

## IV

*(Zawiadomienia)*

## ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

## KOMISJA

## KOMITETU NADZORU OLAF-U

**Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF-u**

czerwiec 2007 r. – maj 2008 r.

(2008/C 295/01)

**Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF-u****Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ**

Przewodniczący  
Prokurator Sądu Najwyższego, Hiszpania

**Kálmán GYÖRGYI**

Główny Doradca Ministra Sprawiedliwości i Ochrony Porządku Publicznego, Prokurator Generalny  
Republiki Węgier (w stanie spoczynku), Węgry

**Peter STRÖMBERG**

Prezes Rady Biegłych Księgowych, Szwecja

**Diemut R. THEATO**

Była posłanka do Parlamentu Europejskiego, była przewodnicząca Komisji Kontroli Budżetowej,  
Niemcy

**Rosalind WRIGHT**

Przewodnicząca Zespołu Doradczego ds. Nadużyć Finansowych, Zjednoczone Królestwo

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU .....	3
WSTĘP .....	4
I. METODY PRACY KOMITETU NADZORU .....	4
I – 1. Posiedzenia .....	4
I – 2. Sekretariat .....	4
II. FUNKCJA DOCHODZENIOWA OLAF-U .....	4
II – 1. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u: wzmocnienie niezależności OLAF-u .....	4
II – 1.1. Regularne monitorowanie z inicjatywy Komitetu Nadzoru (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999) .....	5
II – 1.2. Systematyczne monitorowanie w oparciu o informacje przesłane Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u (art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999) .....	5
II – 1.2.1. Dochodzenia trwające dłużej niż dziewięć miesięcy .....	5
II – 1.2.2. Zalecenia dla instytucji .....	6
II – 1.2.3. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym .....	6
II – 1.3. „Sprawy <i>prima facie</i> nieobjęte dochodzeniem”: w przypadku gdy Urzędowi przekazano informację, która w wyraźny i jednoznaczny sposób nie wchodzi w zakres jego kompetencji .	7
II – 1.4. Polityka OLAF-u w stosunku do spraw <i>de minimis</i> : drobne wykroczenia, którymi mogą skutecznie zająć się inne służby .....	7
II – 1.5. Działalność OLAF-u w dziedzinie zapobiegania nadużyciom .....	7
II – 2. Zarządzanie funkcją dochodzeniową OLAF-u .....	7
II – 2.1. Dochodzeniowe reguły proceduralne OLAF-u .....	7
II – 2.2. Zarządzanie dochodzeniami .....	8
II – 2.3. Organizacja administracyjna i polityka kadrowa związana z funkcją dochodzeniową OLAF-u ..	8
III. STOSUNKI Z OLAF-EM, INSTYTUCJAMI ORAZ PARTNERAMI OLAF-U I ZAINTERESOWANYMI STRONAMI .....	9
III – 1. Stosunki z OLAF-em .....	9
III – 2. Stosunki z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i zainteresowanymi stronami	9
WNIOSKI I ZALECENIA .....	10
ZAŁĄCZNIK 1 Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru .....	12
ZAŁĄCZNIK 2 Wykaz opinii przyjętych przez Komitet Nadzoru w okresie od dnia 1 grudnia 2006 r. do dnia 31 maja 2008 r. ....	13
ZAŁĄCZNIK 3 Opinia nr 1/2008 „Sprawy <i>prima facie</i> nieobjęte postępowaniem” .....	14
ZAŁĄCZNIK 4 Opinia nr 2/2008 Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2008 r. ....	16
ZAŁĄCZNIK 5 Opinia nr 3/2008 Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2009 r. ....	17

**PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU**

Mam zaszczyt przedstawić drugie sprawozdanie z działalności obecnego Komitetu Nadzoru OLAF-u, obejmujące okres od czerwca 2007 r. do maja 2008 r.

Komitet Nadzoru w pełni wspiera OLAF w prowadzonej przez niego i mającej decydujące znaczenie walce z nadużyciami finansowymi, korupcją i nieprawidłowościami naruszającymi interesy finansowe Wspólnoty Europejskiej oraz wzmacnianie niezależności OLAF-u poprzez systematyczne monitorowanie jego działalności dochodzeniowej. Znaleźliśmy się w takim momencie naszej kadencji, że uzyskawszy szeroką wiedzę i świadomość dotyczącą OLAF-u i zakresu jego działalności, możemy wypełnić te zadania.

Zdobywszy to praktyczne doświadczenie, rozszerzyliśmy zakres prowadzonego przez nas monitorowania działalności dochodzeniowej OLAF-u poprzez zbadanie dużej liczby przypadków, w celu zagwarantowania niezależności Urzędu na obszarze działalności dochodzeniowej oraz jakości prowadzonych przez niego prac. W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania Komitet Nadzoru kończy formułowanie opinii związanych z: przypadkami pomniejszych wykroczeń – sprawami *de minimis*, szczegółową analizą powodów wszczęcia dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy oraz oceną pewnej liczby spraw, które nie zostały rozwiązane ponad cztery lata po wszczęciu postępowania. Regularne monitorowanie działań dochodzeniowych stanowi środek o fundamentalnym znaczeniu dla gwarancji zachowania pełnej niezależności zarówno w chwili wszczęcia, podczas prowadzenia dochodzenia, jak i w trakcie opracowywania sprawozdań z dochodzeń. Nasza pozycja jako niezależnego Komitetu do wykonywania tego typu zadań jest bezkonkurencyjna. W celu ich wypełnienia podejmujemy (i w dalszym ciągu będziemy podejmować) wszelkie możliwe wysiłki i wykorzystujemy posiadaną wiedzę fachową.

Wiemy, że OLAF prowadził prace nad nowym podręcznikiem operacyjnym; ze swojej strony dokonamy szczegółowego przeglądu tych prac i przedstawimy konstruktywną informację zwrotną. Jak odnotowaliśmy w naszym poprzednim sprawozdaniu, Komitet Nadzoru jest zdania, że duża część kwestii związanych z dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF może zostać rozwiązana dzięki jasnym zasadom, do których przestrzegania zobowiązani są wszyscy urzędnicy OLAF-u. Dotyczy to w szczególności czasu poświęcanego na prowadzenie niektórych dochodzeń. Oczekujemy, że nowy podręcznik w sposób jasny określi zasady proceduralne prowadzenia operacji, łącznie z rozsądnymi terminami zakończenia poszczególnych etapów procesu dochodzenia.

Komitet popiera podejmowane przez OLAF inicjatywy mające na celu podniesienie skuteczności tych dochodzeń, jakkolwiek nadal pozostaje wiele do zrobienia. Oczekujemy od Urzędu dokonania przeglądu swojej polityki zarządzania oraz polityki zasobów ludzkich i mamy nadzieję, że środki w celu wzmocnienia funkcji dochodzeniowych OLAF-u będą, ogólnie rzecz biorąc, przydzielane w sposób bardziej racjonalny.

W badanym okresie przez cały czas pozostawaliśmy w ścisłym kontakcie z zarządem OLAF-u, w tym z dyrektorem generalnym, dyrektorami i kierownikami działów, jak również personelem OLAF-u na wszystkich szczeblach organizacji. Współpraca z OLAF-em przebiegała dobrze i jesteśmy przekonani, że będzie ona kontynuowana i zacieśniana. Ponadto jesteśmy przekonani o dalszej ścisłej współpracy między Komitetem a instytucjami UE.

Naszym nadrzędnym celem jako niezależnego Komitetu jest udzielanie OLAF-owi pomocy w celu zwiększenia jego skuteczności oraz wzmocnienia niezależności i z pełną świadomością pragniemy w dalszym ciągu podążać w tym kierunku.

Chciałbym złożyć szczególne podziękowania sekretariatowi Komitetu Nadzoru za jego nieocenione wsparcie.

## WSTĘP

Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) został utworzony w celu ugruntowania niezależności OLAF-u poprzez systematyczne monitorowanie jego działalności dochodzeniowej. Komitet przedstawia swoje opinie dyrektorowi generalnemu OLAF-u i ma obowiązek przedkładania instytucjom corocznych sprawozdań ze swej działalności. Niniejsze sprawozdanie stanowi drugie sprawozdanie z działalności obecnego Komitetu Nadzoru i dotyczy działań podjętych w okresie od dnia 1 czerwca 2007 r. do dnia 31 maja 2008 r.

W naszym pierwszym sprawozdaniu z działalności, przyjętym w październiku 2007 r. <sup>(1)</sup>, Komitet Nadzoru podkreślił potrzebę wprowadzenia przez OLAF silnego zarządzania i skutecznego kierownictwa, jasnej polityki dochodzeniowej oraz zarządzania procedurami i mechanizmami kontroli wewnętrznej w celu uniknięcia potencjalnego konfliktu interesów w toku dochodzeń oraz ustanowienia solidnej polityki kadrowej. Każda z tych kwestii ma bezpośredni wpływ na niezależne prowadzenie dochodzeń oraz ich skuteczność. Komitet Nadzoru zaleca również dokonanie zmian w sposobie, w jaki OLAF informuje Komitet Nadzoru o dochodzeniach prowadzonych przez okres przekraczający dziewięć miesięcy. Sprawozdanie zostało omówione z wiceprzewodniczącym Komisji Siimem Kallasem, sekretarzem generalnym Komisji, Catherine Day, Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU) oraz grupą roboczą Rady ds. zwalczania nadużyć w czasie słoweńskiej prezydencji. Komitet Nadzoru jest zadowolony z pozytywnej informacji zwrotnej oraz udzielonego mu wsparcia. Franz-Hermann Brüner, dyrektor generalny OLAF-u stwierdził, że traktuje sprawozdanie jako pozytywny środek prowadzący do osiągnięcia wspólnych celów.

Rosalind Wright pełniła stanowisko przewodniczącej Komitetu Nadzoru do grudnia 2007 r., kiedy na to stanowisko na okres jednego roku został wybrany Luis López Sanz-Aránguez.

## I. METODY PRACY KOMITETU NADZORU

### I – 1. Posiedzenia

Komitet Nadzoru utrzymał comiesięczny tryb posiedzeń i odbył jedenaście posiedzeń plenarnych z wyłączeniem jawności, na których obecni byli wszyscy członkowie <sup>(2)</sup>. Posiedzenia komitetu odbywają się za zamkniętymi drzwiami, a wszystkie omawiane dokumenty są tajne. Mimo to protokoły z posiedzeń udostępniane są OLAF-owi oraz sekretariatom generalnym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w celu zachowania przejrzystości i systematycznego udzielania im informacji na temat działań prowadzonych przez Komitet Nadzoru. Opinie Komitetu Nadzoru przedstawione dyrektorowi generalnemu Urzędu zostały przyjęte jednomyślnie przez członków Komitetu i utrzymano praktykę wyznaczania sprawozdawców <sup>(3)</sup> w celu

zwiększenia skuteczności przygotowania oraz działań następczych w zakresie szczególnych kwestii leżących w interesie Komitetu.

Podobnie jak w poprzednim okresie podlegającym sprawozdaniu, Komitet Nadzoru w dalszym ciągu zachęca dyrektora generalnego OLAF-u oraz pracowników OLAF-u do uczestniczenia w posiedzeniach w celu udziału w dyskusji, jak również uzyskania informacji na temat wszelkich istotnych kwestii związanych z pracą Komitetu oraz informowania OLAF-u o działalności Komitetu.

### I – 2. Sekretariat

Obowiązki sekretariatu Komitetu zostały przedstawione w regulaminie wewnętrznym <sup>(4)</sup> Komitetu Nadzoru, zgodnie z którym sekretariat pełni kluczową rolę w ułatwianiu i wspieraniu wykonywania wszystkich działań powierzonych Komitetowi oraz gwarantuje zdolność Komitetu do wykonywania swoich uprawnień przy zachowaniu pełnej niezależności.

Zdając sobie sprawę z trudności, które wystąpiły podczas rekrutacji i mianowania personelu sekretariatu w okresie dwóch pierwszych lat funkcjonowania <sup>(5)</sup>, Komitet Nadzoru, poprzez dodanie przypisu w planie zatrudnienia OLAF-u, zalecił <sup>(6)</sup> zarezerwowanie w budżecie środków na ośmiu odpowiednio wykwalifikowanych pracowników sekretariatu, aby zapobiec przestojom w pracach Komitetu oraz zagwarantować ciągłość jego pracy, jak również wzmocnić niezależność Komitetu.

## II. FUNKCJA DOCHODZENIOWA OLAF-U

### II – 1. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u: wzmocnienie niezależności OLAF-u

Do podstawowych obowiązków OLAF-u należy niezależne wszczynanie i prowadzenie dochodzeń oraz opracowywanie sprawozdań z dochodzeń, będące następstwem tego typu działań. Obecny Komitet Nadzoru od początku swojego mandatu zdecydował jak najpełniej wykorzystywać instrumenty prawne zapewnione przez organ prawodawczy w odniesieniu do regularnego monitorowania działań dochodzeniowych OLAF-u.

Od czasu sporządzenia ostatniego sprawozdania Komitet zintensyfikował działania związane z monitorowaniem w zakresie prowadzenia dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy i – po raz pierwszy – dochodzeń nadal niezamkniętych po upływie okresu czterech lat, jak również spraw przekazanych krajowym organom sądowym. Komitet zbadał również miesięczne statystyki dotyczące działalności operacyjnej.

<sup>(4)</sup> Regulamin został przyjęty przez Komitet w sierpniu 2006 r. i opublikowany w lutym 2007 r. (Regulamin wewnętrzny Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. L 33 z 7.2.2007)).

<sup>(5)</sup> Dwa etaty w sekretariacie zostały obsadzone wewnętrznie przez OLAF w czerwcu 2006 r. Jeden członek sekretariatu został mianowany w styczniu 2007 r., a jeden w lipcu 2007 r.

<sup>(6)</sup> Zob. załącznik 5.

<sup>(1)</sup> Pierwsze sprawozdanie z działalności obejmowało okres od grudnia 2005 r. do maja 2007 r. (Dz.U. C 123 z 20.5.2008, s. 1).

<sup>(2)</sup> Zob. załącznik 1.

<sup>(3)</sup> Artykuł 8 regulaminu wewnętrznego Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. L 33 z 7.2.2007, s. 1).

## II – 1.1. **Regularne monitorowanie z inicjatywy Komitetu Nadzoru (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)**

Zbyt długi czas trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF wzbudził zaniepokojenie Komitetu. Za sprawę największej wagi OLAF uważa także skrócenie czasu trwania starszych spraw <sup>(1)</sup>.

Biorąc pod uwagę czołową rolę, jaką pełni OLAF w pewnych dziedzinach prowadzenia dochodzeń, gdzie też posiada on jasne kompetencje proceduralne, Komitet Nadzoru podjął decyzję o zbadaniu wszystkich spraw Dyrekcji A „Dochodzenia i działalność operacyjna I” niezakończonych przez okres przekraczający cztery lata prowadzenia dochodzenia bądź wszczętych w 2004 r. Sprawozdawcy zbadali informacje związane z 26 aktami dochodzeń OLAF-u ze wszystkich sektorów Dyrekcji A w następujący sposób: 13 dochodzeń wewnętrznych – instytucje europejskie, 5 dochodzeń wewnętrznych/zewnętrznych – organy UE, 6 dochodzeń dotyczących wydatków bezpośrednich i pomocy zewnętrznej oraz 2 dochodzenia dotyczące pomocy zewnętrznej.

Analiza ta miała na celu sprawdzenie, czy potencjalnie nieuzasadnione opóźnienia nie były związane z jakimkolwiek przyczynami, które mogłyby naruszyć niezależne prowadzenie dochodzenia bądź zagrozić jego wynikom.

Podczas badania spraw Komitet Nadzoru zwrócił należytą uwagę na następujące czynniki: zgodność z zasadami przedstawionymi w podręczniku OLAF-u; klasyfikacja spraw jako naruszeń przepisów karnych, dyscyplinarnych lub finansowych; nieuzasadnione opóźnienia; okresy bezczynności i terminy przedawnień; konflikty interesów w toku dochodzenia; poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności; potencjalne ryzyko dla niezależnego prowadzenia dochodzeń. Ponadto przeprowadzono ogólną ocenę jakości akt oraz spójności między systemem zarządzania sprawami (CMS) a aktami w formie papierowej.

Podczas gdy każdą ze spraw charakteryzują cechy indywidualne, widać wyraźnie wspólny wątek w przypadku nieuzasadnionych opóźnień oraz niewyjaśnionych okresów bezczynności w ciągu prowadzenia dochodzenia. Niektóre z tych spraw, uznane za „dochodzenia wewnętrzne”, stanowiły w rzeczywistości „pomoc w sprawach karnych”. Sprawy te oraz inne sprawy, zakwalifikowane właściwie jako dochodzenia wewnętrzne, nie zostały zamknięte mimo braku prowadzenia aktualnie działań dochodzeniowych.

Poza okresami oceny podręcznik OLAF-u nie określa wyraźne nieprzekraczalnych terminów trwania dochodzenia. Luka ta stwarza niepewność prawną i potencjalne niebezpieczeństwo naruszenia terminu przedawnienia oraz wystąpienia innych czynników szkodzących interesom wymiaru sprawiedliwości.

Komitet wyraża obawy w związku z brakiem skutecznego mechanizmu badania spraw, który wspierałby OLAF w unikaniu tego typu ryzyka. Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt wyznaczenia dwóch doradców zarządu dla dyrekcji dochodzeń i działalności operacyjnej OLAF-u i popiera ich wyznaczenie, jednak zakres ich uprawnień nie został zdefiniowany w sposób wystarczająco jasny, zaś w sytuacji braku jasnych zasad proceduralnych Komitet obawia się dalszego występowania czynników utrudniających skuteczne zakończenia dochodzenia.

Wszystkie dochodzenia OLAF toczące się przez ponad cztery lata stanowią obecnie przedmiot badań prowadzonych przez sprawozdawców. W najbliższych miesiącach zostaną wyciągnięte wnioski ogólne i szczegółowe, które będą stanowić przedmiot opinii skierowanej do Dyrekcji Generalnej OLAF-u.

W procesie monitorowania przez Komitet Nadzoru spraw OLAF-u zbadano akta (zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej) pochodzące z bazy systemu zarządzania sprawami (CMS) OLAF-u. Komitet stwierdził ogólny brak dokładnej i systematycznej organizacji zarówno w zakresie indeksacji, jak i wypełniania dokumentacji OLAF-u. Komitet jest zdania, że tego typu przywiązywanie wagi do szczegółów jest nieodzowne w celu uniknięcia wszelkich ewentualnych problemów czy przerwania ciągłości w prowadzeniu spraw. Ponadto Komitet uważa, że w celu zaoszczędzenia czasu noty z akt wraz z podsumowaniem okoliczności sprawy powinny być przygotowywane w jednym z języków roboczych Komisji przez osobę prowadzącą dochodzenie będącą w stanie odczytać dokumenty w języku oryginału.

## II – 1.2. **Systematyczne monitorowanie w oparciu o informacje przesłane Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u (art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)**

### II – 1.2.1. **Dochodzenia trwające dłużej niż dziewięć miesięcy**

Komitet Nadzoru kontynuował badanie sprawozdania sporządzone przez pracowników OLAF-u w dochodzeniach, które trwały dłużej niż dziewięć miesięcy. Komitet poddał badaniu wszystkie 141 sprawozdań z dochodzeń tego typu w okresie od stycznia do grudnia 2007 r. (78 % dochodzeń wszczętych w tym okresie prowadzono przez okres przekraczający dziewięć miesięcy) miesiąc po miesiącu i sektor po sektorze, przy poświęceniu szczególnej uwagi powodom, dla których sprawy nie zostały zakończone przez okres dziewięciu miesięcy. Komitet zauważył, że powody przytoczone przez OLAF w połowie z tych sprawozdań to: „mimo przydzielenia znacznych zasobów ze względu na ilość pracy dochodzeniowej potrzeba więcej czasu”.

W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za lata 2005–2007 Komitet zalecił radykalne zmiany w zakresie informacji zawartej w sprawozdaniach Urzędu mających na celu wyczerpujące uzasadnienie przyczyn rażących opóźnień w dochodzeniach oraz zwrócenie uwagi na możliwość przedawnienia <sup>(2)</sup>.

Konkretniej ujmując, Komitet zalecił dyrektorowi generalnemu OLAF-u, aby „format streszczenia ze »sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy« został zmieniony, tak aby uwzględniał elementy uzupełniające, które umożliwiłyby efektywną ocenę postępów w dochodzeniach. Elementy te powinny obejmować: kwalifikację prawną nieprawidłowości, datę lub okres wykonania czynów objętych dochodzeniem, czas trwania »etapu oceny« przed podjęciem decyzji w sprawie wszczęcia sprawy, potencjalne sankcje lub konsekwencje prawne aktów objętych dochodzeniem oraz okresy przedawnienia w odniesieniu do czynów objętych dochodzeniem”.

<sup>(2)</sup> Zalecenie III sprawozdania rocznego z działalności Komitetu za okres grudzień 2005 r. – maj 2007 r. i opinia Komitetu nr 1/2007 (załącznik 4).

<sup>(1)</sup> Siódme sprawozdanie z działalności OLAF-u za 2006 r.

Dyrektor generalny OLAF-u oficjalnie zastosował się do tego zalecenia Komitetu. Jednak mimo że działy dochodzeń i działalności operacyjnej „Dochodzenia i działalność operacyjna II” Dyrekcji B dostosowały swoje sprawozdania zgodnie z zaleceniami Komitetu Nadzoru, działy dochodzeniowe i operacyjne „Dochodzenia i działalność operacyjna I” Dyrekcji A nie zastosowały się do tych zaleceń<sup>(1)</sup>, wskutek czego Komitet napotkał te same problemy, jakich doświadczył w poprzednim okresie sprawozdawczym. Jako powód dla przedłużania dochodzenia często podawano wykorzystanie opcji „taktycznego wstrzymania dochodzenia”. Komitet zalecił poprzednio zaniechanie wykorzystywania tego powodu jako przyczyny przedłużania trwania dochodzenia, jako że nie dostarcza on jasnego obrazu powodów powstania opóźnień. Ponadto zauważono, że w jednej trzeciej przypadków nie podano oczekiwanego czasu zakończenia dochodzenia.

Komitet zwrócił uwagę dyrektorowi generalnemu OLAF-u na rozbieżności w podejściu dwóch dyrekcji. Działy Dyrekcji A dostosowały swoje podsumowania do wymogów Komitetu Nadzoru dopiero w styczniu 2008 r. Sprawozdania te podlegają również rozpatrzeniu przez Komitet (54 od stycznia do maja 2008 r.) i wraz z wspomnianymi wyżej 141 sprawozdaniem stanowią przedmiot opinii, która zostanie przedstawiona dyrektorowi generalnemu OLAF.

#### II – 1.2.2. Zalecenia dla instytucji

Dyrektor generalny OLAF-u jest zobowiązany poinformować Komitet Nadzoru o przypadkach, w których instytucja, organ bądź agencja nie dopełniły obowiązku postępowania zgodnie z zaleceniami OLAF-u<sup>(2)</sup>. W okresie sprawozdawczym Komitetowi Nadzoru zostały zgłoszone jedynie dwa tego typu przypadki. Komitet zbadał sprawy i omówił je. Komitet nie jest w stanie wyciągnąć żadnych ogólnych wniosków ani przedstawić żadnych zaleceń w oparciu o tak znikomą liczbę zgłoszonych przypadków. Przypadki te jednakże stanowią powód do obaw, że OLAF nie przeprowadził skutecznych działań następczych i nie uwzględnił terminów przedawnienia, wykonując przy tym znaczną ilość niepotrzebnej pracy administracyjnej. Fakt, iż odnotowano jedynie dwa przypadki w okresie sprawozdawczym, daje Komitetowi powód do przypuszczeń, że dochodzi do sytuacji, w której sprawozdania nie są sporządzane w sposób systematyczny.

Komitet zaleca Urzędowi ustanowienie systemu sprawozdawczego dla spraw, w których instytucja, organ bądź agencja nie dopełniła obowiązku postępowania zgodnie z zaleceniami OLAF-u zgodnie z obowiązkiem prawnym.

#### II – 1.2.3. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym

Celem Komitetu Nadzoru jest ocena jakości oraz użyteczności sprawozdań z dochodzeń OLAF-u dla krajowych organów sądowych oraz zbadanie, czy wnioski z dochodzeń są oparte wyłącznie na elementach mających wartość dowodową w postępowaniach sądowych państw członkowskich, w których jest to zasadne<sup>(3)</sup>.

Dyrektor generalny OLAF-u systematycznie przekazuje Komitetowi Nadzoru kopie akt wysyłanych do organów sądowych krajów członkowskich. W okresie sprawozdawczym Komitet zbadał 43 sprawy tego typu. Sprawy te zostały przedstawione podczas posiedzeń Komitetu Nadzoru przez sędziów/prokuratorów OLAF-u z działu doradztwa prawnego, którzy przekazali ich akta. W oparciu o wstępną analizę Komitet wraz z przedstawicielami działów podjął otwartą dyskusję na temat aspektów prawa materialnego i procesowego dotyczących tych dochodzeń.

Komitet poświęcił szczególną uwagę kwestii klasyfikacji wykroczeń, jak również terminom ich przedawnienia. Komitet bada również, czy opis okoliczności jest jednoznaczny i zrozumiały dla odbiorców. Członkowie podejmują również wysiłki w celu zapewnienia dowodowego charakteru sprawozdań, na które można by się powołać podczas odnośnych postępowań sądowych danych państw członkowskich. W związku z popełnieniem w kilku państwach członkowskich wykroczeń zawierających istotne elementy Komitet poszukuje również odpowiedzi na pytanie, jakie obiektywne powody skłoniły OLAF do wskazania konkretnego państwa członkowskiego w celu przypisania mu sprawy.

Komitet zauważył, że w przypadkach niektórych spraw sprawozdania końcowe przekazywano krajowym organom sądowym w sytuacjach, gdy były one już przedawnione. W innych przypadkach sprawy były na tyle nieistotne, że organy podejmowały decyzję o niewszczynianiu postępowania. Komitet stwierdził również, że możliwe było uniknięcie tego poprzez zapewnienie udziału sędziów/prokuratorów działu doradztwa prawnego w dochodzeniu na etapie wcześniejszym. W każdym z przypadków, w których ich porady wydawały się mieć istotne znaczenie, zakres i czas zaangażowania sędziów/prokuratorów OLAF-u nie ma charakteru regularnego.

Należy zauważyć, że organy sądowe państwa członkowskiego, które otrzymało sprawozdanie OLAF-u, nie są zobowiązane do wszczęcia postępowania sądowego<sup>(4)</sup>. Od tych organów zależy podjęcie decyzji zgodnej z przepisami prawnymi mającymi zastosowanie na ich terytorium i – jeśli to jest uzasadnione – z priorytetami ich polityki karnej.

Mając na uwadze ów fakt, jak również w celu zwiększenia jasności przekazywanych sprawozdań zaleca się dopilnowane, by każde z tych sprawozdań było zawsze sporządzane według tego samego, ustanowionego wcześniej modelu w celu zapewnienia, że niczego nie pominięto oraz że zawarto w nim wszelkie odpowiednie elementy z uwzględnieniem wymogów prawnych państwa członkowskiego oraz krajowych reguł oceny.

OLAF przekazuje również regularnie Komitetowi Nadzoru informacje dotyczące spraw, w przypadku których organy krajowe, łącznie ze służbami prokuratorskimi, nie wszczęły postępowania po przekazaniu im akt przez OLAF. Dotyczy to dwóch przypadków z 2007 r. i jednego z 2008 r., w których organy prawne, którym zgłoszono sprawy, podjęły decyzję o nieprzebiegnięciu dalszych działań.

<sup>(4)</sup> Zob. też wyrok z 4.10.2006 r., sprawa T-193/04, HMT przeciwko Komisji (pkt 69).

<sup>(1)</sup> Dyrekcja B (4 działy): Rolnictwo; Sprawy celne I; Sprawy celne II; Środki strukturalne. Dyrekcja A (4 działy): Dochodzenia wewnętrzne; Instytucje europejskie; Dochodzenia wewnętrzne/zewnętrzne; organy UE; Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna; Pomoc zewnętrzna.

<sup>(2)</sup> Artykuł 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(3)</sup> Motyw 10 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

### II – 1.3. „Sprawy *prima facie* nieobjęte dochodzeniem”: w przypadku gdy Urzędowi przekazano informację, która w wyraźny i jednoznaczny sposób nie wchodzi w zakres jego kompetencji

Komitet Nadzoru zbadał reprezentatywną próbkę 212 spraw *prima facie* nieobjętych dochodzeniem (24 % wszystkich przypadków w latach 2003–2007), w przypadku których informacje otrzymane przez OLAF nie wchodziły w zakres jego kompetencji, a więc nie wymagały dokonania pełnej oceny ani wszczęcia oficjalnego dochodzenia<sup>(1)</sup>. Głównym celem analizy było sprawdzenie właściwego stosowania przez OLAF przepisów zawartych w podręczniku oraz zbadanie, które z procedur są odpowiednie dla zastosowania w przypadku tego typu spraw.

Komitet stwierdził, że OLAF stosuje obowiązujące przepisy w sposób właściwy i że procedury umożliwiają mu zamykanie tego rodzaju spraw szybko, bez nadmiernego korzystania z zasobów. Komitet nie zidentyfikował w próbce żadnej sprawy, w przypadku której właściwsze byłoby zastosowanie innej procedury bądź pełnego badania informacji. Komitet zauważa jednak, że istniała rozbieżność między aktualnie stosowanymi praktykami, w ramach których osoby prowadzące dochodzenie dokonywały oceny otrzymywanych informacji, a podręcznikiem, zgodnie z którym analizowanie otrzymywanych informacji stanowi obowiązek kierownika działu. Komitet zaleca rozważenie tej kwestii przez OLAF podczas przeglądu podręcznika OLAF-u dotyczącego procedur operacyjnych.

### II – 1.4. Polityka OLAF-u w stosunku do spraw *de minimis*: drobne wykroczenia, którymi mogą skutecznie zająć się inne służby

Komitet Nadzoru jest świadom faktu, że głównym czynnikiem decydującym o wszczęciu (bądź nie) postępowania w danej sprawie nie zawsze jest czynnik finansowy. OLAF jest również zobowiązany do uwzględnienia innych czynników, takich jak np. znaczenie danych informacji w ujęciu polityki oraz reputacji Wspólnot, podobnie jak poszanowanie prowadzonej przez Komisję polityki absolutnego „zera tolerancji” dla nadużyć i korupcji. Nie powinno to jednak oznaczać, że OLAF jest zobowiązany do analizowania wszelkiego rodzaju wstępnych informacji i prowadzenia dochodzenia we wszystkich sprawach, niezależnie od rozmiaru ich skutku finansowego.

Komitet Nadzoru wskazał kilka szczególnie mało istotnych spraw (np. zafalszowane wydatki zgłoszone przez urzędników, których przedmiotem były bardzo małe sumy), które powinny zostać niezwłocznie zgłoszone do biura dochodzeń i dyscypliny Komisji (IDOC), będącego organem uprawnionym do prowadzenia dochodzenia w tego typu sprawach wewnętrznych, jak również sprawach dotyczących wykroczeń zawodowych. Doświadczenie Komitetu Nadzoru wskazuje również, że wzmocnienie współpracy z IDOC może być korzystne dla Urzędu. Dlatego też istotne jest możliwie najszybsze wprowadzenie przez OLAF protokołu ustaleń z IDOC, celem wyjaśnienia zasad wskazujących, które ze spraw powinny być prowadzone przez OLAF, które zaś zgłaszane IDOC, jak również kwestii praktycznych, takich jak dostęp do akt.

Komitet jest zdania, że OLAF może skorzystać na opracowaniu wewnętrznej polityki dotyczącej spraw *de minimis*, zgodnie

z priorytetami i polityką dochodzeniową OLAF-u. Komitet Nadzoru jest zdania, że OLAF powinien w miarę możliwości dążyć do przeznaczania środków na potrzeby dochodzeń w sprawach większej wagi, zgodnie ze strategią dochodzeniową zdefiniowaną przez OLAF, co pozwoliłoby na nowe rozłożenie obciążenia pracą i nieangażowanie zasobów ludzkich w sprawy o niewielkim skutku finansowym.

### II – 1.5. Działalność OLAF-u w dziedzinie zapobiegania nadużyciom

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem OLAF przedstawiał regularnie Komitetowi Nadzoru nowe inicjatywy dotyczące zapobiegania nadużyciom i korupcji. Podczas gdy Komitet wspiera w głównej mierze wysiłki OLAF-u w dziedzinie zapobiegania nadużyciom i korupcji, jest również zdania, że praca w tym zakresie powinna być w sposób ścisły powiązana z prowadzeniem pracy dochodzeniowej i działalnością operacyjną OLAF-u. Komitet chciałby się zwłaszcza dowiedzieć, w jaki sposób – w oparciu o konkretne wyniki dochodzenia – OLAF mógłby wykorzystać tego typu doświadczenie oraz wynikającą z niego wiedzę specjalistyczną w celu stawienia czoła wyzwaniom strategicznym w zakresie nadużyć i korupcji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999<sup>(2)</sup>.

Zważywszy na ograniczone zasoby przeznaczone na działania zarówno dochodzeniowe, jak i operacyjne, Komitet zaleca Urzędowi poświęcenie w trybie pilnym uwagi kwestii sprecyzowania priorytetu zapobiegania nadużyciom i korupcji w celu zagwarantowania, że nie zabraknie środków na prowadzenie prac dochodzeniowych. Komitet podkreśla konieczność znacznego zwiększenia przepływu informacji, współpracy i koordynacji między dyrekcjami i działami OLAF-u odpowiedzialnymi za zapobieganie nadużyciom i korupcji oraz dyrekcjami i działami odpowiedzialnymi za prowadzenie dochodzeń w celu rzeczywistego wykorzystania doświadczeń zdobytych w toku dochodzeń w inicjatywach OLAF-u w tych dziedzinach. Tego typu równowaga jest konieczna do zapewnienia pozytywnego wkładu w tej dziedzinie, jakiego oczekują ze strony OLAF-u służby Komisji.

### II – 2. Zarządzanie funkcją dochodzeniową OLAF-u

#### II – 2.1. Dochodzeniowe reguły proceduralne OLAF-u

W kwietniu 2007 r. OLAF przekazał Komitetowi Nadzoru wstępny projekt podręcznika procedur operacyjnych OLAF-u (w wersji skróconej). Komitet jest zdania, że OLAF potrzebuje jasnych i praktycznych wytycznych dla osób prowadzących dochodzenia, sformułowanych z myślą o użyteczności w prowadzeniu dochodzeń, określającego procedury, zasady i terminy mających zastosowanie w przypadku różnych etapów dochodzenia. Wspomniana wersja projektu podręcznika OLAF-u nie spełniła oczekiwań Komitetu Nadzoru.

W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania OLAF był w trakcie kończenia nowego projektu podręcznika OLAF-u – Procedury operacyjne. Komitet przedstawi odpowiednią informację zwrotną, mając na uwadze wspomniane wyżej punkty.

<sup>(1)</sup> Część 3.3.3.1, s. 76 podręcznika OLAF z dnia 25 lutego 2005 r.

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

## II – 2.2. Zarządzanie dochodzeniami

Od początku pełnienia swoich obowiązków Komitet zwracał uwagę na bezpośredni wpływ, jaki zarządzanie, kierowanie oraz organizacja OLAF-u mają na jego funkcję dochodzeniową<sup>(1)</sup>. Komitet jest przekonany, że wprowadzenie w tym zakresie udoskonaleń zwiększy skuteczność i wydajność funkcji dochodzeniowej OLAF-u, a dokładniej kontrolę opóźnień, jak również jakość i skuteczność prowadzenia dochodzeń. Zdaniem Komitetu Nadzoru obowiązujące ramy prawne<sup>(2)</sup> nadają dyrektorowi generalnemu OLAF-u jako szefowi służby uprawnienia decyzyjne w kwestiach związanych ogólnie z organizacją i zarządzaniem działaniami OLAF-u.

Komitet zwraca uwagę, że wprowadzono już pewne udoskonalenia w zakresie zarządzania dochodzeniami. Komitet zachęca do mianowania dyrektorów Dyrekcji B „Dochodzenia i działalność operacyjna II”, Dyrekcji C „Wsparcie polityczne i operacyjne”, jak również doradców zarządu Dyrekcji A i B.

Pod koniec okresu sprawozdawczego Komitet spotkał się z dyrektorami Dyrekcji A i B<sup>(3)</sup> w celu omówienia ostatnich osiągnięć w zakresie odpowiednich dziedzin pracy oraz pomysłów na przyszłość. Komitet dąży również do budowania ściślejszej i bardziej otwartej współpracy z zarządem OLAF-u i wspiera w pełni dyrektorów OLAF-u w ich wysiłkach zmierzających do poprawy kontroli oraz nadzoru prowadzenia dochodzeń. Jeśli będzie to konieczne, Komitet udzieli również odpowiedniej pomocy i posłuży radą.

Komitet Nadzoru zaleca zarządowi OLAF-u jaśniejsze zdefiniowanie polityki dochodzeniowej oraz planowania strategicznego dochodzeń, co – zdaniem Komitetu – przyczyniłoby się również do poprawy przejrzystości i ułatwiło możliwie najskuteczniejsze zarządzanie dużą liczbą dochodzeń i odpowiadającymi im środkami.

Komitet zachęca również zarząd OLAF-u do precyzyjniejszego formułowania priorytetu w zakresie zarządzania oraz ostatecznej funkcji OLAF-u. Zdaniem Komitetu istnieje ryzyko, że brak przejrzystości doprowadzi do opóźnień w przetwarzaniu akt spraw, co z kolei może utrudniać prowadzenie przez państwa członkowskie działań następczych zalecanych przez OLAF. Z przedstawionych przez OLAF spraw przekazanych krajowym organom sądowym wynika, że akta niektórych spraw nie były przetwarzane przez krajowe organy sądowe, ponieważ terminy przedawnienia upłynęły przed przekazaniem im tych spraw. Ponadto przeprowadzona przez Komitet analiza sprawozdań dziewięciomiesięcznych<sup>(4)</sup> sugerowała, że wielu opóźnień (w związku z niskim priorytetem, brakiem środków czy

taktycznym wstrzymaniem) w przetwarzaniu akt spraw można uniknąć dzięki lepszemu zarządzaniu i planowaniu.

Komitet podkreśla również znaczenie mechanizmów dla odpowiedniej kontroli jakości oraz unikania opóźnień oraz w pełni funkcjonalnego systemu informacji zwrotnej i oceny dochodzeń. Istnienie właściwego systemu kontroli oraz wzorców może ułatwić prowadzenie działań następczych w zarządzaniu postępowaniami OLAF-u oraz identyfikację obszarów stwarzających problemy. Z drugiej strony, system powinien również pozwalać na działania naprawcze podejmowane na podstawie wyciągniętych wniosków, po przedstawieniu zaleceń. Kluczowe narzędzia mogące wpłynąć na poprawę systemów kontroli i informacji zwrotnej to wewnętrzna przejrzystość i komunikacja.

Komitet przedstawił opinię dotyczącą rocznego planu zarządzania OLAF-u na rok 2008<sup>(5)</sup>, w której zamieścił pewną liczbę wskazówek dotyczących celów zarządzania i wskaźników wyników<sup>(6)</sup>.

## II – 2.3. Organizacja administracyjna i polityka kadrowa związana z funkcją dochodzeniową OLAF-u

Komitet jest zdania, że dyrektor generalny OLAF-u powinien być odpowiedzialny za prowadzenie skutecznej polityki kadrowej w ramach regulaminu pracowniczego Komisji, jak określono w decyzji Komisji z 1999 r.<sup>(7)</sup> Ponadto dyrektor generalny OLAF-u powinien korzystać w pełni z elastyczności przyznanej mu jako organowi powołującemu w celu zapewnienia płynnej rekrutacji personelu, wewnętrznych przesunięć i odwołań oraz zapewniać dostępność stanowisk i środki niezbędne dla skutecznego funkcjonowania OLAF-u.

Komitet zbadał wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2009 i przedstawił opinię<sup>(8)</sup>, w której szczególnie podkreśla znaczenie ścisłego dostosowania polityki kadrowej do potrzeb działów dochodzeniowych.

Zdaniem Komitetu można to osiągnąć poprzez dalszy rozwój strategii zarządzania zasobami ludzkimi umożliwiającej skuteczny przydział personelu w oparciu o rzeczywiste potrzeby i uzgodnione priorytety oraz poprzez przydzielanie nowych środków na zasadnicze prace dochodzeniowe. Obecnie obserwuje się brak równowagi między środkami przydzielanymi na prace operacyjne i pozaoperacyjne, zaś priorytety OLAF-u powinny skupiać się raczej na pozyskanych już zasobach wewnętrznych, aniżeli na zwiększeniu ogólnej liczby personelu.

<sup>(5)</sup> Zob. załącznik 4.

<sup>(6)</sup> Zob. załącznik 4.

<sup>(7)</sup> Artykuł 6 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

<sup>(8)</sup> Zob. załącznik 5.

<sup>(1)</sup> Zob. wnioski z pierwszego sprawozdania z działalności z dnia 17 października 2007 r. (Dz.U. C 123 z 20.5.2008, s. 1) oraz opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2007 „Sprawozdanie OLAF-u dotyczące dochodzeń prowadzonych ponad dziewięć miesięcy”, zawarta w sprawozdaniu.

<sup>(2)</sup> Artykuł 12 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz art. 5 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom.

<sup>(3)</sup> Dyrekcja A (4 działy): Dochodzenia wewnętrzne: Instytucje europejskie; Dochodzenia wewnętrzne/zewnętrzne: organy UE; Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna; Pomoc zewnętrzna. Dyrekcja B (4 działy): Rolnictwo; Sprawy celne I; Sprawy celne II; Środki strukturalne.

<sup>(4)</sup> Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2007 „Sprawozdanie OLAF-u dotyczące dochodzeń prowadzonych dłużej niż przez dziewięć miesięcy”.

Komitet podkreśla znaczenie ustanowienia specjalnego i mającego charakter ciągły programy szkoleniowego dla osób prowadzących dochodzenia w celu podnoszenia poziomu ich wiedzy i umiejętności, w szczególności w zakresie wdrażania przepisów wspólnotowych pod względem finansowym.

Niezależność pracowników OLAF-u prowadzących dochodzenia jest niezwykle istotna. Z punktu widzenia stabilności, ciągłości i niezależności zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma kwestia pracowników Urzędu zatrudnionych na czas określony, jako że wielu z pracowników prowadzących dochodzenia jest obecnie zatrudnionych na umowy czasowe. Komitet docenia korzystne zmiany, jakie wprowadzono w latach 2007 i 2008 w kwestii przedłużenia umów czasowych na czas nieokreślony oraz ogłoszenie konkursów otwartych. Komitet Nadzoru zachęca również OLAF do promowania swoich pracowników zatrudnionych na czas określony zgodnie z regulaminem pracowniczym oraz decyzją dyrektora generalnego z 2005 r. <sup>(1)</sup> w celu poprawy ich mobilności, przy jednoczesnym uważnym planowaniu polityki rekrutacji po zakończeniu zarówno obecnie trwających jak i planowanych konkursów.

### III. STOSUNKI Z OLAF-EM, INSTYTUCJAMI ORAZ PARTNERAMI OLAF-U I ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

#### III – 1. *Stosunki z OLAF-em*

Od początku kadencji Komitet Nadzoru wydał osiem opinii <sup>(2)</sup>: trzy dotyczące wstępnych projektów budżetu OLAF-u, jedną w sprawie raportów dziewięciomiesięcznych, jedną dotyczącą „spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem”, jedną w sprawie proponowanej reformy OLAF-u (w tym jedną opinię uzupełniającą) oraz dwie w kwestiach związanych z zarządzaniem funkcją dochodzeniową OLAF-u. Komitet Nadzoru jest usatysfakcjonowany, że w większości przypadków Urząd zgodził się uwzględnić opinie Komitetu i planuje w pełni je wykorzystać.

Komitet Nadzoru zachęca OLAF do udzielania bardziej szczegółowych i regularnych informacji na temat planowanego sposobu realizacji zaleceń Komitetu Nadzoru, tak aby Komitet mógł ocenić rezultaty swojej pracy. Ogólnie Komitet Nadzoru wyraża przekonanie, że zalecenia te pomogą OLAF-owi podnieść efektywność działań jego biura, a w szczególności niektórych aspektów kluczowych dla niezależności operacyjnej biura i rzetelnego zarządzania funkcją dochodzeniową.

W okresie objętym sprawozdaniem Komitet Nadzoru odbywał regularne spotkania z dyrektorem generalnym OLAF-u, ze wszystkimi poszczególnymi dyrektorami oraz sędziami/prokuratorami z działu doradztwa prawnego, jak również z pracownikami innych działów, którzy omawiali z Komitetem Nadzoru swoją pracę. W wyniku tych rozmów Komitet Nadzoru stwierdził, że wcześniej zasugerowane w sprawozdaniu wątpliwości odnośnie do charakteru dochodzeń OLAF-u, a zwłaszcza kwestii związanych z zarządzaniem i zasobami ludzkimi, są również przedmiotem troski zarządu i personelu OLAF-u. OLAF

<sup>(1)</sup> Artykuł 1 decyzji dyrektora generalnego OLAF-u w sprawie nowej polityki zatrudniania i korzystania z usług pracowników tymczasowych OLAF-u stanowi, że „Personel tymczasowy może zostać poddany jednorazowej zmianie klasyfikacji na kolejny wyższy stopień w kategorii/grupie funkcyjnej w wyniku decyzji dyrektora generalnego, po konsultacji ze wspólnym komitetem”.

<sup>(2)</sup> Zob. załącznik 2, który zawiera listę opinii przyjętych przez Komitet Nadzoru od dnia 1 grudnia 2006 r. do dnia 31 maja 2008 r.

zdaje sobie sprawę z pilnej konieczności ulepszenia planowania dochodzeń i strategicznego zarządzania nimi oraz określenia i wdrożenia priorytetów, zasad i procedur operacyjnych w zakresie dochodzeń.

Komitet Nadzoru podkreślił znaczenie kryteriów i priorytetów dochodzeniowych dla umożliwienia optymalnego wykorzystania istniejących zasobów. Komitet Nadzoru popiera opinie wyższego rangą kierownictwa OLAF-u, że zwiększenie liczby personelu Urzędu nie jest obecnie pilną potrzebą; należy raczej inaczej przegrupować istniejące zasoby wewnętrzne i zapewnić im właściwe szkolenie w celu nowego ustalenia kierunku działań. Wszystkie te działania i inicjatywy wymagają jednak większego zaangażowania i silniejszego przywództwa ze strony kierownictwa OLAF-u.

W okresie objętym sprawozdaniem przewodnicząca Komitetu Nadzoru oraz sprawozdawcy zostali zaproszeni przez OLAF do uczestnictwa w trzech konferencjach OLAF-u: Konferencji Prokuratorów ds. Nadużyć Finansowych w Brukseli, konferencji w sprawie korupcji zorganizowanej w Brukseli przy współpracy z Eurojustem oraz wspólnej konferencji ISCTE/ANU/OLAF w sprawie zwalczania korupcji, zorganizowanej w Portugalii <sup>(3)</sup>.

#### III – 2. *Stosunki z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i zainteresowanymi stronami*

Komitet Nadzoru utrzymuje bliskie stosunki z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i zainteresowanymi stronami oraz dba o systematyczną wymianę poglądów z organami we wspólnym celu zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności szkodliwej dla interesów finansowych Wspólnoty.

W tym celu w okresie objętym sprawozdaniem Komitet Nadzoru spotkał się z: wiceprzewodniczącym Komisji, Siimem Kallasem; sekretarzem generalnym Komisji, Catherine Day; Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU) i jej przewodniczącym, Herbertem Böschem; koordynatorami COCOBU oraz sprawozdawcą COCOBU dla OLAF-u i Komitetu Nadzoru, Ingeborg Grässle; dyrektorem ds. sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Sekretariacie Rady Unii Europejskiej, Gillesem de Kerchove; grupą roboczą Rady ds. zwalczania nadużyć w czasie słoweńskiej prezydencji; zastępcą Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, Joaquínem Bayo Delgado, oraz Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Nikiforosem Diamandourossem.

W wyniku tych rozmów Komitet Nadzoru stwierdził, że w całej Komisji osiągnięto większe zrozumienie dla OLAF-u i nawiązano bliższą współpracę z OLAF-em; że istniała ogólna obawa odnośnie do konsekwencji opóźnień w prowadzeniu i zamykaniu wewnętrznych dochodzeń; że zdolność operacyjna OLAF-u byłaby bardzo pożądana w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz że należy zastanowić się nad kwestią OLAF-u w kontekście traktatu lizbońskiego i Urzędu Prokuratora

<sup>(3)</sup> Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa/Australian National University/OLAF.

Europejskiego. Na zaproszenie prokuratora generalnego Hiszpanii i we współpracy z nim Komitet Nadzoru uczestniczył w międzynarodowych seminariach na wspomniany temat. Ich celem było spotkanie się tych organów działających w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w celu przedyskutowania przyszłego zakresu walki z przestępstwami przeciwko interesom finansowym Unii oraz zastanowienie się nad rolą, jaką OLAF mógłby odgrywać w tej nowej strukturze.

Komitet Nadzoru spotkał się również z prokuratorem generalnym Hiszpanii, Candido Conde-Pumpido, oraz prokuratorem generalnym Królestwa Belgii, Johanem Delmullem, aby ocenić jakość i użyteczność sprawozdań z dochodzeń OLAF-u przekazywanych krajowym organom sądowym oraz przyczynić się do należytego przepływu informacji pomiędzy OLAF-em a państwami członkowskimi, łącznie z aktywniejszym wdrażaniem przez organy krajowe przepisów odnoszących się do obowiązku informowania OLAF-u<sup>(1)</sup>. Zadaniem Komitetu Nadzoru jest również udzielanie pomocy OLAF-owi w pogłębianiu poziomu współpracy i współdziałania pomiędzy nim a państwami członkowskimi, niezbędnego dla pozytywnych wyników dochodzeń OLAF-u. Jak podkreślono podczas rozmów, współpraca i wymiana informacji pomiędzy prokuraturą i organami sądowymi a OLAF-em układa się obecnie dobrze. Rola sędziów/prokuratorów z działu doradztwa prawnego OLAF-u jest nadal kluczowa dla regularnych kontaktów i współpracy z krajowymi organami sądowymi.

W styczniu 2008 r. w następstwie międzynarodowego seminarium, o którym była mowa powyżej, podpisano umowę o współpracy pomiędzy krajowym urzędem prokuratora generalnego Hiszpanii a OLAF-em. Komitet Nadzoru zachęca OLAF do dalszego wzmocnienia ogólnych stosunków z organami krajowymi, ponieważ konkretne rezultaty pracy OLAF-u zależą również od wkładu państw członkowskich, zarówno w trakcie dochodzenia, jak i na etapie działań następczych.

W rozmowach z zastępcą Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD), Joaquínem Bayo Delgado, Komitet Nadzoru podkreślił, że ciągły dostęp do danych OLAF-u jest nierozdzielnie związany z jego pracą, pomaga mu wypełniać prawne umocowanie do nadzoru, a jednocześnie zapewniać pełne stosowanie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych i zasad poufności. W lipcu 2007 r. EIOD wydał opinię<sup>(2)</sup>, w której stwierdził, że „nie ma podstaw do twierdzenia, że nastąpiło naruszenie przepisów rozporządzenia (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<sup>(3)</sup>, o ile weźmie się w pod uwagę ustalenia opinii”. Komitet Nadzoru zgodził się z zaleceniami EIOD i jest zdecydowany je realizować.

#### WNIOSKI I ZALECENIA

I. Zasadniczym zadaniem Komitetu Nadzoru jest regularne monitorowanie działań dochodzeniowych OLAF-u w celu zapewnienia niezależności zarówno podczas wszczynania, jak i w trakcie prowadzenia dochodzeń oraz podczas

opracowywania sprawozdań ze spraw będących ich przedmiotem. Mechanizm ten jest niezbędny w celu umocnienia od samego początku niezależnego charakteru prowadzenia dochodzeń OLAF-u i Komitet Nadzoru jest nadal zaangażowany w osiągnięcie tego celu.

- II. Komitet Nadzoru jest zaniepokojony nadmiernym okresem trwania niektórych dochodzeń i zbadał wszystkie sprawy, które pozostają otwarte od ponad czterech lat i podlegają Dyrekcji A „Dochodzenia i działania operacyjne I”. Komitet Nadzoru zbadał 26 dochodzeń, nie ingerując w ich prowadzenie, i zaobserwował niewytłumaczalne okresy braku działań i nieprawidłową klasyfikację spraw. Komitet Nadzoru wzywa OLAF do wprowadzenia rygorystycznych mechanizmów kontroli w celu uniknięcia konfliktu interesów w toku dochodzeń.
- III. Komitet Nadzoru przeanalizował wszystkie sprawozdania (ogółem 195) z dochodzeń, które pozostawały otwarte po upływie dziewięciu miesięcy. Prowadzona jest kontrola powodów opóźnień i oczekiwanego terminu zakończenia. Komitet Nadzoru podejmie wraz z OLAF-em działania następcze w tym zakresie.
- IV. Komitet Nadzoru zaleca, aby sędziów/prokuratorów z działu doradztwa prawnego OLAF-u w pełni zaangażowano na znacznie wcześniejszym etapie dochodzeń, aby należyście uwzględnić terminy dochodzeń i zapewnić, aby dochodzenia przekazane krajowym organom sądowym w państwie członkowskim uznawano za materiał dowodowy.
- V. Komitet Nadzoru z satysfakcją przyjmuje próbę 212 zbadanych spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem i stwierdza, że obecna procedura dotycząca informacji niewchodzących w zakres kompetencji OLAF-u, pozwoliła mu szybko i skutecznie zamknąć te sprawy. Komitet Nadzoru zaleca jednak, aby stosowne odniesienia w podręczniku OLAF-u były spójne z aktualną praktyką OLAF-u.
- VI. Komitet Nadzoru uważa, że OLAF nie ma obowiązku analizowania informacji wszelkiego typu ani wszystkich spraw niezależnie od ich wpływu finansowego i zdecydowanie zaleca wypracowanie polityki *de minimis* dla spraw dotyczących niewielkich wykroczeń o bardzo małym wpływie finansowym oraz dokonywanie krytycznej oceny przypadków, w których te sprawy powinny zostać odesłane do biura dochodzeń i dyscypliny Komisji (IDOC). Ponadto Komitet Nadzoru wnosi, aby OLAF wdrożył protokół ustaleń z biurem dochodzeń i dyscypliny Komisji w celu ustalenia podziału zadań w tych sprawach.
- VII. Komitet Nadzoru otrzymał dwie sprawy wskazane przez OLAF, w których instytucje nie zastosowały się do zaleceń OLAF-u i dokonał ich przeglądu. Komitet Nadzoru stanowczo zaleca, aby OLAF regularnie monitorował i systematycznie informował Komitet Nadzoru o wszelkich takich sprawach, co przyczyni się do polepszenia skuteczności działań następczych OLAF-u.

<sup>(1)</sup> Artykuł 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

<sup>(2)</sup> Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie informowania o wcześniejszym sprawdzaniu przez inspektora danych osobowych Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw w sprawie regularnego monitorowania realizowania funkcji dochodzeniowej. Sprawa 2007-0073 z dnia 19 lipca 2007 r.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

- VIII. Komitet Nadzoru zaleca, aby OLAF dokonywał przeglądu zawartości i formatu comiesięcznych sprawozdań statystycznych, ponieważ obecnie dane nie są ani interpretowane, ani nie poddaje się ich ocenie pod kątem jakości i nie mogą zostać zweryfikowane przez Komitet Nadzoru.
- IX. Komitet Nadzoru rozważył wpływ kierownictwa OLAF-u na funkcje dochodzeniowe OLAF-u i w pełni popiera środki podjęte w celu poprawy zarządzania dochodzeniami, a zwłaszcza ich planowaniem, kontrolą i nadzorem nad nimi. Komitet Nadzoru zdecydowanie zaleca, aby OLAF położył większy nacisk na zarządzanie, planowanie strategiczne i kontrolę oraz systemy informacji zwrotnych dla działań operacyjnych. Przede wszystkim Komitet Nadzoru zaleca, aby OLAF lepiej określił swoją politykę w zakresie dochodzeń i przyjął bardziej wyraźny kierunek i jaśniejszą wizję zarządzania odnośnie do swojego celu i ogólnych aspektów wpływających na osiągnięcie pozytywnych wyników. Zdecydowana postawa kierownictwa i zarządu OLAF-u jest warunkiem niezbędnym do harmonijnej i produktywnej atmosfery pracy.
- X. Komitet Nadzoru zaleca OLAF-owi wypracowanie strategii w zakresie zasobów ludzkich i przydzielenia w trybie priorytetowym większej ilości zasobów ludzkich o najwyższych kwalifikacjach do działań operacyjnych stanowiących kluczową działalność OLAF-u. Nie jest jasne, czy istnieje rzetelna podstawa prawna dla OLAF-u w zakresie działalności innej niż kluczowa, takiej jak działania następcze czy zarządzanie programami dotyczącymi wydatków wspólnotowych. Komitet Nadzoru zaleca zarządowi OLAF-u podjęcie kroków w celu usunięcia aktualnie istniejącego braku równowagi pomiędzy zasobami przydzielonymi do działań operacyjnych i innych niż operacyjne oraz w celu zapewnienia swoim śledczym stałych szkoleń.
- XI. Komitet Nadzoru zaleca OLAF-owi współpracę z administracją Komisji w celu zoptymalizowania wdrażania jego własnej polityki kadrowej. Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje pozytywny kierunek zmian w sytuacji personelu OLAF-u zatrudnionego na czas określony i zaleca, aby OLAF podejmował procedurę awansu personelu zatrudnionego na czas określony zgodnie z regulaminem pracowniczym.
- XII. Komitet Nadzoru zaleca OLAF-owi, aby jego wysiłki w dziedzinie przeciwdziałania nadużyciom finansowym i korupcji były ukierunkowane w taki sposób, aby wiedza zdobyta w procesie dochodzeń, w tym wiedza fachowa, mogła zostać wykorzystana w praktyce przez wszystkie służby Komisji. Komitet Nadzoru zaleca OLAF-owi zwiększenie koordynacji wewnętrznej i zapewnienie w tej dziedzinie regularnego przepływu informacji pomiędzy dyrekcjami.
- XIII. Komitet Nadzoru uważa, że wszystkie powyższe zalecenia należy odpowiednio odzwierciedlić w podręczniku opisującym procedury, ponieważ stanowi on niezbędne narzędzie pracy w prowadzeniu dochodzeń. Komitet stanowczo twierdzi, że przyjęcie podręcznika zawierającego jasne procedury operacyjne i ściśle określającego terminy stworzy spójne ramy dla dochodzeń OLAF-u i umocni ich niezależne prowadzenie. Komitet Nadzoru jest zaangażowany w konstruktywne włączenie się w opracowywanie podręcznika.
- XIV. Komitet Nadzoru zaleca, aby w celu uniknięcia trudności z uzyskaniem koniecznych zasobów w sekretariacie Komitetu Nadzoru plan zatrudnienia OLAF-u przewidywał stanowiska sekretarskie. Powoływanie na stanowiska pracowników sekretariatu Komitetu Nadzoru powinno odbywać się za wyraźną zgodą Komitetu Nadzoru, aby tym samym zapewnić pełną niezależność Komitetu Nadzoru w wykonywaniu jego obowiązków.
-

## ZAŁĄCZNIK 1

## KALENDARZ POSIEDZEŃ KOMITETU NADZORU

## 2007 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
CZERWIEC	wtorek, 19 czerwca – środa, 20 czerwca
LIPIEC	poniedziałek, 9 lipca – wtorek, 10 lipca
WRZESIEŃ	wtorek, 18 września – środa, 19 września
PAŹDZIERNIK	wtorek, 16 października – środa, 17 października
LISTOPAD	poniedziałek, 26 listopada – wtorek, 27 listopada
GRUDZIEŃ	wtorek, 11 grudnia – środa, 12 grudnia

## 2008 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
STYCZEŃ	środa, 23 stycznia
LUTY	wtorek, 26 lutego – środa, 27 lutego
KWIECIEŃ	wtorek, 1 kwietnia – środa, 2 kwietnia poniedziałek, 28 kwietnia – wtorek, 29 kwietnia
MAJ	wtorek, 27 maja – środa, 28 maja

## ZAŁĄCZNIK 2

**WYKAZ OPINII PRZYJĘTYCH PRZEZ KOMITET NADZORU W OKRESIE OD DNIA 1 GRUDNIA 2006 R. DO DNIA 31 MAJA 2008 R.****2006**

Opinia nr 1/2006 „Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2007 r.”

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

Dodatkowa opinia w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

Opinia nr 3/2006 „Wskaźniki Komitetu Nadzoru dla wyników osiągniętych przez OLAF”

**2007**

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

Opinia nr 2/2007 „Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2008 r.”

**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.”

---

## ZAŁĄCZNIK 3

## OPINIA NR 1/2008

„Sprawy *prima facie* nieobjęte postępowaniem”

Bruksela, dnia 28 marca 2008 r.

1. Na posiedzeniu w dniach 18–19 września 2007 r. Komitet Nadzoru postanowił zbadać, w jaki sposób OLAF obchodzi się z ewidentnie bezzasadnymi zarzutami (sprawami *prima facie* nieobjętymi postępowaniem).
2. Aby móc skoncentrować się na ważniejszych sprawach, OLAF wprowadził uproszczone postępowanie dotyczące tzw. spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem. Postępowanie to dotyczy wszystkich przypadków, w których na podstawie wszelkich dostępnych informacji można jednoznacznie stwierdzić, że sprawa w żadnym wypadku nie leży w kompetencjach OLAF-u<sup>(1)</sup> (przykład: skarga obywatela państwa trzeciego na nieprawidłowe opodatkowanie przez miejscowe organy finansowe). To postępowanie pozwala OLAF-owi na uniknięcie wszczynania postępowania, umożliwia mu przeprowadzenie oceny i szybkie zakończenie postępowania.
3. W latach 2003–2007 OLAF odnotował 894 sprawy *prima facie* nieobjęte postępowaniem. Komitet Nadzoru OLAF-u pobrał losowo reprezentatywną próbkę 212 spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem, uważając przy tym, aby sprawy te uwzględniały wszystkie dyrekcje operacyjne i działy dochodzeniowe. W tym kontekście należy zauważyć, że niewiele spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem dotyczy spraw z zakresu cel, papierosów i podatku od wartości dodanej. Po wyjaśnieniu kwestii związanych z ochroną danych osobowych OLAF zapewnił Komitetowi Nadzoru nieograniczony dostęp do wszystkich próbek.
4. Wyniki badania można streścić w następujący sposób.
  - 4.1. OLAF w zasadzie prawidłowo stosuje zasady postępowania dotyczące spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem. Dotyczy to zwłaszcza kategorii spraw, z którymi OLAF jest często konfrontowany, tj.:
    - informacji pochodzących z anonimowych źródeł,
    - informacji pochodzących od piniaczy,
    - informacji odnoszących się do sporów prawnych między osobami fizycznymi,
    - informacji dotyczących programów krajowych, które nie mają związku z finansami Unii,
    - informacji dotyczących realizacji polityki wspólnotowej lub programu wspólnotowego. Tego rodzaju sprawy często pojawiają się w kontekście wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej.

W takich przypadkach OLAF musi zidentyfikować dany projekt i przeprowadzić dochodzenie w sprawie przy wsparciu właściwego organu krajowego lub odpowiednio DG AGRI lub DG REGIO. Jeśli podejrzenia okażą się bezzasadne, postępowanie to zostaje zakończone jako sprawa *prima facie* nieobjęta postępowaniem.

OLAF mógłby również zakończyć takie postępowanie, kwalifikując daną sprawę jako sprawę nieobjętą dochodzeniem (non-case). Postępowanie dotyczące spraw *prima facie* nieobjętych postępowaniem ma jednak tę zaletę, że do jego przeprowadzenia nie jest konieczne dokonanie oceny przez Zarząd OLAF-u (OLAF-Board) lub przeprowadzenie konsultacji z Zarządem. Możliwe jest zatem zastosowanie procedury uproszczonej, która prowadzi do tego samego rezultatu, tj. do zamknięcia sprawy,

    - przypadków, w których organ dyscyplinarny Komisji (IDOC) przekazuje OLAF-owi informacje dotyczące podejrzeń w sprawie uchybień zawodowych z zapytaniem, czy OLAF zajmie się daną sprawą. W przypadku gdy OLAF uzna, że nie zajmie się daną sprawą, zostaje ona zakończona jako sprawa *prima facie* nieobjęta postępowaniem.

Postępowanie w sprawach *prima facie* nieobjętych postępowaniem umożliwia zatem OLAF-owi na szybkie zakończenie spraw bez ponoszenia obciążeń administracyjnych w przypadku spraw leżących poza zakresem kompetencji OLAF-u.

<sup>(1)</sup> OLAF, podręcznik operacyjny, s. 76: „Sprawy *prima facie* nieobjęte postępowaniem”: W przypadku otrzymania informacji dotyczących spraw, które wyraźnie i jednoznacznie nie wchodzą w zakres kompetencji OLAF-u, właściwy kierownik działu może zaproponować, aby nie przekazywać tych informacji do zbadania. Kierownik działu musi wypełnić formularz „sprawa *prima facie* nieobjęta postępowaniem” (załącznik 2, formularz 19), który musi zostać podpisany przez dyrektora dyrekcji B i odesłany do archiwum w celu zarejestrowania, wraz ze wstępnymi informacjami. Zostaje utworzony rekord w systemie CMS, ale sprawa pojawia się w CMS jako zamknięta.

4.2. W niektórych przypadkach postępowanie *prima facie* można zastosować również w przypadkach nieobjętych definicją, którą określono w podręczniku OLAF-u. Poniżej dwa przykłady takiego zastosowania:

- OLAF otrzymuje anonimowe zgłoszenie telefoniczne za pośrednictwem bezpłatnej linii. Rozmówca przekazuje informacje na temat rzekomych nieprawidłowości w korzystaniu z funduszy europejskich. Osoba ta pozostawia numer telefonu. OLAF wielokrotnie próbuje uzyskać bliższe informacje od tej osoby. Okazuje się to niemożliwe: przekazany numer nie istnieje bądź rozmówca jest nieuchwytny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich nie można w takim przypadku mówić o „wystarczająco poważnych podejrzeniach”, które uzasadniałyby wszczęcie dochodzenia. Dlatego też OLAF słusznie decyduje o zakończeniu postępowania.
- W niektórych postępowaniach OLAF najpierw prowadzi dochodzenie i w świetle zebranych wniosków dowodowych zamyka postępowanie jako postępowanie w sprawie *prima facie* nieobjętej postępowaniem.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem stwierdza, że OLAF nie kończy zbyt szybko spraw, oceniając je jako sprawy *prima facie* nieobjęte postępowaniem, lecz w ramach prowadzonego dochodzenia chce się najpierw upewnić co do okoliczności sprawy i dopiero wówczas kończy postępowanie.

- W żadnym z badanych przypadków OLAF nie wykorzystał postępowania w sprawie *prima facie* nieobjętej postępowaniem do tego, aby „pogrzebać” sprawy, które wymagałyby przeprowadzenia pełnego dochodzenia.

#### Streszczenie

Badanie reprezentacyjnej próbki wykazało, że postępowanie w sprawach *prima facie* nieobjętych postępowaniem umożliwia OLAF-owi na szybkie zakończenie spraw bez ponoszenia obciążeń administracyjnych w przypadku spraw leżących poza określonym przez prawo zakresem kompetencji OLAF-u. W tych postępowaniach OLAF stosuje wszelkie środki ostrożności. Komitet Nadzoru w badanej przez siebie próbce nie znalazł przypadku, w którym należałoby zastosować inne postępowanie, a zwłaszcza w którym sprawa wymagałaby przeprowadzenia pełnego dochodzenia.

## ZAŁĄCZNIK 4

## OPINIA NR 2/2008

## Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2008 r.

Bruksela, dnia 26 lutego 2008 r.

OLAF przesłał swój roczny plan zarządzania na 2008 r. do Sekretariatu Komitetu Nadzoru w styczniu. Plan ten omawiano na posiedzeniach Komitetu Nadzoru w styczniu i lutym 2008 r., przy czym szczególną uwagę poświęcono częściom dotyczącym działań dochodzeniowych Urzędu. W związku z tym Komitet Nadzoru wyraża zadowolenie z przyjęcia przez OLAF jasnych celów i mierzalnych wskaźników wykonania (wskaźników rezultatów i celów) i ma nadzieję, że przyczynią się one do zwiększenia skuteczności, przejrzystości i rozliczalności wszystkich działań podejmowanych przez OLAF.

Komitet Nadzoru odnotował, że w porównaniu z rokiem 2007 OLAF zmienił swój główny cel strategiczny i operacyjny z celu „zero tolerancji” na „zminimalizowanie nadużyć finansowych”. Ponieważ stanowi to znaczącą zmianę strategiczną, należy dokładniej zdefiniować pojęcie „minimalnego stopnia nadużyć”, co pozwoli na określenie głównych etapów i umożliwi ocenę, czy podjęte działania przyczyniają się do osiągnięcia ogólnego celu. Z drugiej strony, przy uwzględnieniu bardzo ograniczonych zasobów OLAF-u, Komitet Nadzoru jest zdania, że ogólny cel zarządzania powinien się koncentrować na zwalczaniu poważniejszych przypadków nadużyć finansowych (tj. nadużyć o poważnych skutkach finansowych), które mogłyby się przyczynić do poprawy wizerunku urzędu, a jednocześnie zapewnić najbardziej skuteczne wykorzystanie funduszy wspólnotowych. Roczny plan zarządzania nie zawiera szczególnych odniesień do tej kwestii.

Uwzględniając wskaźniki rezultatów i cele dotyczące czterech szczególnych kwestii, Komitet Nadzoru ma wątpliwości, czy ilość spraw zakończonych wydaniem zalecenia, w stosunku do których należy wszcząć postępowania dyscyplinarne, stanowi realistyczny cel, biorąc pod uwagę, że trudno jest przewidzieć wynik dochodzeń na wczesnym etapie postępowania. Trudno jest również przewidzieć, w jaki sposób można wykorzystać ten cel do zwiększenia liczby spraw dotyczących pomocy w toczących się postępowaniach karnych oraz spraw dotyczących monitorowania i koordynacji, w których OLAF nie pełni wiodącej roli.

Komitet Nadzoru kwestionuje wartość wskaźnika dotyczącego „zwiększenia liczby postępowań sądowych i administracyjnych, opartych na zaleceniach OLAF-u”, ponieważ realizacja tego celu leży poza zakresem kompetencji OLAF-u. Ponadto średnioterminowy przegląd rocznego planu zarządzania na rok 2006 wskazuje, że krajowe organy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich nie przekazują obecnie OLAF-owi spójnych i rzetelnych informacji odnośnie do działań sądowych podejmowanych na podstawie zaleceń OLAF-u. Komitet Nadzoru sugeruje, że bardziej przydatnym celem mogłoby być poprawienie przepływu informacji między OLAF-em a właściwymi organami państw członkowskich. Również w tym kontekście Komitet Nadzoru zwraca uwagę na konieczność pilnego określenia podstawy prawnej, jak również zadań i zakresu odpowiedzialności w różnych obszarach działań następczych, co powinno zostać odzwierciedlone w rocznym planie zarządzania. Podczas spotkania z przedstawicielami OLAF-u w czerwcu 2007 r. Komitet Nadzoru podkreślił między innymi, że OLAF nie posiada podstawy prawnej do podejmowania finansowych działań następczych w imieniu Komisji.

W odniesieniu do wpływu finansowego należy opracować spójną politykę lub wskazówki dotyczące szacowania wpływu finansowego różnego rodzaju spraw, zanim zostaną one wybrane jako cel w rocznym planie zarządzania. Zdaniem Komitetu Nadzoru obecnie w dwóch dyrekcjach dochodzeniowych i w różnych działach stosowane są odmienne metody obliczania szacunkowego wpływu finansowego. Po ustaleniu takich wskazówek powinny być one powiązane ze strategią dotyczącą realizacji polityki *de minimis* i obejmować zagadnienia efektywności pod względem kosztów w ramach dostępnych zasobów.

W rocznym planie zarządzania określono, że dochodzenia OLAF-u muszą być przeprowadzane w rozsądnym okresie, który wynosi średnio 24 miesiące (wskaźnik rezultatu 2.1). Na podstawie rocznych sprawozdań OLAF-u Komitet Nadzoru zauważa, że OLAF-owi nie udało się osiągnąć tego celu w ciągu ostatnich trzech lat. W latach 2005–2007 średni czas trwania dochodzeń wynosił około 24–28 miesięcy. Cel ten jednak pozostał niezmienny w bieżącym rocznym planie zarządzania. Komitet Nadzoru wątpi, czy cel ten jest realny i możliwy do zrealizowania i zadaje sobie pytanie, czy nie należy podjąć skuteczniejszych środków zarządzających, aby osiągnąć ten cel. Po drugie, wskaźnik zakończonych spraw (wskaźnik rezultatu 2.2) powinien wynosić w przybliżeniu jeden. Dotychczas cel ten realizowano poprzez obliczanie tego wskaźnika na podstawie liczby nowych spraw wszczętych podczas roku kalendarzowego. Komitet Nadzoru chciałby jednakże wiedzieć, jakie środki zamierza podjąć zarząd OLAF-u, aby zakończyć sprawy będące obecnie w toku (około 400 spraw w grudniu 2007 r.), jako że osiągnięcie tego celu nie przyczyni się do zmniejszenia liczby spraw.

W odniesieniu do innych działań wspierających (cele 3 i 4) Komitet Nadzoru uważa, że niektóre z zadań i celów zostały określone w sposób zbyt ogólnikowy i dlatego trudno je zmierzyć. Chodzi o cele takie jak: „Poprawa stosunków i współpracy z Europolem i Eurojustem”, „Utworzenie sieci kontaktów ze wszystkimi istotnymi partnerami”, „OLAF jako ważny partner udzielający pomocy i wsparcia” oraz „Skuteczne wykorzystanie doświadczenia dochodzeniowego OLAF-u i rezultatów dochodzeń OLAF-u w celu zapobiegania popełnianiu nadużyć finansowych i nieprawidłowości”.

Komitet Nadzoru chciałby również, aby w rocznym planie zarządzania znalazło się odniesienie do realizowania zaleceń Komitetu Nadzoru.

## ZAŁĄCZNIK 5

## OPINIA NR 3/2008

## Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2009 r.

Bruksela, dnia 2 kwietnia 2008 r.

W czasie posiedzeń w dniach 1–2 kwietnia Komitet Nadzoru OLAF-u (KN) omawiał wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2009 r. i przyjął następującą opinię.

**I. Przydział zasobów ludzkich OLAF-u i zarządzanie nimi**

Jeżeli chodzi o kwestię pracowników tymczasowych, KN z zadowoleniem przyjmuje kilka pozytywnych zmian, które zaszły w 2007 r. i na początku 2008 r., w szczególności przyznanie pracownikom tymczasowym przedłużenia na czas nieokreślony i publikację otwartych konkursów w obszarze przeciwdziałania nadużyciom finansowym. Zmiany te nie zaszłyby bez aktywnego i konsekwentnego zaangażowania OLAF-u na rzecz poprawy sytuacji swoich pracowników tymczasowych.

KN zwraca również uwagę, że liczba wolnych etatów zmniejsza się od początku 2007 r. Jest to pozytywna tendencja, która będzie podnosić możliwości OLAF-u w zakresie skutecznego prowadzenia swoich działań. W tym kontekście KN chciałby, aby zwrócono szczególną uwagę na dużą liczbę stanowisk kierowniczych, które przez dłuższy okres były zajmowane przez osoby „pełniące obowiązki”. Z ośmiu działów w dwóch dyrekcjach dochodzeniowych tylko jeden ma obecnie stałego kierownika działu. W opinii KN sprawa ta powinna zostać rozwiązana przez kierownictwo w trybie pilnym, tak aby zapewnić ciągłość pracy i w pewien sposób zabezpieczyć działania zarządzających.

Od roku 1999 liczba pracowników OLAF-u znacznie się zwiększyła, a obecnie wynosi ona blisko 400 osób. KN obawia się, że nie podjęto dotychczas wystarczających środków w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Niedociągnięcie to wskazano w opinii KN nr 2/2007 w sprawie budżetu OLAF-u na 2008 r. oraz w kilku dyskusjach z przedstawicielami OLAF-u w 2007 r. KN może jedynie przypominać o pilnej potrzebie wprowadzenia strategii w zakresie zasobów ludzkich, która zapewni pełne dopasowanie zasobów ludzkich do potrzeb organizacji i jej priorytetów. Strategia ta mogłaby obejmować między innymi relacje robocze z DG Admin, rekrutację, szkolenia, mobilność wewnętrzną oraz rozwój zawodowy pracowników zatrudnionych na stałe i tymczasowo.

W opinii KN dobrze opracowana strategia w zakresie zasobów ludzkich umożliwiłaby OLAF poprawę efektywności i skuteczności dochodzeń, maksymalizację wykorzystania istniejących zasobów w dziedzinie dochodzeń oraz lepsze zarządzanie pracą w zespołach dochodzeniowych. W ramach strategii w zakresie zasobów ludzkich KN chciałby w szczególności podkreślić znaczenie znalezienia praktycznego rozwiązania służącego poprawie współpracy między OLAF a DG Admin w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, rozwoju personelu tymczasowego (awanse) oraz wprowadzania odpowiedniego ustawicznego szkolenia śledczych.

Jeżeli chodzi o budżet na 2009 r., OLAF wnioskuje o dodatkowe dwa etaty AD, które zostałyby przydzielone do dyrekcji operacyjnych A i B, zgodnie z oświadczeniem Dyrektora Generalnego OLAF-u z dnia 2 kwietnia 2008 r. w czasie posiedzenia KN. KN w pełni popiera wzmocnienie funkcji dochodzeniowej OLAF-u, co umożliwi Urzędowi skrócenie okresów oczekiwania i zwiększenie efektywności dochodzeń w priorytetowych obszarach, a tym samym doprowadzi do lepszego zaspokajania potrzeb zainteresowanych podmiotów.

Na podstawie przeprowadzonego przez Komitet Nadzoru badania 295 sprawozdań OLAF-u w sprawie dochodzeń, które trwa od ponad dziewięciu miesięcy i dotyczy lat 2006 i 2007, około 55 % dochodzeń nie zakończono z powodu „braku zasobów” lub „ilości pracy dochodzeniowej powodującej, że potrzeba więcej czasu”. Analiza ta wskazuje, że zespoły dochodzeniowe muszą zostać wzmocnione, aby poradziły sobie z obciążeniem pracą.

Ponadto, jeżeli chodzi o rozdział zasobów między różnymi działaniami OLAF-u, KN przeprowadził przegląd, który wskazuje, że w ostatnich kilku latach więcej zasobów zostało przydzielone na działania wspierające Urzędu niż na zasadniczą pracę dochodzeniową w dyrekcjach A i B. KN jest zaniepokojony tą zmianą, ponieważ osłabia ona zdolności Urzędu do prowadzenia dochodzeń w sposób efektywny, skuteczny i terminowy oraz odciągnie OLAF od jego zasadniczej misji. W oparciu o liczne prezentacje dla KN przedstawione przez OLAF w 2006 r. i 2007 r., nie jest jasne, czy wiele realizowanych obecnie przez Urząd działań, na przykład działania pokontrolne (w szczególności pokontrolne działania finansowe) i zarządzanie programami wspólnotowymi, należy do zasadniczej misji OLAF-u oraz czy OLAF jest rzeczywiście w stanie poradzić sobie z tymi zadaniami.

W przypadku zarządzania programami Herkules II i Perykles (20 mln EUR) KN jest zaniepokojony potencjalnym konfliktem interesów, który może wystąpić w przypadku niewłaściwego wykorzystania funduszy i wszczenia dochodzenia. W opinii KN OLAF nie powinien zarządzać żadnymi wspólnotowymi programami wydatków.

Podsumowując, KN uważa, że zasoby OLAF-u zostały rozdzielone w sposób dowolny oraz że istnieje nierównowaga między przydzielonymi zasobami na prace operacyjne i pozaoperacyjne. Od teraz kierownictwo OLAF-u powinno w sposób wyraźny priorytetowo traktować dochodzenia, które w rzeczywistości wymagają przydzielenia większej ilości istniejących i przyszłych zasobów do głównej pracy dochodzeniowej. Prowadzone obecnie przez OLAF działania pozaoperacyjne nie powinny być traktowane priorytetowo w ramach przydziału zasobów oraz należy rozważyć, czy niektóre z tych działań należą do głównych obowiązków OLAF-u.

**Zalecenia:**

**KN popiera wniosek OLAF-u o przydzielenie dwóch etatów AD do dysekcji dochodzeniowych A i B.**

**OLAF ma sporządzić strategię w zakresie zasobów ludzkich w oparciu o ocenę potrzeb, uwzględniając krótko- i średnioterminowe kwestie związane z zasobami ludzkimi.**

**OLAF ma bezzwłocznie opublikować ogłoszenia o wolnych etatach kierowników działów w Dysekcji A i B.**

**KN zachęca kierownictwo OLAF-u do przydzielenia zasobów do obszarów związanych z priorytetową pracą dochodzeniową, a w szczególności obszarów dużego obciążenia pracą. Ponadto należy krytycznie ocenić zapotrzebowanie na dodatkowe zasoby do działań pozaoperacyjnych.**

**II. Sekretariat KN**

KN zobowiązał się do sporządzenia oceny potrzeb dotyczącej pracowników Sekretariatu KN. W konsekwencji KN złożył wniosek do OLAF-u o uwzględnienie w budżecie na 2009 r. rezerwy na uzupełnienie ośmiu stanowisk Sekretariatu, z wykorzystaniem „przypisu” lub innej odpowiedniej metody przypisywania tych stanowisk konkretnie do Sekretariatu.

W przeszłości stanowisko Kierownika Sekretariatu KN miało rangę Dyrektora. KN wnosi, aby rozważyć powołanie Kierownika Sekretariatu w randze Dyrektora, za wyraźną zgodą KN w celu zagwarantowania, by wybrana osoba najlepiej spełniała potrzeby i wymogi KN służące realizacji obowiązków KN i zapewnieniu jego niezależności. Jak podkreślił KN w swoim sprawozdaniu z działalności, niezależność Komitetu jest kluczowym czynnikiem w zabezpieczeniu niezależności OLAF-u.

**Zalecenia:**

**OLAF ma przydzielić ośmiu pracowników do Sekretariatu.**

**Stanowisko Kierownika Sekretariatu Komitetu Nadzoru powinno mieć rangę Dyrektora. Powołanie powinno być dokonane za wyraźną zgodą Komitetu Nadzoru, co ma zagwarantować pełną niezależność KN w ramach realizacji jego obowiązków.**

**III. Wniosek**

KN popiera wniosek dotyczący budżetu OLAF-u na 2009 r. pod warunkiem uwzględnienia powyższych zaleceń.

---