dodatkowe informacje na temat dochodzeń w należycie uzasadnionych sytuacjach, nie ingerując przy tym jednak w przebieg prowadzonych dochodzeń.

<sup>(50)</sup> Trybunał Obrachunkowy jest tego samego zdania (zob. pkt 43 jego opinii nr 6/2011).

<sup>(51)</sup> Tak jak stwierdzono w motywie 17 zmienionego wniosku.

<sup>(52)</sup> Zgodnie z opinią nr 6/2011 Trybunału Obrachunkowego członkowie sekretariatu Komitetu Nadzoru nie są mianowani przez dyrektora generalnego ani mu nie podlegają (pkt 44).

<sup>(53)</sup> Do funkcji, które mogą być przekazane, należą w szczególności decyzja o wszczęciu lub newszczyntaniu dochodzenia (art. 5) i kierowanie prowadzeniem dochodzeń (art. 6 ust. 1).

#### 4.3. Ustanowienie wymiany opinii

46. Komitet Nadzoru popiera koncepcję wymiany opinii na szczeblu politycznym<sup>(54)</sup> w celu przedyskutowania polityki dochodzeniowej OLAF-u, pod warunkiem że jej celem jest wspieranie działań OLAF-u oraz że nie narusza ona jego niezależności operacyjnej. Komitet Nadzoru uważa, że obowiązek OLAF-u podjęcia odpowiednich działań przy jednoczesnym uwzględnieniu opinii wyrażonych podczas wymiany poglądów mogłyby zagrozić niezależności dyrektora generalnego. Na dyrektora generalnego mogłyby zostać w ten sposób wywarty nacisk ze strony instytucji, zwłaszcza w kwestii ustalania priorytetów strategicznych polityki dochodzeniowej OLAF-u<sup>(55)</sup>. Ponadto Komitet Nadzoru zdecydowanie sprzeciwia się poprawce wprowadzonej przez Radę, która w jego opinii mogłaby poważnie zagrozić niezależności OLAF-u, gdyż w znacznym stopniu zmienia znaczenie art. 11a ust. 1 w tym sensie, że udział Komitetu Nadzoru w tej wymianie opinii nie w każdym przypadku byłoby obowiązkowy<sup>(56)</sup>.

---

<sup>(54)</sup> Ta wymiana opinii zastępuje dialog międzyinstytucjonalny zaproponowany w poprzednich tekstach na temat tej reformy.

<sup>(55)</sup> Artykuł 11a ust. 2 lit. a) zmienionego wniosku.

<sup>(56)</sup> We wniosku Komisji art. 11a ust. 1 ma następujące brzmienie: „Parlament Europejski, Rada i Komisja spotykają się okresowo lub **na wniosek jednej z tych instytucji**, Urzędu lub Komitetu Nadzoru w celu wymiany opinii na szczeblu politycznym, aby omówić politykę dochodzeniową Urzędu”. Tekst ten został zmieniony przez Radę w następujący sposób: „Parlament Europejski, Rada i Komisja spotykają się okresowo z Urzędem lub Komitetem Nadzoru w celu wymiany opinii na szczeblu politycznym, aby omówić politykę dochodzeniową Urzędu”. Ostatnie sformułowanie można interpretować jako pozostawiające instytucjom możliwość samodzielnego spotkania z Urzędem, bez konieczności obecności Komitetu Nadzoru.

## ZAŁĄCZNIK VII

## OPINIA NR 5/2011

**Przekazywanie przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) innym instytucjom sprawozdań końcowych z dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania działań następczych**

Bruksela, dnia 17 listopada 2011 r.

## SPIS TREŚCI

	<i>strona</i>
<b>Kontekst</b> .....	37
<b>A — Analiza akt spraw</b> .....	38
<b>B — Podstawa prawna przekazywania sprawozdań końcowych ze sprawy sporządzanych po zakończeniu dochodzeń wewnętrznych bez podejmowania działań następczych</b> .....	38
a) Artykuł 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 .....	39
b) Artykuł 7 protokołu ustaleń między OLAF-em a Komisją .....	39
<b>C — Zgodność z prawem UE</b> .....	39
a) Zgodność z wymogiem poufności dochodzeń .....	39
b) Zgodność z przepisami dotyczącymi ochrony danych .....	40
<b>Wnioski i zalecenia</b> .....	41

## KONTEKST

1. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) przeprowadza wewnętrzne dochodzenia administracyjne w celu ustalenia, czy nie wystąpiły przypadki nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności przynoszącej szkody interesom finansowym Unii Europejskiej. OLAF prowadzi również dochodzenia w sprawie podejrzenia zaniedbania obowiązków przez urzędników lub innych pracowników UE, które mogą być powodem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego<sup>(1)</sup>. Jeżeli ujawnione zostaną dowody, które wskazują na wystąpienie powyższych okoliczności, OLAF przekazuje wyniki swojego dochodzenia odpowiednim władzom w celu podjęcia przez nie działań następczych – dyscyplinarnych, administracyjnych, finansowych lub – jeżeli to konieczne – sądowych. Danej instytucji, danemu organowi, urzędowi lub danej agencji przekazywane są sprawozdania sporządzone w następstwie dochodzenia wewnętrznego oraz wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty<sup>(2)</sup>.

2. Do niedawna przyjętą przez OLAF praktyką było przekazywanie jedynie tych sprawozdań wewnętrznych, które zakończyły się działaniami następczymi. Jeżeli dochodzenia wewnętrzne kończyły się bez podejmowania jakichkolwiek dalszych działań, OLAF informował daną instytucję, organ, urząd lub agencję, przesyłając informację<sup>(3)</sup> zawierającą potwierdzenie, że sprawa została zamknięta bez podejmowania działań następczych<sup>(4)</sup>.

3. Komitet Nadzoru (KN) przyjął do wiadomości, że OLAF zdecydował się uwzględnić „wniosek [Komisji Europejskiej] o przekazywanie również wszystkich sprawozdań końcowych ze spraw zamkniętych bez działań następczych”. Ponadto OLAF podjął decyzję o poinformowaniu „innych instytucji, że również w odniesieniu do nich stosowana będzie podobna polityka, o ile nie złożony zostanie odmienny wniosek”<sup>(5)</sup>.

4. KN przyjmuje, że wspomniane przekazywanie sprawozdań końcowych sporządzanych w następstwie dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez działań następczych będzie od tej pory realizowane automatycznie na koniec każdego dochodzenia, w sposób systematyczny. KN zdecydował się zatem poddać tę praktykę ocenie, przy czym wyraźnym celem oceny jest ustalenie, czy mogłaby ona zagrozić niezależności dochodzeniowej OLAF-u. KN przeanalizował 17 spraw wewnętrznych zamkniętych bez działań następczych, w przypadku których sprawozdania końcowe ze sprawy zostały przekazane danym instytucjom lub urzędowi, a ponadto ocenił podstawę prawną tego przekazania, jak również zgodność takiego postępowania z prawem UE.

<sup>(1)</sup> Art. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(2)</sup> Art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(3)</sup> Zawiadomienie o zamknięciu sprawy bez pisma określającego działania następcze.

<sup>(4)</sup> Zostało to przewidziane w pkt 3.4.3.6.2 Podręcznika OLAF-u dotyczącego procedur operacyjnych. W nowej wersji podręcznika, aktualizowanej w lipcu 2011 r., punkt ten został usunięty.

<sup>(5)</sup> Zob. protokół ze spotkania dyrektorów, które odbyło się w dniu 23 czerwca 2011 r.

**A — ANALIZA AKT SPRAW**

5. Analizując akta spraw, KN napotkał dwie noty przesłane przez Sekretariat Generalny KE do OLAF-u. Pierwsza nota brzmi następująco: „Comme vous le savez et comme discuté lors de la dernière réunion du Clearing House, la Commission ne peut accepter que, depuis mai 2010, l'OLAF ne communique plus les rapports finaux d'enquêtes internes clôturées sans suite concernant ses services”<sup>(6)</sup>. Sekretariat Generalny wskazuje we wspomnianej notce, że przekazanie to jest przewidziane w art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. W drugiej notatce<sup>(7)</sup> odwołano się do pierwszej noty „par laquelle je [Sekretarz Generalny KE] rappelais l'obligation faite à l'OLAF par le Règlement (CE) 1073/1999 de transmettre tous les rapports finaux des enquêtes internes, y compris celles clôturées sans suite”<sup>(8)</sup>.

6. W następstwie analizy wymienionych wyżej spraw KN ustalił co następuje:

- OLAF zamknął powyższe dochodzenia bez podejmowania jakichkolwiek dalszych działań, ponieważ domniemane nieprawidłowości lub nadużycia były nieuzasadnione,
- w odpowiedzi na wniosek KE OLAF przekazał jej sprawozdania końcowe sporządzone w następstwie przedmiotowych dochodzeń,
- z własnej inicjatywy OLAF przekazał te sprawozdania również innym zainteresowanym instytucjom i organom, a mianowicie Radzie, Parlamentowi Europejskiemu oraz Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych,
- jako podstawę prawną tego przekazania OLAF przytoczył art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999<sup>(9)</sup>,
- sprawozdania te zawierają informacje przekazywane lub pozyskiwane w trakcie dochodzeń wewnętrznych, w tym nazwiska pracowników oraz nazwy zatrudniających ich instytucji UE, dane o początkowym źródle informacji, wyjaśnienia dotyczące domniemanych nadużyć lub nieprawidłowości i podjętych działań, fakty zgromadzone w trakcie dochodzenia, oświadczenia osób zaangażowanych w sprawy będące przedmiotem dochodzenia (w tym – w stosownych przypadkach – również osób zainteresowanych, osób zgłaszających przypadki naruszenia lub świadków), ustalenia OLAF-u oraz najważniejsze wyniki dochodzenia,
- w niektórych przypadkach informacje te będą wykorzystywane w ramach innych dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych prowadzonych przez OLAF,
- czasami wspomniane sprawozdania zawierają również dane osobowe dotyczące pracowników instytucji lub organów UE, którzy są przedmiotem dochodzenia lub są w inny sposób zaangażowani w dochodzenie – czy to jako osoby zgłaszające przypadki naruszenia czy też jako świadkowie, czasami natomiast dane osób spoza instytucji lub organów UE, które mogą być zaangażowane w kwestie będące przedmiotem dochodzenia – czy to jako informatorzy czy też jako świadkowie;
- kategorie przetwarzanych danych<sup>(10)</sup> to: nazwisko, numer osobowy (dla pracowników UE), data urodzenia, obywatelstwo, stan cywilny, adres, numer telefonu, stanowisko, pracodawca, numer konta bankowego, oświadczenia dotyczące zdarzeń będących przedmiotem dochodzenia złożone przez daną osobę lub w odniesieniu do tej osoby, dowody zawierające wzmiankę o danej osobie oraz notatki dotyczące stosunku danej osoby do zdarzeń będących przedmiotem dochodzenia,
- niektóre spośród tych osób były informowane jedynie o tym, że nastąpiło przekazanie KE wyników dochodzenia OLAF-u, nie zaś o tym, że nastąpiło przekazanie sprawozdania końcowego ze sprawy,
- w żadnym ze sprawdzanych dochodzeń nie dokonano przeredagowania danych osobowych.

**B — PODSTAWA PRAWNA PRZEKAZYWANIA SPRAWOZDAŃ KOŃCOWYCH ZE SPRAWY SPORZĄDZANYCH PO ZAKOŃCZENIU DOCHODZEŃ WEWNĘTRZNYCH BEZ PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ NASTĘPCZYCH**

7. W przypadku niewielkiej liczby skontrolowanych dochodzeń OLAF przywołał art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 jako podstawę prawną przekazania. Ponadto KN odnotowuje fakt istnienia projektu niepodpisanego protokołu ustaleń dotyczącego kodeksu postępowania, którego celem jest zapewnienie terminowej wymiany informacji między OLAF-em a Komisją w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych OLAF-u w Komisji<sup>(11)</sup>. Z powodów podanych w dalszej części dokumentu KN ma wątpliwości, czy art. 9 ust. 4 rozporządzenia nr 1073/1999, względnie art. 7 protokołu ustaleń, stanowią dostateczną podstawę prawną dla przekazania.

<sup>(6)</sup> Notatka ARES (2011) 687782 z dnia 27 czerwca 2011 r.: „Jak Państwo wiecie, a także zgodnie z naszą rozmową podczas ostatniego spotkania izby rozliczeniowej, Komisja nie może zgodzić się na to, iż począwszy od maja 2010 r., OLAF zaprzestał przekazywania sprawozdań końcowych z dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez podejmowania dalszych działań” (tłumaczenie własne).

<sup>(7)</sup> Notatka ARES (2011) 725801 z dnia 5 lipca 2011 r.

<sup>(8)</sup> Notatki „w której przypominałem OLAF-owi o jego określonym w rozporządzeniu 1073/1999 obowiązku przekazywania wszystkich sprawozdań z dochodzeń wewnętrznych, w tym z tych, które zamknięto bez podejmowania działań następczych” (tłumaczenie własne).

<sup>(9)</sup> W pismach towarzyszących sprawozdaniom końcowym ze sprawy podaje się jednak wspomniany artykuł wyraźnie jako podstawę prawną dokonania przekazania jedynie w przypadku dwóch dochodzeń.

<sup>(10)</sup> Zob. opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 23 czerwca 2006 r. w sprawie przekazania przez inspektora ds. ochrony danych Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) zgłoszenia dotyczącego uprzedniego sprawdzenia w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych OLAF-u (sprawa 2005-418).

<sup>(11)</sup> SEC(2003) 871, wersja ujednolicona z 14.8.2003 r.

a) Artykuł 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999

8. OLAF ma obowiązek prawny przekazywania sprawozdań sporządzonych w następstwie dochodzenia wewnętrznego oraz wszystkich dotyczących ich przydatnych dokumentów danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji<sup>(12)</sup>. Jednak czytając pierwsze zdanie art. 9 ust. 4 w związku ze zdaniem drugim tego artykułu, które stanowi, że „instytucje, organy, urzędy i agencje podejmują takie działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne, które wymagane są wynikami dochodzenia”, KN interpretuje ten przepis jako przepis dotyczący jedynie tych dochodzeń, po zamknięciu których przewiduje się działania następcze. W opinii KN zakres tego ustępu ma w rzeczywistości zapewnić przeprowadzenie odpowiednich działań następczych po zakończeniu dochodzeń OLAF-u.

9. Wniosek ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w art. 1 ust. 3 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, który stanowi, że w sprawach, w których dochodzenie zamyka się bez dalszego działania, DG OLAF **informuje** urzędnika oraz jego instytucję na piśmie<sup>(13)</sup>. Artykuł 5 decyzji Komisji z dnia 2 czerwca 1999 r.<sup>(14)</sup> stanowi ponadto, że jeżeli dochodzenie zamknięto bez podejmowania jakichkolwiek dalszych działań, DG **informuje** daną osobę na piśmie. Dla KN informacja ta wyraźnie odwołuje się do wyników dochodzenia, nie zaś do przekazywania sprawozdań ze spraw.

b) Artykuł 7 protokołu ustaleń między OLAF-em a Komisją

10. KN zauważa, że protokół ustaleń jest wprawdzie wersją przyjętą zarówno przez OLAF, jak i KE, jednak jest to ciągle jeszcze projekt protokołu i – zgodnie z posiadanymi przez KN informacjami – nie został jeszcze podpisany.

11. KN odnotowuje, że w projekcie protokołu ustaleń przewidziano w art. 7 ust. 1, że DG OLAF „będzie sprawnie przekazywał Komisji wszystkie sprawozdania końcowe dotyczące dochodzeń wewnętrznych oraz wszelkie dotyczące ich przydatne dokumenty”. Przewidziano w nim również inne traktowanie spraw zamkniętych bez działań następczych. W art. 7 ust. 2 wyraźnie stwierdzono, że „OLAF **poinformuje** Komisję zawsze, gdy sprawa zostanie zamknięta bez dalszego działania”. I znów – według interpretacji KN – na podstawie tego przepisu OLAF zobowiązany jest do poinformowania KE o wynikach dochodzenia, nie zaś do przekazywania jej sprawozdań końcowych.

## C — ZGODNOŚĆ Z PRAWEM UE

12. KN uznaje, że decyzja OLAF-u o systematycznym przesyłaniu danym instytucjom, organom, urzędom i agencjom wszystkich sporządzanych sprawozdań końcowych z dochodzeń zamkniętych bez działań następczych na zakończenie każdego dochodzenia może stanowić naruszenie zarówno wymogu poufności dochodzeń, jak i przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Ochrona wyżej wymienionych przepisów jest wspólnym obowiązkiem DG OLAF oraz KN<sup>(15)</sup>, w związku z czym KN jest bardzo zaniepokojony faktem podjęcia decyzji przez DG OLAF bez wcześniejszej konsultacji z KN i bez zasięgnięcia jego opinii. KN wyraża również zdziwienie faktem, że o wspomnianej decyzji nie został poinformowany ani inspektor ds. ochrony danych OLAF-u ani Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD).

a) Zgodność z wymogiem poufności dochodzeń

13. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 OLAF, przekazując informacje przekazane lub uzyskane w toku dochodzenia wewnętrznego, jest zobowiązany do zachowania tajemnicy zawodowej. Przekazywanie informacji pochodzących z dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF musi odbywać się z przestrzeganiem dwóch wymogów łącznie: (i) zasady „potrzeby bycia poinformowanym” w odniesieniu do odbiorcy; oraz (ii) dokładnego celu przekazywania informacji (np. ze względu na zapewnienie działań następczych śledztwa)<sup>(16)</sup>.

14. KN interpretuje ten przepis w sposób dwojaki<sup>(17)</sup>: z jednej strony, OLAF, jako strona przesyłająca informacje przekazane mu lub uzyskane przez niego w ramach wewnętrznego dochodzenia, ma obowiązek ocenić, czy w stosunku do odbiorcy sprawozdania istnieje potrzeba bycia poinformowanym. W opinii KN przekazywanie sprawozdań końcowych nie może być zatem wykonywane automatycznie i w sposób systematyczny, na koniec każdego dochodzenia zamkniętego bez działań następczych. Wręcz przeciwnie, takie przekazywanie musi odbywać się w oparciu o decyzje podejmowane indywidualnie, po otrzymaniu od KE lub od innej instytucji bądź organu należycie uzasadnionego wniosku. W żadnym razie OLAF nie może ujawniać odbiorcom tych informacji, które zamierza wykorzystać w innych trwających dochodzeniach wewnętrznych i zewnętrznych, ponieważ może w ten sposób uniemożliwić pozytywne zakończenie tych

<sup>(12)</sup> Art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(13)</sup> Art. 1 ust. 3 regulaminu pracowniczego: „Jeśli w następstwie dochodzenia OLAF-u nie można utrzymać zarzutów stawianych urzędnikowi, przedmiotowe dochodzenie zostaje umorzone bez podejmowania dalszych działań na podstawie decyzji dyrektora OLAF-u, który informuje o tym urzędnika i instytucję na piśmie”.

<sup>(14)</sup> Decyzja Komisji 1999/396/WE, EWWiS, Euratom z dnia 2 czerwca 1999 r. dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty (SEC(1999) 802) (Dz.U. L 149 z 16.6.1999, s. 57). Jeżeli chodzi o pozostałe instytucje, zob. ich wewnętrzne decyzje wdrażające decyzję wzorcową porozumienia międzyinstytucjonalnego.

<sup>(15)</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dyrektor naczelny OLAF-u i członkowie Komitetu Nadzoru zapewnią stosowanie niniejszego artykułu [art. 8] i wcześniejszych art. 286 i 287 Traktatu.

<sup>(16)</sup> Art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999: „Informacje przedłożone lub uzyskane w ramach wewnętrznych dochodzeń, niezależnie od formy, objęte są tajemnicą zawodową i korzystają z ochrony wynikającej z przepisów mających zastosowanie do instytucji Wspólnot Europejskich. Takie informacje nie mogą być przekazywane osobom innym niż te, których funkcje w instytucjach Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich wymagają ich znajomości, ani być wykorzystywane do innych celów niż zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności”.

<sup>(17)</sup> Zob. również opinia KN nr 5/2010, pkt 19.

dochodzeń (co miało już miejsce). Z drugiej strony, KE (lub inna instytucja bądź organ) nie może – jako odbiorca przedmiotowych informacji – wykorzystywać ich do celów innych niż zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności. Jeżeli nie występuje żaden konkretny cel związany z zapobieganiem nadużyciom finansowym, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności, jak ma to miejsce w przypadku sprawozdań końcowych z dochodzeń zamkniętych bez działań następczych, przekazywanie wszystkich sprawozdań końcowych z dochodzeń zamkniętych bez działań następczych nie wydaje się konieczne.

b) *Zgodność z przepisami dotyczącymi ochrony danych*

15. OLAF musi przestrzegać prawa do ochrony danych osobowych, które ustanowione jest w art. 8 Karty praw podstawowych UE i które ściśle wiąże się z prawem do poszanowania życia prywatnego, ustanowionym w art. 7 tej karty. Ponadto art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 nakłada na dyrektora generalnego OLAF-u obowiązek zapewnienia przestrzegania przepisów UE dotyczących ochrony danych osobowych<sup>(18)</sup>. Przesyłając danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji sprawozdania sporządzone w następstwie dochodzenia wewnętrznego oraz dotyczące ich przydatnych dokumentów<sup>(19)</sup>, OLAF przekazuje dane osobowe zainteresowanych osób, których dotyczy dochodzenie, osób zgłaszających przypadki naruszenia, informatorów, świadków oraz pracowników OLAF-u. W konsekwencji OLAF jest prawnie zobligowany do przestrzegania zarówno postanowień zawartych w karcie, jak i przepisów rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Te ostatnie nakładają na OLAF wymóg, aby – pełniąc rolę administratora danych osobowych – przekazywał te sprawozdania lub dotyczące ich dokumenty zawierające dane osobowe jedynie wtedy, gdy dane te są niezbędne dla zgodnego z prawem wykonywania zadań leżących w zakresie kompetencji odbiorcy<sup>(20)</sup>. Dopiełniając tego wymogu, OLAF musi upewnić się, że (i) odbiorca ma odpowiedni zakres kompetencji; oraz (ii) przekazanie jest konieczne<sup>(21)</sup>.

16. Zdaniem KN automatyczne i systematyczne przekazywanie sprawozdań końcowych ze spraw w następstwie dochodzeń zamkniętych bez działań następczych nie jest zgodne z powyższymi wymogami. KN wskazuje na fakt, że Europejski Inspektor Ochrony Danych potwierdził, iż „nawet gdy przekazanie informacji jest przewidziane w odnośnych przepisach, jest ono zgodne z prawem jedynie wtedy, gdy spełnia dwa dodatkowe wymogi. To, czy dane przekazanie spełnia takie wymogi, będzie musiało być poddawane ocenie indywidualnej. Zgodnie z powyższym pracownicy OLAF-u odpowiedzialni za działania następcze powinni stosować tę zasadę w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku przekazania danych. Dzięki temu możliwe będzie uniknięcie niepotrzebnego przekazywania informacji, jak również przekazywania informacji stronom, które nie posiadają stosownych kompetencji. Dla zapewnienia zgodności z tą zasadą EIOD proponuje, aby OLAF uruchomił procedurę, w ramach której do akt sprawy dołączona byłaby notatka z informacją o konieczności przekazania danych, które miało miejsce lub będzie miało miejsce w kontekście danej sprawy”<sup>(22)</sup>.

17. KN jest zdania, że oświadczenie to ma zastosowanie również w odniesieniu do spraw zamkniętych bez działań następczych. W związku z powyższym OLAF powinien w poszczególnych przypadkach oceniać, czy określone przekazanie instytucjom i organom UE danych osobowych w sprawach zamkniętych bez działań następczych spełnia takie wymogi. Ocena konieczności przekazania może zostać również sporządzona w odniesieniu do szczególnej kategorii akt. Na przykład uzasadnione wydaje się przekonanie, że w niektórych sprawach KE (lub inna instytucja bądź organ) będzie potrzebować informacji o tym, jakie działania przeprowadził OLAF, sprawdzając wstępne informacje przekazane mu przez jedną ze służb Komisji. KN odnotowuje jednak, że w praktyce OLAF przesyła sprawozdania końcowe – niezależnie od źródła informacji – nie tylko KE, ale również innym instytucjom, które nie zwróciły się do OLAF-u z konkretnym wnioskiem o ich udostępnienie. Oznacza to w konsekwencji, że OLAF nie przeprowadza oceny ich zapotrzebowania na informacje.

18. Nawet zakładając, że wspomniane powyżej wymogi były spełnione, sprawozdania końcowe ze spraw mogą zawierać dane osobowe, które nie są niezbędne dla realizowania zadań objętych zakresem kompetencji odbiorcy. Szczególnie dotyczy to danych osobowych osób zgłaszających przypadki naruszenia oraz udzielających informacji. W związku z powyższym KN zwraca uwagę na oświadczenie EIDO, że KE nie musi znać danych osobowych osób zgłaszających przypadki naruszenia, aby podjąć kroki niezbędne dla ochrony interesów finansowych UE<sup>(23)</sup>. OLAF nie może zatem przekazywać tych sprawozdań w sprawie, nie zapewniwszy osobom zgłaszającym przypadki naruszenia odpowiedniej ochrony poprzez przededogowanie ich danych osobowych.

<sup>(18)</sup> Zob. również wyrok Sądu Pierwszej Instancji, Nikolaou przeciwko Komisji, z dnia 12 września 2007 r., sprawa T-259/03, pkt 191.

<sup>(19)</sup> Art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(20)</sup> Art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Zob. również opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie dochodzeń wewnętrznych, przytoczona powyżej, pkt 2.2.6.

<sup>(21)</sup> Art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

<sup>(22)</sup> Zob. opinia EIOD z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie zgłoszenia dokonanego przez inspektora ds. ochrony danych OLAF-u dotyczącego uprzedniego sprawdzenia operacji przetwarzania danych w związku z działaniami następczymi (dyscyplinarnymi, administracyjnymi, sądowymi i finansowymi), sprawy 2006-544, 2006-545, 2006-546, 2006-547, pkt 2.2.6.

<sup>(23)</sup> Zob. opinia EIOD w sprawie protokołu ustaleń, sprawa 2009-011, pkt 3.4 (Avis concernant une notification relative à un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de la Commission européenne à propos de la gestion des informations transmises par l'OLAF dans le cadre du Memorandum of Understanding). KN pragnie również wskazać na oświadczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono, że zasygnalizowanie przez urzędnika lub osobę zatrudnioną w sektorze publicznym postępowania niezgodnego z prawem lub niewłaściwych działań w miejscu pracy powinno być – w określonych okolicznościach – objęte ochroną, przede wszystkim wówczas, gdy dany pracownik należy do niewielkiej grupy osób świadomych tego, co dzieje się w miejscu pracy, i jest tym samym w możliwie najlepszej pozycji umożliwiającej działanie w interesie publicznym (zob. następujące wyroki: *Guja przeciwko Mołdawii* [GC], nr 14277/04 z dnia 12 lutego 2008 r., § 72; *Marchenko przeciwko Ukrainie*, nr 4063/04, z dnia 19 lutego 2009 r., § 46; *Heinisch przeciwko Niemcom*, nr 28274/08 z dnia 21 lipca 2011 r., § 63).



19. KN zauważa również, że na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 operacje przetwarzania, mogące ze swej natury przez swój zakres lub swoje cele stworzyć konkretne zagrożenia dla praw i wolności podmiotów danych, podlegają uprzedniemu sprawdzeniu przez EIOD. Wykaz operacji przetwarzania, mogących stworzyć takie zagrożenia obejmuje „przetwarzanie danych dotyczących ... podejrzeń o popełnienie przestępstwa, przestępstw, wyroków w sprawach karnych lub środków bezpieczeństwa”, jak również „operacji przetwarzania, których celem jest ocena aspektów osobowych związanych z osobą, której dane dotyczą, w tym jej zdolności, efektywności i zachowania”<sup>(24)</sup>. KN zauważa, że zdaniem EIOD postępowanie urzędników UE jest analizowane przez OLAF w ramach dochodzeń wewnętrznych; ponadto przetwarzanie przez OLAF danych osobowych w kontekście wewnętrznych dochodzeń administracyjnych może być postrzegane jako operacja przetwarzania dotycząca „... podejrzeń o popełnienie przestępstwa, przestępstw, wyroków w sprawach karnych lub środków bezpieczeństwa”<sup>(25)</sup>. W związku z tym, że uprzednie sprawdzenie przez EIOD przetwarzania danych osobowych w kontekście dochodzeń wewnętrznych lub operacji przetwarzania danych w związku z działaniami następczymi nie obejmowało konkretnej kwestii przekazywania sprawozdań końcowych z dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez działań następczych, KN jest zdania, że OLAF powinien był zgłosić EIOD powyższą kwestię w celu uprzedniego sprawdzenia oraz zwrócić się o jego opinię.

20. KN wyraża niepokój z powodu faktu, iż przedmiotowe przekazywanie mogło negatywnie wpływać na prawa osób zaangażowanych w dochodzenia i w konsekwencji prowadzić do składania przez nie skarg do Trybunału Sprawiedliwości z tytułu naruszenia. Jak potwierdziło sądownictwo UE, przepisy rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, jak również zobowiązanie do utrzymania poufności nałożone na OLAF na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, dają osobom, których dotyczą dochodzenia OLAF-u, określone prawa<sup>(26)</sup>. W przypadkach, w których nastąpiło naruszenie tych przepisów, KE ponosi odpowiedzialność pozaumowną za niezgodne z prawem postępowanie OLAF-u; taka sytuacja miała już kilkakrotnie miejsce. Taka sytuacja przyniosłaby szkodę nie tylko KE, ale w szczególności OLAF-owi, którego wiarygodność i reputacja zostałyby podane w wątpliwość.

21. Ponadto KN obawia się, że opisane powyżej postępowanie mogłoby zagrozić skuteczności dochodzeń. Pełniąc rolę organu prowadzącego dochodzenia w sprawach wewnętrznych, OLAF jest w najwyższym stopniu uzależniony od poszanowania i zaufania, stanowiącego zachętę dla świadków i osób zgłaszających przypadki naruszenia do podjęcia inicjatywy i wskazania podejrzewanych nadużyć finansowych lub zachowań korupcyjnych. Opisane postępowanie związane ze składaniem sprawozdań zagraża zaufaniu niezbędnemu ze strony potencjalnych świadków i osób zgłaszających przypadki naruszenia; istnieje prawdopodobieństwo, że zniechęci ono te osoby do zgłaszania się i służenia OLAF-owi pomocą. Z drugiej strony, zauważyć należy, iż w przypadkach, w których dochodzenia zostały zamknięte bez działań następczych, decyzje o tym mogły być uzależnione od czynników, które mogą ulec zmianie w przyszłości. Jeżeli w takim przypadku sprawozdanie końcowe będzie udostępniane poza OLAF-em, ewentualne śledztwo prowadzone ponownie w tej samej sprawie może być niepotrzebnie utrudnione.

## WNIOSKI I ZALECENIA

22. Jak przedstawiono powyżej, przekazywanie sprawozdań końcowych sporządzanych w następstwie dochodzeń wewnętrznych zamkniętych bez działań następczych może być podane w wątpliwość z powodu szeregu czysto prawnych aspektów, dotyczących zarówno tajemnicy zawodowej, jak i kwestii związanych z ochroną danych. Ponadto takie postępowanie będzie nieuchronnie wpływać na skuteczność działań dochodzeniowych OLAF-u, a w każdym razie może dawać innym instytucjom nieodpowiednie środki umożliwiające wywieranie wpływu na działalność dochodzeniową OLAF-u, co może z kolei podważać zaufanie publiczne do OLAF-u i przekonanie o jego niezależności.

23. KN zdecydowanie zaleca, aby OLAF rozważył ponownie swoją decyzję o przekazywaniu właściwym instytucjom, organom, urzędom i agencjom omawianych w niniejszej opinii sprawozdań końcowych ze spraw, bez podejmowania wszelkich niezbędnych środków gwarantujących, że działanie takie jest zgodne z prawem UE i nie zagraża skuteczności oraz niezależności prowadzonych przez OLAF dochodzeń.

<sup>(24)</sup> Art. 27 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

<sup>(25)</sup> Zob. przytoczona powyżej opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie dochodzeń wewnętrznych, pkt 2.2.1.

<sup>(26)</sup> Sąd Pierwszej Instancji, Franchet oraz Byk przeciwko Komisji (nr 2) z dnia 8 lipca 2008 r., sprawa T-48/05, pkt 218 oraz Nikolaou przeciwko Komisji z dnia 12 września 2007 r., sprawa T-259/03, pkt 210.