

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 1/2005

dotyczące zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć
Finansowych (OLAF) wraz z odpowiedziami Komisji

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2005/C 202/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WYKAZ SKRÓTÓW		2
STRESZCZENIE	I–XI	3
WSTĘP	1–11	4
Zadania Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych OLAF)	1–5	4
Organizacja OLAF	6–7	5
Kontrola Trybunału Obrachunkowego	8–11	5
DOCHODZENIA OLAF	12–43	6
Procedury dochodzeniowe	12–17	6
Określenie priorytetów funkcji dochodzeniowej OLAF	18–19	7
Etap oceny	20–22	7
Etap dochodzenia	23–29	8
Etap monitorowania następstw dochodzenia	30–32	9
Procedury kontroli jakości	33–43	9
Podręcznik OLAF	34	10
Nadzór nad zarządzaniem dochodzeniami	35–37	10
Kontrola wewnętrzna	38–39	10
Zarząd OLAF	40–41	10
Sprawozdania z działalności	42–43	11
WKŁAD STRUKTUR OLAF W DZIAŁALNOŚĆ DOCHODZENIOWĄ	44–65	11
Wprowadzenie	44	11
Wywiad, strategia operacyjna, służby informacyjne	45–50	11
Polityka, legislacja i opinie prawne	51–55	12

	Punkty	Strona
Jednostki bezpośrednio podległe dyrektorowi Urzędu	56–61	12
Sekcja prawna	57–58	12
Sekcja ds. szkoleń i wsparcia krajów kandydujących	59–60	13
Sekcja ds. budżetowych i kadrowych	61	13
Kadry	62–65	13
KOMITET NADZORU	66–72	14
WNIOSKI I ZALECENIA	73–94	15
Wydajność i efektywność dochodzeń	74–88	15
Wykorzystanie zasobów do wsparcia dochodzeń	89–92	17
Stosunki między OLAF i Komitetem Nadzoru	93	17
Ponowne skoncentrowanie Urzędu na jego funkcji dochodzeniowej	94	18
ZAŁĄCZNIK I: Schemat organizacyjny OLAF		19
ZAŁĄCZNIK II: Podstawowe braki wykryte podczas kontroli		20
Odpowiedzi Komisji		21

WYKAZ SKRÓTÓW

AFIS	System Informacyjny ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
CMS	System zarządzania sprawami
DG	Dyrekcja Generalna
ECR	Elektroniczny rejestr spraw
SNE	Oddelegowani eksperci narodowi
IDOC	Biuro Dochodzeniowe i Dyscyplinarne Komisji
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych
UCLAF	Jednostka Koordynacji Zwalczenia Nadużyć Finansowych
UE	Unia Europejska

STRESZCZENIE

I. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) zastąpił w kwietniu 1999 r. Jednostkę Koordynacji Zwalczenia Nadużyć Finansowych (UCLAF), przy czym dzięki wzmocnionemu statutowi zakres działania miał objąć wszystkie instytucje i organy Unii Europejskiej. Utworzenie Urzędu okazało się bardzo pracochłonne, w szczególności z powodu bałaganu w aktach odziedziczonych po UCLAF. Efekty restrukturyzacji Urzędu zaczęły być widoczne dopiero pod koniec 2003 r. Pomimo to jeszcze w połowie 2004 r. wiele aspektów zarządzania dochodzeniami wymagało poprawy.

II. Hybrydowy status Urzędu, posiadającego niezależność w zakresie prowadzenia dochodzeń, ale jednocześnie objętego obowiązkiem sprawozdawczym względem Komisji w zakresie pozostałych zadań, nie wpłynął negatywnie na jego funkcję dochodzeniową. Ze względu na swoje powiązanie z Komisją Urząd mógł skorzystać nie tylko ze znacznego wsparcia administracyjnego i logistycznego, ale także z przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych, z których korzystają departamenty Komisji. Wydaje się więc, że nie ma potrzeby ponownej analizy statutu Urzędu ⁽¹⁾.

III. Urząd dysponuje środkami w wysokości pozwalającej mu na rozpatrywanie wszystkich otrzymanych doniesień. Wobec tego priorytety zawarte w jego polityce dochodzeniowej pozostają teoretyczne.

IV. Rozróżnienie, które Urząd czyni między dochodzeniami (wewnętrznymi lub zewnętrznymi) oraz działaniami wspierającymi i koordynacyjnymi, jest niewystarczające. Mając na uwadze, że każda ze spraw ma zupełnie odmienny charakter, takie pogrupowanie utrudnia zarządzanie zasobami.

V. Chociaż wprowadzenie rejestru i skomputeryzowanego systemu zarządzania aktami dochodzeniowymi pozwoliły na lepszą rejestrację operacji i przyczyniły się do większej jasności w podziale odpowiedzialności, nadzór kierowniczy nadal pozostał niewystarczający, powodując poważne opóźnienia w przetwarzaniu akt, przyczyniając się do sporządzania niewiele wnoszących sprawozdań oraz do osiągnięcia mało konkretnych wyników. W celu wyeliminowania nieuzasadnionych opóźnień przy wszczynaniu dochodzenia należy określić wiążące terminy.

VI. Zbyt często przygotowanie i kontrola następstw dochodzenia mają zakres podstawowy. Cele wyznaczone przez śledczych pozostawały nieprecyzyjne w odniesieniu do dowodów, których należało dostarczyć, jak i wykorzystania zasobów. Poza sektorem celnym zachodzi potrzeba podjęcia poważnych starań w dziedzinie współpracy z Państwami Członkowskimi, zarówno w odniesieniu do obszarów zarządzanych bezpośrednio, jak i zarządzanych wspólnie z Państwami Członkowskimi.

VII. Chociaż procedury sprawozdawcze uległy ostatnio poprawie, informacje bardziej dotyczą liczby rozpoczętych operacji niż faktycznie uzyskanych rezultatów w postaci rzeczywiście odzyskanych zdefraudowanych środków czy też sankcji dyscyplinarnych lub karnych nałożonych na osoby, które dopuściły się nadużyć finansowych. Należy jeszcze wzmocnić system pomiaru rezultatów oparty na odpowiednich wskaźnikach.

VIII. Zasady przyjęte w 2001 r. w celu zatrudnienia w Urzędzie pracowników przeszkolonych w wykonywaniu funkcji dochodzeniowej zostały wykorzystane w granicach swoich możliwości. Znaczna liczba pracowników, których umowy nie mogą zostać przedłużone po upływie pewnego okresu (sześć do ośmiu lat w zależności od przypadku), ma negatywny wpływ na gromadzenie uzyskanej wiedzy i doświadczenia. W tych okolicznościach wysiłek szkoleniowy Urzędu jest nadal niewystarczający.

IX. Kontrola legalności procedur dochodzeniowych w toku i poszanowanie praw podstawowych osób objętych dochodzeniem nie przebiega w sposób niezależny. Brak jasnej klasyfikacji procedur dochodzeniowych okazuje się być źródłem sporów. Stosowne przepisy w tej dziedzinie okazały się niewystarczające.

⁽¹⁾ Patrz: sprawozdanie z oceny działalności OLAF (art. 15), COM(2003) 154 wersja ostateczna z dnia 2 kwietnia 2003 r.

X. Stosunki między OLAF i Komitetem Nadzoru są trudne. Należy dogłębnie przeanalizować przepisy dotyczące zarządzania Urzędem.

XI. Aby uniknąć rozproszenia działań Urzędu na działania, które pomimo iż są związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych, nie dotyczą bezpośrednio dochodzeń, a także aby zapewnić, że wszystkie zasoby zostały wykorzystane na skuteczną walkę z nadużyciami finansowymi szkodzącymi finansowym interesom Unii Europejskiej, należy dokonać ponownej gruntownej analizy zadań powierzonych Urzędowi. Ponowne skoncentrowanie działań Urzędu na jego funkcji dochodzeniowej pozwoliłoby lepiej wykorzystywać zasoby, w szczególności w perspektywie wszczęcia dochodzeń nakierowanych na konkretne cele w dziedzinach, w których ryzyko nadużyć finansowych jest uznane za najpoważniejsze.

WSTĘP

Zadania Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

1. Tworząc Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) ⁽¹⁾, instytucje europejskie pragnęły zwiększyć skuteczność walki z nielegalną działalnością szkodzącą interesom finansowym Unii. Urzędowi nadano zatem nowe kompetencje w porównaniu do kompetencji powierzonych poprzednim strukturom ⁽²⁾. W szczególności otrzymał on zadanie prowadzenia dochodzeń administracyjnych we wszystkich instytucjach i organach Unii Europejskiej. Funkcja dochodzeniowa została wzmocniona zapewnieniem niezależności w wykonywaniu tego zadania. Niezależność ta została z kolei wzmocniona przez powołanie Komitetu Nadzoru złożonego z osób spoza instytucji wspólnotowych. Dyrektorowi Urzędu, który objął stanowisko w marcu 2000 r., powierzono kompetencję do przyjmowania pracowników OLAF, co miało pozwolić mu na lepsze wypełnienie potrzeb Urzędu w zakresie dochodzeń.

2. Podkreślając znaczenie funkcji dochodzeniowej OLAF (patrz: pkt 12), Komisja powierzyła mu także szeroki zakres działań związanych z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej ⁽³⁾. Działania te, częściowo ujęte — posługując się terminologią Urzędu — w jego „platformie usługowej”, obejmują:

- a) pomoc Komisji udzielaną Państwom Członkowskim w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych;
- b) wypracowanie strategii zwalczania nadużyć finansowych w ramach polityki ochrony interesów finansowych (art. 280 Traktatu);

⁽¹⁾ Decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, str. 20); rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, str. 1).

⁽²⁾ Grupa Robocza ds. Koordynacji Zwalczania Nadużyć Finansowych (do 1987 r.), Jednostka Koordynacji Zwalczania Nadużyć Finansowych (UCLAF: 1987–1999). Na ten temat patrz: sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 8/98 (Dz.U. C 230 z 22.7.1998), z którego wnioski przyczyniły się do utworzenia OLAF.

⁽³⁾ Decyzja 1999/352/WE, EWWiS, Euratom, art. 2 ust. 3–7. W ramach działań podejmowanych w związku z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej, Komisja wyznaczyła OLAF jako organ wiodący w 31 na 37 działań w swoim planie działań na lata 2004–2005.

- c) przygotowywanie inicjatyw prawodawczych Komisji dotyczących zwalczania nadużyć finansowych;
- d) przygotowywanie działań koniecznych do zwalczania nadużyć finansowych;
- e) zbieranie i analizę informacji;
- f) pomoc techniczną, w szczególności w zakresie szkoleń, przeznaczoną dla innych departamentów lub instytucji wspólnotowych, jak i władz krajowych zajmujących się ochroną wspólnotowych interesów finansowych.

Przepisy nie hierarchizują tych różnych działań.

3. Urząd funkcjonuje w złożonych ramach instytucjonalnych i zajmuje centralną pozycję wśród grupy różnych instytucji zajmujących się bezpośrednio lub pośrednio zwalczaniem nadużyć finansowych. Podział kompetencji między tymi instytucjami nie zawsze jest jasny, co może być źródłem jednocześnie powielania lub pomijania zadań. Instytucje te można podzielić na trzy grupy:

- a) instytucje znajdujące się w Państwach Członkowskich lub państwach trzecich, takie jak służby policyjne, organy sądownicze lub administracyjne zajmujące się ściganiem nadużyć finansowych;
- b) instytucje wspólnotowe, takie jak Biuro Dochodzeniowe i Dyscyplinarne Komisji (IDOC) ⁽⁴⁾, jednostki kontroli wewnętrznej każdej instytucji, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, jednostki kontroli operacyjnych służb Komisji czy Komitet Nadzoru OLAF;
- c) inne instytucje międzyrządowe zajmujące się zwalczaniem przestępczości, takie jak Eurojust czy Europol.

⁽⁴⁾ Utworzone w lutym 2002 r. w celu prowadzenia dochodzeń i organizowania postępowań dyscyplinarnych Komisji (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission). Stosunki między Urzędem i IDOC miały zostać uregulowane w umowie, której nie został jeszcze nadany ostateczny kształt.

4. Ponieważ Państwa Członkowskie zarządzają ok. 80 % wydatków Unii Europejskiej, Urząd zmuszony jest — z przyczyn oczywistych — ściśle współpracować z władzami krajowymi (policją, organami celnymi, sądowniczymi itp.). Konieczność ta przyczynia się do jeszcze większej złożoności zadań Urzędu. Ponadto, ilekroć jest to konieczne, wszczęcie postępowania karnego należy do Państw Członkowskich. Różnorodność systemów sądowniczych Państw Członkowskich jeszcze w większym stopniu zwiększa złożoność zadań Urzędu.

5. Chociaż OLAF jest strukturą nową, był on zmuszony do kontynuowania działań podjętych przez swojego poprzednika (UCLAF). Przejął zatem około 1 400 spraw będących w toku ⁽¹⁾, co stanowi bardzo duże obciążenie, mając na uwadze nieuporządkowany sposób prowadzenia wielu dochodzeń ⁽²⁾. Jednocześnie personel UCLAF został przeniesiony *en bloc* do Urzędu, co do momentu wprowadzenia zmian w tabeli zatrudnień w 2001 r., ograniczało pole działania nowego dyrektora ⁽³⁾.

Organizacja OLAF

6. Status Urzędu jest ambiwalentny: Urząd jest niezależny w prowadzeniu dochodzeń, ale podlega Komisji w odniesieniu do swoich pozostałych obowiązków. Taka hybrydowa struktura nie umniejsza niezależności w wykonywaniu funkcji dochodzeniowej i niesie ze sobą pewne korzyści. Z prawnego punktu widzenia Urząd, będąc częścią Komisji, mógł korzystać z przyznanych jej uprawnień, w szczególności w zakresie przeprowadzania kontroli na miejscu w Państwach Członkowskich na mocy różnych uregulowań ogólnych i sektorowych ⁽⁴⁾. Powiązanie z Komisją ułatwiło także codzienne funkcjonowanie OLAF, który mógł korzystać z pomocy ogólnych służb Komisji.

7. Schemat organizacyjny Urzędu z maja 2004 r. znajduje się w załączniku I. Od 2001 r. stan zatrudnienia w Urzędzie wynosi około 300 stanowisk, co niemal dwukrotnie przewyższa liczbę pracowników UCLAF ⁽⁵⁾. W 2004 r. Dyrekcja ds. Dochodzeń (Dyrekcja B) liczyła 126 śledczych ⁽⁶⁾ i 13 pracowników obsługi administracyjnej. Pozostałe struktury Urzędu tworzy Dyrekcja ds. Polityki, Legislacji i Spraw Prawnych (Dyrekcja A) i Dyrekcja ds. Wywiadu, Strategii Operacyjnej i Wydziałów Informacyjnych (Dyrekcja C), w których łącznie były zatrudnione pozostałe 193 osoby.

⁽¹⁾ Patrz: tabela nr 3 dotycząca uzupełniającej oceny działań OLAF, SEC(2004) 1370 z dnia 26 października 2004 r. Zgodnie z tą tabelą 9 spraw było jeszcze w toku na dzień 30 czerwca 2004 r., a 280 było w fazie monitorowania następstw dochodzenia.

⁽²⁾ Patrz: sprawozdanie specjalne nr 8/98 (Dz.U. C 230 z 22.7.1998), pkt 1.6.

⁽³⁾ Patrz: punkt 7.42 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2000 (Dz.U. C 359 z 15.12.2001).

⁽⁴⁾ Na przykład rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, str. 1) w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, str. 2) w sprawie kontroli i inspekcji na miejscu czy rozporządzeń szczegółowych dotyczących zasobów własnych, funduszy strukturalnych, Europejskiego Funduszu Rozwoju itp.

⁽⁵⁾ Na początku 1999 r. liczba pracowników UCLAF wynosiła 149.

⁽⁶⁾ W tym 13 oddelegowanych ekspertów narodowych (SNE).

Kontrola Trybunału Obrachunkowego

8. Celem kontroli jest ocena jakości zarządzania przez OLAF dochodzeniami, biorąc pod uwagę następujące aspekty:

- a) jak Urząd wywiązuje się ze swoich zadań dochodzeniowych;
- b) wkład każdej jednostki wewnętrznej OLAF w odniesieniu do funkcji dochodzeniowej Urzędu.

Ocena ostatecznej skuteczności Urzędu nie mogła zostać przeprowadzona z powodu niewystarczającej wiarygodności danych dotyczących następstw przeprowadzonych dochodzeń.

9. Sprawozdanie Trybunału uzupełnia ocenę sformułowaną przez Komisję w kwietniu 2003 r., która zasadniczo dotyczyła ram prawnych działalności Urzędu ⁽⁷⁾. Sprawozdanie stanowi także uzupełnienie drugiej oceny, raczej o charakterze ilościowym, przedstawionej przez Komisję w październiku 2004 r. ⁽⁸⁾

10. W odniesieniu do dochodzeń punkt wyjścia w kontroli przeprowadzonej w okresie kwiecień–październik 2004 r. stanowiły ustalenia uprzednio sformułowane przez Trybunał ⁽⁹⁾. Kontrola dotyczyła systemów, struktur i przepisów kadrowych. Kontroli poddano także działalność struktur OLAF, które nie są bezpośrednio odpowiedzialne za prowadzenie dochodzeń. Chociaż w ramach kontroli dokonano analizy nowej organizacji Urzędu oraz poddano sprawdzeniu 117 wyselekcjonowanych operacji przeprowadzonych lub zamkniętych pod koniec 2003 r., już wtedy okazało się, że Urząd nadal był zajęty wyjaśnianiem wielu spraw rozpoczętych przez jego poprzednika, a także że dopiero zaczynały pojawiać się pierwsze efekty reorganizacji przeprowadzonej w okresie 2002–2003. Braki wykryte podczas kontroli zostały ujęte w załączniku II.

11. Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone w chwili, gdy Komisja zaproponowała rewizję rozporządzenia dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF ⁽¹⁰⁾. Trybunał przedstawił swoją opinię w sprawie tego projektu, który uwzględnił wnioski i zalecenia z kontroli.

⁽⁷⁾ Ocena sporządzona na mocy przepisów art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁸⁾ Ocena uzupełniająca działalności OLAF, SEC(2004) 1370 z 26.10.2004.

⁽⁹⁾ W szczególności sprawozdanie specjalne nr 8/98 (Dz.U. C 230 z 22.7.1998) i ustalenia zawarte w rozdziale 7 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2000 (Dz.U. C 359 z 15.12.2001).

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 103 wersja ostateczna z dnia 10 lutego 2004 r.

DOCHODZENIA OLAF

Procedury dochodzeniowe

12. Poza działaniami związanymi z koordynacją w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999, rozróżnia się dochodzenia zewnętrzne (art. 3) i dochodzenia wewnętrzne (art. 4). Sam Urząd dzieli sprawy na pięć kategorii:

- a) dochodzenia wewnętrzne (są to dochodzenia w sprawach korupcji wewnątrz instytucji i pozostałych organów);
- b) dochodzenia zewnętrzne (są to dochodzenia bezpośrednie dotyczące osób trzecich, których działalność jest powiązana z operacjami budżetu wspólnotowego);
- c) wsparcie sądowe (dotyczy pomocy dla władz krajowych w kontekście procedur karnych);
- d) koordynacja (dotyczy pomocy dla Państw Członkowskich w przypadkach dochodzeń dotyczących więcej niż jednego państwa);
- e) „monitorowanie” (w przypadku spraw o dużym znaczeniu, chodzi o umożliwienie Urzędowi upewnienia się co do tego, czy Państwa Członkowskie wywiązują się ze swoich zobowiązań na mocy art. 280 Traktatu).

13. Sprawy będące w toku dochodzenia (475 na dzień 30 września 2004 r.) obejmują same dochodzenia (252) i działania związane z koordynacją i udzielaniem pomocy (223). Działania związane z koordynacją występują szczególnie często w obszarze dochodów i wydatków objętych wspólnym zarządzaniem. W efekcie spośród 23 spraw zbadanych w trakcie kontroli w sektorach cła i handlu, cztery były dochodzeniami prowadzonymi przez Urząd.

14. Takie połączenie dochodzeń i działań związanych z koordynacją i pomocą w ramach tych samych sekcji Dyrekcji ds. Dochodzeń utrudnia zarządzanie zasobami. W istocie, w obu przypadkach Urząd odgrywa zupełnie inną rolę. W odniesieniu do dochodzeń każdy etap procedury musi być udokumentowany, uzasadniony i zarejestrowany, tak aby akta miały wartość dowodową dla organów sądowych. W odniesieniu do działań związanych z koordynacją i pomocą Urząd musi zapewnić szybkie i skuteczne wsparcie władzom krajowym bez konieczności realizacji zawiłych procedur. W takich przypadkach zastosowanie procedur dochodzeniowych nie zawsze wydaje się uzasadnione. Spowodowałoby to zaangażowanie zasobów, które mogłyby zostać wykorzystane w rzeczywistych dochodzeniach i pociągnęłyby za sobą ryzyko powielenia się niektórych obowiązków należących do jednostek zajmujących się następstwami przeprowadzonych dochodzeń.

15. Urząd może prowadzić tylko dochodzenia administracyjne. Nie może zatem podejmować wszystkich działań, które wymagają uprawnień policyjnych. Chociaż Urząd może np. pobrać kopie dokumentów z lokali podmiotów gospodarczych, nie może on przeszukać miejsca zamieszkania właścicieli lub

pracowników przedsiębiorstw, pomimo wskazań, iż mogłyby się tam znajdować istotne dowody. Nie ma on także dostępu do rachunków bankowych podmiotu gospodarczego lub osoby fizycznej, nawet jeżeli osoba ta jest zatrudniona w instytucji wspólnotowej. Istnieją zatem wyraźne ograniczenia dotyczące działań dochodzeniowych podejmowanych przez Urząd, zawężające zakres formułowanych wniosków. Ponadto efektywność etapu dochodzeniowego może także ucierpieć, jeżeli Państwa Członkowskie nie będą udzielały Urzędowi koniecznego wsparcia.

16. Urząd wszczyna dochodzenia na ogół po otrzymaniu informacji od stron trzecich. Informacje te przyjmują zazwyczaj postać doniesień przekazywanych przez departamenty Komisji, inne instytucje UE, władze Państw Członkowskich, jak i obywatele i podmioty gospodarcze. Po otrzymaniu takich informacji w rejestrze Urzędu zakładana jest nowa sprawa ⁽¹⁾. Dochodzenie składa się następnie z trzech dużych etapów:

- a) etap oceny prowadzącej do przygotowania skrótego raportu Dyrekcji ds. Dochodzeń ⁽²⁾ występującej z wnioskiem wszczęcia dochodzenia, jeżeli zarzuty wydają się poważne ⁽³⁾. Raport oceniający jest przedkładany do zaopiniowania zarządowi złożonemu z przedstawicieli jednostek zaangażowanych w dochodzenia Urzędu. Następnie dyrektor Urzędu podejmuje decyzję o tym, czy należy wszcząć postępowanie. Na dzień 30 września 2004 r. 194 sprawy były w trakcie oceny (patrz: tabela 1);
- b) etap dochodzenia, w trakcie którego przygotowywana jest sprawa i gromadzone są dowody za i przeciw, zgodnie z procedurami określonymi w podręczniku Urzędu. Na zakończenie prac śledczy przedkładają projekt raportu zarządowi, który decyduje o ewentualnym przekazaniu sprawy organom sądowiczym lub dyscyplinarnym, monitorowaniu następstw dochodzenia, mając na uwadze odzyskanie środków lub o zamknięciu sprawy. Decyzję podejmuje dyrektor na podstawie opinii zarządu. Na dzień 30 września 2004 r. 475 spraw było w toku dochodzenia;
- c) trzeci etap, prowadzony poza Dyrekcją ds. Dochodzeń, jest przeznaczony na monitorowanie następstw dochodzeń w sprawach przekazanych organom sądowiczym i sprawach wymagających odzyskania środków. Wiele spraw jest zamykanych bez monitorowania następstw dochodzenia. Na dzień 30 września 2004 r. 649 spraw było objętych monitorowaniem następstw dochodzenia.

⁽¹⁾ System zarządzania sprawami (Case management system — CMS).

⁽²⁾ Typowe pozycje w raportach oceniających są następujące: 1. opis sytuacji; 2. zarzuty; 3. prawdziwość, źródło i wiarygodność informacji; 4. kompetencje OLAF; 5. proponowane podejście; 6. skutek finansowy i szanse odzyskania środków; 7. stopień ważności; 8. proponowany plan pracy; 9. przyznanie zasobów.

⁽³⁾ Jeżeli zarzuty są bardzo słabo uzasadnione, tak iż niekonieczne jest nawet dokonanie oceny, sprawa zostaje zamknięta i dalsze działania nie są podejmowane (*prima facie non case*).

Tabela 1

Liczba spraw na każdym etapie na koniec września 2004 r.

Sektor	Etapy realizacji	Liczba spraw na etapie oceny	Liczba spraw na etapie dochodzenia	Liczba spraw na etapie monitorowania następstw dochodzenia
Zwalczanie korupcji		28	57	48
Wydatki bezpośrednie		33	42	78
Pomoc zewnętrzna		53	81	84
Rolnictwo		21	86	59
Fundusze strukturalne		41	48	202
CŁo		18	161	178
	Ogółem	194	475	649

Źródło: System zarządzania sprawami OLAF, dane statystyczne na dzień 30.9.2004.

17. Wprowadzenie systemu zarządzania sprawami (CMS) przez Urząd w 2002 r. pozwoliło na lepsze zarządzanie dochodzeniami⁽¹⁾. Pomimo licznych ulepszeń wprowadzonych w 2003 r. informacje uzyskane z tego systemu należy traktować z ostrożnością, ponieważ kontrola wykazała, że w przetwarzaniu lub aktualizacji danych występują opóźnienia, zaś dane finansowe wprowadzone do systemu są niespójne i często niesprawdzone. Zdarzało się nawet, że sprawy zostały zaliczone jako objęte czynnym dochodzeniem, chociaż nie były już podejmowane żadne działania dochodzeniowe, a sprawa powinna była zostać zamknięta, niezależnie od decyzji o ewentualnym monitorowaniu następstw dochodzenia. Ponadto niektóre dochodzenia zostały zamknięte, pomimo iż nie określono należnych kwot. W niektórych przypadkach śledczy odraczali zamknięcie spraw, aby móc monitorować następstwa dochodzenia, chociaż w zasadzie nie należy to do ich obowiązków.

Tabela 2

Doniesienia otrzymane przez Urząd w okresie sierpień 2003 r. — wrzesień 2004 r.

Sektor	Średnia liczba doniesień miesięcznie	Procent doniesień miesięcznie
Zwalczanie korupcji	5	9 %
Wydatki bezpośrednie	8	15 %
Pomoc zewnętrzna	12	23 %
Rolnictwo	12	23 %
Fundusze strukturalne	7	13 %
CŁo	9	17 %
	Ogółem	53
		100 %

Źródło: System zarządzania sprawami OLAF, dane statystyczne na dzień 30.9.2004.

Określenie priorytetów funkcji dochodzeniowej OLAF

18. Zgodnie z polityką określoną przez dyrekcję OLAF pierwszeństwo przyznawane jest dochodzeniom wewnętrznym oraz dochodzeniom w sprawie wydatków bezpośrednich, dotyczących w szczególności rozszerzenia.

19. W rzeczywistości Urząd dysponuje wystarczającą ilością zasobów, aby rozpatrywać wszystkie otrzymywane wiarygodne zarzuty, co pozwala na uniknięcie wyboru między możliwymi dochodzeniami. Tabela 2 przedstawia częstotliwość doniesień w podziale na sektory.

Etap oceny

20. Ogólnie rzecz ujmując, Urząd znacząco skrócił czas przeznaczony na ocenę, stosując standardowy dwutygodniowy termin, począwszy od wyznaczenia osoby dokonującej oceny. Chociaż między październikiem 2002 r. i wrześniem 2004 r. liczba ocen w toku w ciągu ponad czterech miesięcy wyraźnie zmalała, z 62 % do 35 %, było ich nadal 68. W przypadku dziedzin, w których dokumentację trzeba pozyskać poza instytucjami wspólnotowymi, standardowy termin dwóch tygodni jest wyraźnie zbyt krótki⁽²⁾. W większości zbadanych ocen decyzje o wszczęciu dochodzenia wydawały się uzasadnione w świetle kryteriów określonych przez Urząd. Niemniej jednak kontrola

⁽¹⁾ Patrz: pkt 1.5 i 1.6 sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 8/98 (Dz.U. C 230 z 22.7.1998).

⁽²⁾ Szczególnie problematyczne są fundusze strukturalne, ponieważ dokumentacja i szczegółowe dane finansowe są dostępne jedynie na poziomie regionalnym, nie zaś na poziomie wspólnotowym czy krajowym.

wykazała, że w niektórych działaniach (patrz: *załącznik II*) można by wprowadzić zmiany. Na przykład:

- a) w przypadku jednej trzeciej zbadanych ocen określone cele dochodzeń były często nieprecyzyjne;
- b) w jednej trzeciej zbadanych ocen nadzór sprawowany przez kierownictwo okazał się niewystarczający;
- c) w połowie zbadanych ocen odnotowano znaczące niewyjaśnione opóźnienia.

21. Chociaż Urząd powinien przede wszystkim koncentrować się na nadużyciach finansowych, w praktyce preferowany był często aspekt karny. Potencjalnemu skutkowi finansowemu, który pozwoliłby na ukierunkowanie dochodzenia, jak np. obliczenie zdefraudowanych kwot, nadano znaczenie drugorzędne.

22. Chociaż prawdą jest, że z powodu charakteru swoich dochodzeń OLAF nie jest w stanie przewidzieć wszystkich aspektów na każdym etapie, tym niemniej należy starać się nakreślić ogólną organizację i rozplanować dochodzenia, tak aby uniknąć marnowania zasobów. W związku z tym raporty oceniające często zawierały wyłącznie zarys planowania, przy czym braki te nie były rekompensowane bardziej szczegółowymi planami pracy na późniejszym etapie dochodzenia. Okazało się także, że niektóre oceny mogły być lepsze, gdyby od początku cele, obrane opcje i środki do wykorzystania w dochodzeniu były konsultowane z jednostkami zajmującymi się monitorowaniem następstw dochodzeń i sekcją prawną. W niektórych przypadkach konsultacja z Dyrekcją C (analizy i informacje) mogłaby również umożliwić oceniającym lepsze wykorzystanie dostępnych narzędzi informacyjnych (patrz: *załącznik II*).

Etap dochodzenia

23. W październiku 2002 r. 51 % dochodzeń było w toku od ponad 12 miesięcy, przy czym we wrześniu 2004 r. liczba ta wynosiła 62 %, pomimo skrócenia średniego czasu trwania dochodzenia po uporządkowaniu spraw pozostających po UCLAF. Tak jak w przypadku ocen, czas potrzebny Państwu Członkowskim na przekazanie dokumentacji wnioskowanej przez Urząd był częstą przyczyną opóźnień⁽¹⁾ (patrz: *załącznik II*). Inne opóźnienia były spowodowane faktem, iż OLAF, podobnie jak inne jednostki Komisji, często zajmował bardzo biurokratyczną postawę w swoich pismach, co powodowało bardzo długie terminy odpowiedzi, których można było uniknąć, składając wizyty w odpowiednich instytucjach. Kontrola wykazała, że źródłem niektórych opóźnień była pewna opieszałość ze strony śledczych, pomimo że rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 wymaga w art. 6 ust. 5, aby dochodzenia Urzędu były prowadzone „nieprzerwanie”.

⁽¹⁾ Przekazywanie informacji przez władze Państw Członkowskich jest wyraźnie przewidziane w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

24. Kierownictwo Urzędu sprawowało niewielką kontrolę nad czasem trwania dochodzeń. Można by oczekiwać, że różne akta dochodzeniowe będą zawierać wyjaśnienia i uzasadnienia tych opóźnień, nie ma to jednak miejsca. Pomimo iż sprawozdania Urzędu, które jest on zobowiązany przekazywać Komitetowi Nadzoru w odniesieniu do dochodzeń trwających ponad dziewięć miesięcy, zawierają pewne informacje, po tym okresie nie istnieje żaden obowiązek dotyczący wyjaśniania opóźnień, niezależnie od ich czasu trwania ani sporządzania regularnych sprawozdań dla zarządu. W wielu przypadkach opóźnienia nie dają się wytłumaczyć.

25. Zasadniczo w raportach oceniających stosowana jest klasyfikacja dochodzeń w zależności od ich pilności. Wpływ tej klasyfikacji na dalsze prace nie jest jasny. W istocie nie istnieją żadne normy określające zasoby, które mogą zostać przeznaczone na dochodzenie, ani też terminy, w których należy zakończyć prace w zależności od pilności sprawy.

26. Rejestracja czasu, jaki zabierają dochodzenia, jest jednym z podstawowych narzędzi kontroli realizacji dochodzeń. Chociaż Trybunał zalecił już wprowadzenie takiego systemu⁽²⁾, Urząd nadal tego nie uczynił. Ponadto nie istnieje żadne ogólne narzędzie analizujące obciążenie pracą śledczych na poziomie Dyrekcji B.

27. Dochodzenia Urzędu ucierpiały z powodu braku systemu klasyfikacji procedur dochodzeniowych, chociaż taki system jest niezbędny zarówno dla śledczych, jak i osób, przeciwko którym toczy się dochodzenie⁽³⁾, w szczególności w przypadku dochodzeń wewnętrznych. Brak takiej klasyfikacji niesie ze sobą podwójne zagrożenie: konfliktów proceduralnych w trakcie dochodzenia z osobami kontrolowanymi, a także ryzyko, że postępowanie sądowe wszczęte w efekcie dochodzenia zakończy się niepowodzeniem z powodu nieprzestrzegania wymogów formalnych, które miały zapewnić stosowanie zasady przejrzystości i kontrydiktoryjności⁽⁴⁾.

28. Podobnie jak w przypadku ocen, badanie wyselekcjonowanych dochodzeń wykazało, że działalność dochodzeniowa OLAF miała często raczej ograniczony charakter. Wykorzystanie przez OLAF swoich uprawnień dochodzeniowych na miejscu, w zakresie przesłuchań świadków i podejrzanych stanowi raczej wyjątek niż regułę. Te szczególne działania dochodzeniowe były najczęściej wykorzystywane w sektorze ceł. Z drugiej strony, Urząd stosunkowo często zwracał się do służb dochodzeniowych niektórych Państw Członkowskich, zwłaszcza Włoch, z prośbą o udzielenie informacji. W przypadku dochodzeń w dziedzinie wydatków objętych wspólnym zarządzaniem, Urząd zazwyczaj zwraca się o udostępnienie mu odpowiednich dokumentów,

⁽²⁾ Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2000, pkt 7.49 (Dz.U. C 359 z 15.12.2001).

⁽³⁾ Przepisy dotyczące procedur dochodzeniowych są rozproszone w różnych tekstach i ich konsolidacja byłaby z pewnością przydatna (rozporządzenie (WE) nr 1073/1999, rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96, rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95, porozumienia międzyinstytucjonalne, memorandum IDOC, Regulamin pracowniczy).

⁽⁴⁾ Drugie zalecenie ujęte w raporcie oceniającym Komisji z października 2003 r. dotyczy sformułowania zbioru zasad administracyjnych dotyczących prowadzenia dochodzeń.

które analizuje i bada przed odbyciem kontroli na miejscu, o ile zachodzi taka potrzeba ⁽¹⁾. Nawet przy dochodzeniach dotyczących wydatków objętych zarządzaniem bezpośrednim, w których Urząd jest głównym śledczym, ogranicza się ono do analizy dokumentów uzyskanych od departamentów zarządzających Komisji, opierając się w szczególności na sprawozdaniach niezależnych kontrolerów mianowanych w ramach umów finansowania. W takich przypadkach Urząd gromadzi i objaśnia materiały, które mają zostać przekazane organom sądowiczym Państw Członkowskim, nie wnosząc jednakże dodatkowych dowodów oprócz tych, które już posiadały departamenty zarządzające. Przygotowanie akt najczęściej przebiega przy pomocy Sekcji Prawnej.

29. Urząd powinien sporządzać swoje sprawozdania z zamknięcia dochodzenia w ramach postępowania sądowego; w przypadku operacji objętych wspólnym zarządzaniem są one kierowane do organów zarządzających Państw Członkowskich (służby celne, agencje płatnicze itp.). Z tego powodu sprawozdania muszą zawierać jasną argumentację, zaś wyciągane wnioski powinny być istotne, precyzyjne i zrównoważone. W wielu przypadkach w ramach wyselekcjonowanej grupy okazało się, że sprawozdania końcowe pozostawiały wiele do życzenia. Najczęstszą wadą był brak obliczeń finansowych skutków nadużycia finansowego, pomimo że dochodzenia zwykle dotyczyły defraudacji środków.

Etap monitorowania następstw dochodzenia

30. OLAF wyróżnia pięć rodzajów monitorowania następstw dochodzenia:

- a) monitorowanie finansowe, którego celem jest odzyskanie kwot zdefraudowanych z budżetu wspólnotowego;
- b) monitorowanie administracyjne, którego celem jest poprawa procedur zarządzania dochodami i wydatkami budżetowymi;
- c) monitorowanie sądowe, którego celem jest uzyskanie informacji o postępie procedur karnych oraz ewentualnych postępowań z powództwa cywilnego wszczynanych przez instytucje;

⁽¹⁾ Artykuł 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 przewiduje obowiązek przekazywania koniecznych informacji do celów dochodzeń OLAF.

- d) monitorowanie dyscyplinarne, którego celem jest określenie, jakie działania będą podejmowane przez instytucje w reakcji na zalecenia Urzędu ⁽²⁾;
- e) monitorowanie prawne, którego celem jest zmiana prawa wspólnotowego, tak aby stało się mniej podatne na nadużycia finansowe.

31. Trudno jest określić czas realnie poświęcony na monitorowanie następstw dochodzenia. Jednakże zgromadzone dane wskazują, że nie stanowi ono głównej działalności poszczególnych sekcji. Na ogół wartość dodana monitorowania przeprowadzonego przez Urząd jest niewielka, w szczególności w przypadku koordynacji lub pomocy (patrz: załącznik II). W przypadku monitorowania finansowego rola Urzędu powinna być ograniczona do obliczenia kwot, które należy odzyskać. Po upewnieniu się co do ich wielkości, urzędnicy zatwierdzający z operacyjnych dyrekcyj generalnych oraz władze Państw Członkowskich są odpowiedzialni za wystawianie zleceń windykacji tych kwot oraz upewnienie się co do wpływu tych środków w terminie. Ze swojej strony, DG ds. Budżetu musi zapewnić rejestrację zleceń windykacji środków z chwilą ich wystawienia oraz nadzór nad przestrzeganiem przez urzędników zatwierdzających harmonogramu zwrotu środków. DG ds. Budżetu kieruje przypadki zaniechań ze strony urzędników zatwierdzających do IDOC. Udział pracowników OLAF po obliczeniu kwot do odzyskania stanowi powielenie zadania wypełnianego już przez urzędników zatwierdzających.

32. Monitorowanie następstw dochodzeń prowadzone przez Urząd, szczególnie w przypadku procedury wzajemnej pomocy ⁽³⁾ w sektorze ceł i rolnym nie było systematyczne. Urząd nie określił zasad dotyczących stałego i spójnego monitorowania postępów w ramach procedur wzajemnej pomocy ze strony Państw Członkowskich, a wyniki podejmowanych działań nie są jasne.

Procedury kontroli jakości

33. Braki określone w powyższych punktach powodują, iż rodzą się wątpliwości co do efektywności systemów kontroli jakości Urzędu.

Podręcznik OLAF

34. Podręcznik OLAF opisuje działalność każdego departamentu, jak również większość obowiązujących procedur administracyjnych. Jedynie niewielka część podręcznika poświęcona jest działalności dochodzeniowej, szczegółowo opisując istniejącą praktykę, w szczególności odnosząc się do etapów systemu zarządzania sprawami (CMS). Nieproporcjonalnie wiele miejsca poświęcono działaniom czysto prawnym na niekorzyść aspektów praktycznych organizacji i prowadzenia dochodzeń, jak i

⁽²⁾ Przepisy art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń Urzędu zobowiązują wspólnotowe instytucje lub organy do informowania Urzędu o działaniach dyscyplinarnych podjętych w związku z tymi zaleceniami.

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. (Dz.U. L 82 z 22.3.1997, str. 1).

spodziewanej roli różnych zaangażowanych stron, w szczególności organów Państw Członkowskich, a przede wszystkim kierownictwa Urzędu. Rola zarządu, który jest kluczowym elementem zarządzania dochodzeniami, powinna być wyjaśniona bardziej szczegółowo.

Nadzór nad zarządzaniem dochodzeniami

35. OLAF odziedziczył kulturę organizacyjną UCLAF, w której śledczy prowadzili dochodzenia w większości w izolacji, bez rzeczywistego nadzoru. Chociaż rzeczywistość poufności prac dochodzeniowych jest konieczna dla dobra dochodzenia, tym niemniej kierownictwo sekcji dochodzeniowej musi sprawować nadzór nad dochodzeniami, upewniając się, czy dochodzenie nie odbiegło od zakładanych celów, a także że obowiązki wykonywane są z należytą starannością. Nie zawsze to jednak miało miejsce. Taki nadzór jest także niezbędny dla zapewnienia właściwego wykorzystania zasobów.

36. Chociaż system zarządzania sprawami (CMS) i utworzenie rejestru wprowadziły obecnie konieczny porządek w zakresie rejestracji, fizycznej lokalizacji i struktury akt dochodzeniowych, system ten musi zostać jeszcze przekształcony w rzeczywiste narzędzie zarządzania pozwalające odpowiednim osobom w Dyrekcji ds. Dochodzeń na uzyskanie lepszych informacji w zakresie postępu działań, za które odpowiadają, na przygotowanie działań, które należy podjąć i zapewnienie ich realizacji w określonych terminach. W związku z tym należy rozszerzyć na wszystkie sekcje Dyrekcji ds. Dochodzeń praktykę sporządzania miesięcznych raportów, próbnie wprowadzonych w niektórych sekcjach, nie tylko po to, aby móc monitorować obciążenie pracą śledczych, ale także obserwować rzeczywisty efekt finansowy zamkniętych dochodzeń.

37. Kwestia wyników dochodzeń pozostaje niejasna. Fakt, iż rozpoczęto monitorowanie następstw dochodzenia nie jest równoznaczne z uzyskaniem konkretnego wyniku⁽¹⁾ (odzyskanie środków, sankcje karne lub dyscyplinarne). Innymi słowy, rozpoczęcie monitorowania nie jest rzeczywistym wskaźnikiem wyniku. Nie stanowi go także przekazanie akt organom sądowiczym. Wynika to z faktu, iż dowody przedstawione przez Urząd mogą zostać uznane za niewystarczające przez władze krajowe, podczas gdy czynności stanowiące wykroczenie mogą się przedawnić. W przypadku dochodzeń wewnętrznych po zgromadzeniu przez Urząd dowodów wykroczenia popełnionych przez pracowników instytucji wspólnotowych, często ogromną trudność stanowiło przejście spraw prowadzonych przez krajowe organy sądowicze w krajach, w których znajdują się instytucje, w których popełniono wykroczenia⁽²⁾, gdyż organy te nie

mają jasnych procedur przekazywania takich spraw w ramach swoich jurysdykcji lub też nie uznają tych spraw jako priorytetowych wbrew woli Urzędu⁽³⁾. W Brukseli i Luksemburgu, głównych miejscach, w których znajdują się instytucje, Urząd powinien ponownie ustalić z organami sądowiczymi praktyczne działania, aby kontrolować przekazywanie spraw. Ponadto zalecenia Urzędu w zakresie działań dyscyplinarnych nie są zawsze wdrażane przez dane instytucje lub organy.

Kontrola wewnętrzna

38. Jednostka kontroli wewnętrznej, która składa się z dwóch pracowników czasowych, podlega bezpośrednio dyrektorowi Urzędu. Jej podstawowym zadaniem jest informowanie dyrektora o efektywności procedur kontroli wewnętrznej. Od chwili powstania w 2001 r. jej działania dotyczyły głównie aspektów zarządzania administracyjnego Urzędu i jego działalności pozadochodzeniowej. Zwrócono się także do niej o udział w różnych zadaniach wspierających kierownictwo Urzędu, jak i wzmocnienia grupy roboczej utworzonej w celu zajęcia się sprawą Eurostatu od lipca 2003 r.

39. Jednostka kontroli wewnętrznej nie złożyła żadnego sprawozdania z działalności dochodzeniowej, w szczególności w zakresie oceny właściwego funkcjonowania CMS lub wiarygodności i istotności wskaźników wyników. Pod koniec 2004 r. jednostka kontroli wewnętrznej, pomimo własnych analiz ryzyka, nadal nie wniosła znaczącego wkładu w poprawę systemów zarządzania dochodzeniami.

Zarząd OLAF

40. Zarząd pod przewodnictwem dyrektora ds. dochodzeniowych i złożony z większości szefów jednostek, zajmujących się bezpośrednio lub pośrednio dochodzeniami, został utworzony w 2002 r. Zarząd zbiera się raz w tygodniu w celu rozpatrzenia różnych sprawozdań składanych na poszczególnych etapach dochodzeń (ocena, zamknięcie, koniec monitorowania następstw dochodzenia). Został powołany w dwóch ważnych celach:

- a) poprawy jakości sprawozdań, korzystając z doświadczenia uzyskanego w różnych sekcjach;
- b) zapewnienia spójności decyzji proponowanych dyrektorowi Urzędu przez różne ekipy śledcze.

⁽¹⁾ Patrz: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja przeciwko EBI, pkt 164.

⁽²⁾ W szczególności w Belgii i Luksemburgu.

⁽³⁾ W związku z powyższym patrz: analiza sporządzona przez Urząd w pkt 1.3.2 jego uzupełniającego sprawozdania oceniającego (SEC(2004) 1370 z 26.10.2004).

41. Podczas gdy ta innowacja stanowi niezaprzeczalny postęp w przetwarzaniu spraw, jej sukces postrzegany jako środek kontroli zarządzania dochodzeniami jest nadal niewielki, w szczególności z powodu ograniczonego czasu, którym dysponuje zarząd na przeanalizowanie wszystkich spraw. Dlatego też, pomimo interwencji zarządu, dochodzenia były wszczynane na podstawie niewystarczających ocen, opóźnienia w ich przeprowadzaniu nie są kontrolowane po poinformowaniu Komitetu Nadzoru, a dochodzenia mogą być przekazywane jednostkom zajmującym się monitorowaniem następstw dochodzeń przed zakończeniem niektórych prac poszukiwania dowodów.

Sprawozdania z działalności

42. Zwalczanie nadużyć finansowych jest przedmiotem różnych sprawozdań, które stanowią dowód zewnętrznej kontroli sprawowanej przez OLAF, jako że kierowane są do Rady i Parlamentu Europejskiego. Urząd przedkłada roczne sprawozdanie z działalności; Komisja przedstawia roczne sprawozdanie z realizacji polityki ochrony interesów finansowych; Komitet Nadzoru OLAF sporządza sprawozdanie roczne, a na mocy art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 Urząd jest zobowiązany sporządzić ocenę swojej działalności po trzech latach funkcjonowania.

43. Sporządzanie sprawozdań z działalności Urzędu w ciągu minionych lat uległo poprawie. Sprawozdania stały się bardziej zrozumiałe od czasu, gdy posługują się danymi statystycznymi z CMS, a analizy dotyczą w mniejszym stopniu kwestii prawnych lub politycznych dochodzeń, a koncentrują się raczej na analizie przypadku. Wiarygodność danych statystycznych powinna wciąż ulegać poprawie poprzez rejestrację operacji i szybszą aktualizację akt. Podobnie, można by wprowadzić ulepszenia w najnowszych sprawozdaniach, mając na uwadze, że działalność jest analizowana pod kątem ilościowym, nie zaś pod kątem uzyskanych wyników. W związku z tym przepisy art. 12 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 wymagają, aby dyrektor sporządzał sprawozdanie „w sprawie wyników dochodzeń przeprowadzonych przez Urząd”. W odniesieniu do odzyskiwania środków informacje są mało wiarygodne, jako że dane przekazywane przez Państwa Członkowskie są niejednorodne i niepotwierdzone⁽¹⁾. Odnośnie do następstw sądowych zbyt krótkie terminy nie pozwalają na dokonanie oceny efektywności działań Urzędu, podczas gdy liczba postępowań dyscyplinarnych związanych z dochodzeniami wewnętrznymi nadal jest niewielka. Pragnąc przedstawić swoją działalność w sposób jednocześnie przejrzysty i istotny, Urząd powinien określić i aktualizować wskaźniki dotyczące nie tylko liczby prowadzonych przez siebie spraw, ale także uzyskiwanych wyników dochodzeń (sukces

lub porażka)⁽²⁾ (patrz: pkt 39), włącznie z dochodzeniami prowadzonymi w porozumieniu z organami Państw Członkowskich. Trudno jest określić realne wyniki dochodzeń.

WKŁAD STRUKTUR OLAF W DZIAŁALNOŚĆ DOCHODZENIOWĄ URZĘDU

Wprowadzenie

44. Celem drugiej części niniejszego dokumentu jest ocena realnego wkładu departamentów Urzędu w jego działalność dochodzeniową. W związku z tym warto zwrócić uwagę, że w listopadzie 2003 r. Przewodniczący Komisji zaproponował ponowne skoncentrowanie działań OLAF na jego funkcji dochodzeniowej⁽³⁾.

Wywiad, strategia operacyjna, służby informacyjne

45. Dyrekcja C składa się z trzech sekcji (patrz: załącznik I). Pierwsza sekcja zajmuje się kwestiami strategicznymi zwalczania nadużyć finansowych, analizą tendencji i długoterminowych zagrożeń, jak również bazami danych nieprawidłowości zgłaszanych przez Państwa Członkowskie. Druga sekcja jest odpowiedzialna za technologie informatyczne i rejestracyjne. Sekcja ta wdrożyła system zarządzania sprawami (CMS) i czuwa nad jego funkcjonowaniem (patrz: pkt 17). Trzecia sekcja zapewnia narzędzia techniczne i oprogramowanie wspierające dochodzenia prowadzone przez pracowników Dyrekcji ds. Dochodzeń. Może ona także udzielać pomocy operacyjnej⁽⁴⁾ służbom dochodzeniowym Państw Członkowskich.

46. Sekcja odpowiedzialna za analizę strategiczną powinna umożliwić Urzędowi wszczęcie niektórych dochodzeń już nie jedynie na podstawie doniesień, ale także w oparciu o konkretne zagrożenia, przy ewentualnej współpracy z właściwymi strukturami Państw Członkowskich. Chociaż sekcja ta istnieje od dwóch lat, jej udział nie miał bezpośredniego wpływu na działalność dochodzeniową Urzędu⁽⁵⁾.

47. Wśród obszarów, które mogłyby stanowić podstawę do wszczęcia dochodzeń, sekcja zbadała informacje przekazywane przez Państwa Członkowskie na mocy rozporządzeń (EWG) nr 595/91⁽⁶⁾ i (WE) nr 1681/94 dotyczących nieprawidłowości w dziedzinie rolnictwa i funduszy strukturalnych. Przeprowadzone badania wykazały, że jakość danych była zbyt niska, aby można je wykorzystywać.

⁽²⁾ W tym zakresie należy poczynić rozróżnienie między zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach z dochodzeń i konsekwencjami sądowymi lub dyscyplinarnymi, które faktycznie są ich wynikiem. Podobnie należałoby rozdzielić wnioski o odzyskanie środków od środków realnie odzyskanych.

⁽³⁾ Deklaracja Przewodniczącego R. Prodiego wygłoszona w obecności parlamentarnej Komisji Kontroli Budżetowej dnia 18 listopada 2003 r.

⁽⁴⁾ Pomoc świadczona poprzez zarządzanie systemami rejestracji i zgłaszania nadużyć finansowych wykrywanych przez Państwa Członkowskie (AFIS, ECR itp.).

⁽⁵⁾ Piąte sprawozdanie Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (lipiec 2003 — czerwiec 2004), pkt 3.1.1.

⁽⁶⁾ Patrz: sprawozdanie specjalne nr 3/2004 z dnia 10 czerwca 2004 r. (Dz.U. C 269 z 4.11.2004).

⁽¹⁾ W swoim sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2000 Trybunał wskazał (pkt 7.49), że nie istniał system pełnej rejestracji wyników różnych dochodzeń i odzyskiwanych środków.

48. W odniesieniu do analiz strategicznych sekcja boryka się z trudnościami w dostępie do różnych baz danych instytucji. W rzeczywistości departamenty tych instytucji tłumaczą się niepokojem o to, w jaki sposób Urząd mógłby wykorzystać przyznany mu ogólny dostęp do baz danych, do których stosują się przepisy dotyczące bezpieczeństwa danych osobowych (rozporządzenie (WE) nr 45/2001). Ta delikatna kwestia nie została głębiej przeanalizowana z Komitetem Nadzoru, chociaż ma decydujące znaczenie dla przyjęcia przez Urząd bardziej systematycznej i aktywnej postawy przy wszczynaniu dochodzeń wewnętrznych.

49. Ostatnio obserwuje się systematyczny wzrost liczby wniosków o udzielenie pomocy w zakresie analizy operacyjnej kierowanych z jednostek dochodzeniowych, w szczególności dotyczących zapytań do bazy danych. W połowie 2004 r. działania sekcji ds. analizy operacyjnej dotyczyły w większości rolnictwa i cel, które nie znajdują się na liście priorytetów określonych przez dyrektora OLAF.

50. W ramach tego, co Urząd nazywa platformą usługową, sekcja ds. analizy operacyjnej poświęca znaczną część swoich zasobów na pomoc Państwom Członkowskim w dziedzinie cel i rolnictwa. Dwie z tych działalności lepiej wpisałyby się w zakres odpowiedzialności innych departamentów Komisji:

- a) funkcjonowanie systemu informacji dotyczącego nadużyć finansowych (AFIS), który pozwala Państwom Członkowskim, a także OLAF, otrzymywać i upowszechniać informacje dotyczące takich nadużyć (1);
- b) zarządzanie programami finansowanymi z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, przeznaczonymi na poprawę wyposażenia służb celnych Państw Członkowskich.

Polityka, legislacja i opinie prawne

51. Dyrekcja A składa się z sześciu sekcji (patrz: załącznik I). Trzy z tych sekcji zajmują się monitorowaniem następstw dochodzeń (patrz: pkt 30–32) oraz udzielają wsparcia śledczym w kwestii przepisów sektorowych. Chociaż dokładne zadania tych trzech sekcji różnią się w zależności od powierzonych im sektorów, wypełniają one dwa zadania: pierwsze — związane z dochodzeniami, i drugie — związane ze wsparciem operacyjnych dyrekcyj generalnych Komisji w ramach polityki ochrony interesów finansowych.

52. W odniesieniu do dochodzeń, te trzy sekcje przygotowują analizy dotyczące przepisów sektorowych. Zajmują się także monitorowaniem następstw nieprawidłowości zgłoszonych Komisji przez Państwa Członkowskie. Opinie wydane przez te sekcje w kwestiach prawnych lub finansowych, w szczególności wydane na etapie oceny sprawy, przyczyniły się do poprawy jakości dochodzeń, m.in. w dziedzinie wydatków bezpośrednich i działań zewnętrznych.

(1) Sekcja C.2 uczestniczy w zarządzaniu systemem AFIS od strony technicznej, do którego Urząd powinien mieć dostęp, nawet jeżeli system ten byłby zarządzany przez inny departament Komisji.

53. W odniesieniu do wsparcia operacyjnych dyrekcyj generalnych Komisji sekcje te biorą udział w analizie przepisów pod kątem ich „odporności na nadużycia finansowe”. Ich rolą jest zaproponowanie działań prewencyjnych, korzystając z doświadczeń uzyskanych w wyniku przeprowadzonych przez Urząd dochodzeń.

54. W pkt 53 swojego sprawozdania specjalnego dotyczącego odzyskiwania nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej (2) Trybunał stwierdził, że rola OLAF w monitorowaniu nieprawidłowości zgłaszanych przez Państwa Członkowskie była niejasna z powodu niesprecyzowanego podziału odpowiedzialności między DG ds. Rolnictwa i Urzędem, co zmniejszyło efektywność systemu odzyskiwania kwot niesłusznie obciążających budżet wspólnotowy. Chociaż kontrola Trybunału objęła jedynie w niewielkim stopniu nieprawidłowości zgłaszane w dziedzinie celnej i funduszach strukturalnych, pytania dotyczące podziału odpowiedzialności pozostają nadal aktualne. Na ogół działania związane z monitorowaniem przejawiają się w wykorzystaniu zasobów Urzędu na rzecz operacyjnych dyrekcyj generalnych Komisji ze szkodą dla jego funkcji dochodzeniowej.

55. Spośród trzech pozostałych sekcji Dyrekcji A około jednej trzeciej pracowników zatrudnionych w sekcji prawnej (12 osób) pracuje nad ogólnymi opiniami prawnymi (niesektorowymi) dla Dyrekcji ds. Dochodzeń. Funkcja ta jest bardzo użyteczna, ponieważ uzupełnia opinie sektorowe wydawane przez sekcje zajmujące się monitorowaniem następstw dochodzeń. Jednakże nie jest do końca oczywiste, czy inne zadania realizowane przez tę sekcję, w szczególności dotyczące strategii ochrony interesów finansowych, odpowiadają głównej misji Urzędu i czy on sam jest najlepszą instancją do realizacji tego celu. To samo dotyczy także dwóch innych sekcji (ochrony euro i wsparcia komitetów konsultacyjnych w zakresie ochrony interesów finansowych).

Jednostki bezpośrednio podległe dyrektorowi Urzędu

56. Poza kontrolą wewnętrzną, cztery sekcje podlegają bezpośrednio dyrektorowi Urzędu (patrz: załącznik I).

Sekcja prawna

57. Pomimo swej bezpośredniej podległości w stosunku do dyrektora Urzędu, sekcja ta powinna spełniać dwa zadania ściśle związane z funkcją dochodzeniową:

- a) wspieranie dochodzeń w zakresie specyfiki i systemów sądowiczych Państw Członkowskich;
- b) zapewnienie, w przypadku komunikacji z krajowymi organami sądowymi, niezakłóconego przepływu akt Urzędu do prokuratorów danego kraju.

(2) Patrz: sprawozdanie specjalne nr 3/2004.

58. Sekcja prawna była mało zaangażowana w prace w zakresie oceny i w działania dochodzeniowe. Jej udział, często spóźniony, nie zawsze pozwalał na skorzystanie z jej kompetencji, co miało negatywny wpływ na jakość niektórych sprawozdań z dochodzeń. W dziedzinie wydatków bezpośrednich sekcja prawna została włączona w prace dochodzeniowe po wszczęciu dochodzenia, począwszy od drugiej połowy 2003 r. Gdyby praktyką tą objęto wszystkie obszary interwencji Urzędu, znacznie łatwiej można by określić, czy istniejące materiały dowodowe są wystarczające oraz jakie materiały dowodowe należy uzupełnić, aby zamknąć dochodzenie poprzez przekazanie akt organom dyscyplinarnym lub sądowym z dużymi szansami na powodzenie.

Sekcja ds. szkoleń i wsparcia krajów kandydujących

59. W ramach rozszerzenia Unii specjalnej sekcji powierzono wdrożenie programu o wartości 15 mln euro finansowanego z programu Phare. Ta działalność powinna zasadniczo trwać do 2006 r. W 2004 r. sekcji tej powierzono wdrożenie kolejnego programu wsparcia nowych Państw Członkowskich (program Herkules o wartości 11,7 mln euro). Tak jak w przypadku zwalczania fałszowania pieniędzy, zadaniem Urzędu nie jest zarządzanie programami wydatków.

60. Sekcja ta jest zasadniczo odpowiedzialna za kształcenie ustawiczne wewnątrz Urzędu. Wydaje się jednakże, że działalność ta została zaniedbana. Należy dokonać ponownej analizy zadań tej sekcji.

Sekcja ds. budżetowych i kadrowych

61. Rozmiar tej sekcji i ogólnie rzecz biorąc — wydatki administracyjne OLAF — są mniejsze niż byłyby, gdyby Urząd nie był administracyjnie związany z Komisją. W efekcie OLAF czerpie znaczne oszczędności, mogąc korzystać z wielorakiej pomocy Dyrekcji Generalnej ds. Administracji bez uszczerbku dla niezależności swojej funkcji dochodzeniowej.

Kadry

62. Wyrazny wzrost liczby stanowisk od 1999 r. odzwierciedla wolę władz budżetowych do wzmocnienia funkcji dochodzeniowej Urzędu. Jednakże liczba nowych stanowisk nie została oparta na jakiegokolwiek analizie służącej określeniu potrzeb w zależności od strategii obranej przez Urząd i obciążenia zadaniami.

63. Na znacznej części nowych etatów zostali zatrudnieni pracownicy czasowi. W ten sposób liczba stanowisk czasowych w kategorii A i B wzrosła z 12 w 1999 r. do 127 w 2001 r. W tabeli zatrudnień z 2004 r. stanowiska te stanowią ok. 55 % wszystkich stanowisk kategorii A i B. Duża liczba stanowisk czasowych wynika z procedury budżetowej roku obrachunkowego 2001, której celem była wówczas wymiana kadry dochodzeniowej pozostałej po UCLAF⁽¹⁾. Po osiągnięciu tego celu sytuacja wydaje się bardziej skomplikowana niż zakładano:

- a) wielu zatrudnionych śledczych pracowało poprzednio w organach kontroli Państw Członkowskich, przy czym znaczna część z nich musiała się zapoznać z ramami prawnymi, instytucjonalnymi i procedurami wykonawczymi dotyczącymi budżetu wspólnotowego. Operacja ta okazała się tym trudniejsza, że w przeciwieństwie do praktyki stosowanej w DG ds. Handlu i Konkurencji⁽²⁾, szkolenia początkowe dla przyjmowanych przez Urząd osób, które mają prowadzić dochodzenia, są bardzo ograniczone;
- b) drugi i ostatni 3-letni okres obecnie trwających umów czasowych w większości dobiegnie końca między 2007 i 2009 r.⁽³⁾ Wraz z opuszczaniem Urzędu przez tych pracowników zachodzi poważne ryzyko, iż wraz z ich odejściem w krótkim okresie czasu utracone zostaną także nagromadzone doświadczenie i zdobyta wiedza.

64. Z powodu złożoności specyfiki wspólnotowej śledczy powinni odznaczać się wszechstronnością i znacznymi zdolnościami adaptacyjnymi. Mając na uwadze, że cechy te rzadko występują łącznie, jest to jeszcze jeden powód, aby w przyszłości przykładać większe znaczenie do stabilności rekrutacji i programów szkoleń. Wobec tego należałoby ponownie przeanalizować tabelę zatrudnienia, aby móc zapewnić śledczym bardziej stabilną sytuację dotyczącą zatrudnienia i realne możliwości rozwoju kariery zawodowej. Można by to osiągać stopniowo przez przekształcanie niektórych stanowisk zgodnie z przyszłymi procedurami budżetowymi.

65. Jednocześnie należałoby zachęcić do korzystania przez sekcje analityczne (wywiad) Urzędu z większej liczby oddelegowanych ekspertów narodowych, pochodzących z administracji, mających najwięcej do czynienia z problematyką nadużyć finansowych Unii Europejskiej. Szczególnego wysiłku powinny dokonać organy Państw Członkowskich wezwane do współpracy z Urzędem.

(1) Ponadto liczba stanowisk czasowych w kategorii A i B wzrosła ze 107 w 1999 r. do 143 w 2000 r., po czym zmalała do 109 w 2001 r.

(2) Te dyrekcje generalne Komisji korzystają w znacznym stopniu z ekip śledczych o wysokich kwalifikacjach.

(3) Już w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/98 Trybunał wskazał, że znaczny udział pracowników czasowych prowadzi do braku ciągłości organizacyjnej.

KOMITET NADZORU

66. Komitet Nadzoru ustanowiony na mocy przepisów założycielskich OLAF⁽¹⁾ „umacnia niezależność Urzędu poprzez regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych”⁽²⁾. Powinien także na wniosek dyrektora lub z własnej inicjatywy „(...) [przedstawić] dyrektorowi opinię dotyczącą działalności Urzędu, jednakże bez ingerowania w przebieg prowadzonych dochodzeń”⁽²⁾. W praktyce, opierając się na motywie 10 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, Komitet zwrócił szczególną uwagę na jeden przepis własnego regulaminu, zgodnie z którym czuwa on nad przestrzeganiem przez Urząd podstawowych praw i wolności, w szczególności w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych⁽³⁾.

67. Wykonanie mandatu Komitetu Nadzoru jest delikatne z kilku powodów. Komitet musi być jednocześnie gwarantem niezależności Urzędu, jak i praw osób, przeciwko którym prowadzone jest dochodzenie. Przepisy nie przewidują jednak żadnych uprawnień decyzyjnych. Wypowiadając się na tematy zasadnicze, tworzy doktrynę, która nie ma bezpośredniego wpływu na dochodzenia. Wreszcie, ponieważ nie może wpływać na przebieg dochodzeń, nie stanowi w żaden sposób elementu kontroli legalności dochodzeń będących w toku.

68. W odniesieniu do kontroli procedur monitorowania następstw dochodzeń, wiele przypadków wskazuje na nakładanie się działań podejmowanych przez Komitet Nadzoru i Rzecznika Praw Obywatelskich. Np. między wrześniem 2003 r. i majem 2004 r. Komitet zajmował się interwencjami Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących dochodzeń indywidualnych Urzędu podczas siedmiu zebrań. Ponadto Komitet nie zajmuje się skargami osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, kierowanymi do dyrektora Urzędu, który postępuje z tymi skargami wedle uznania.

69. Komitet nie może przeszkadzać w zarządzaniu Urzędem, tj. nie może wpływać na jego działania pozadochodzeniowe ani na sposób prowadzenia dochodzeń. Jednakże:

- a) musi być informowany o niezakończonych dochodzeniach trwających ponad dziewięć miesięcy. W praktyce sprawy zgłoszone Komitetowi nie wywołują żadnych konkretnych skutków;

- b) każdego roku musi szczegółowo zbadać projekt budżetu Urzędu⁽⁴⁾, chociaż budżet ten obejmuje także inne działania poza dochodzeniami. Badanie to ma charakter formalny, ponieważ na Komitecie, który nie jest częścią władzy budżetowej, nie spoczywa żadna odpowiedzialność w tym zakresie;

- c) Komitet zwrócił się z prośbą o to, aby informować go przed przekazaniem spraw krajowym organom sądowiczym⁽⁵⁾. Niemniej jednak, jako że powiadomienie organów sądowiczych stanowi często jeden z etapów dochodzenia, które przebiega przy wsparciu tych organów, oraz ponieważ powiadomienie jest suwerennym działaniem dyrektora Urzędu, takie uprzednie powiadomienie Komitetu może stanowić źródło konfliktu;

- d) Komitet domaga się w swoim regulaminie wewnętrznym, aby dyrektor Urzędu uznał uprawnienia Komitetu, które wykraczają poza te, przewidziane w przepisach założycielskich (informowanie o skargach otrzymywanych przez dyrektora⁽⁶⁾, informowanie o inicjatywach ustawodawczych Urzędu dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i ochrony interesów finansowych⁽⁷⁾, dostęp do wszystkich dokumentów i akt OLAF⁽⁸⁾, dysponowanie własnymi środkami budżetowymi⁽⁹⁾, mianowanie personelu sekretariatu⁽¹⁰⁾, określenie siedziby sekretariatu⁽¹¹⁾ itp.).

70. Od momentu nominacji dyrektora Urzędu jego niezależność nigdy nie była realnie zagrożona⁽¹²⁾. W praktyce Komitet w znacznym stopniu skupił swoją uwagę na kwestiach dotyczących poszanowania przez Urząd praw osób w dochodzeniach wewnętrznych i ubolewał nad brakiem kodeksu postępowania, który pozwoliłby na stworzenie pewnych ram działań dochodzeniowych. Skupienie się Komitetu na dochodzeniach wewnętrznych i prawach osób wpłynęło na jego stosunki z dyrekcją Urzędu.

71. Zgodnie z polityką Urzędu Komitet Nadzoru traktuje priorytetowo skutek karny dochodzeń wewnętrznych ze szkodą dla dochodzeń zewnętrznych, podczas gdy zwalczanie nadużyć finansowych dotyczących wspólnotowych interesów finansowych znacznie przekracza ramy instytucjonalne i wiele nadużyć

⁽⁴⁾ Konsultacja Komitetu przez dyrektora na mocy art. 6 ust. 2 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom, która nie wymaga uzyskania formalnej opinii.

⁽⁵⁾ Podczas gdy rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 przewiduje informowanie Komitetu o sprawach przekazywanych organom sądowiczym przez dyrektora Urzędu, nie precyzując terminu dokonania takich powiadomień, regulamin wewnętrzny Komitetu ustanawia (art. 22 ust. 5) zasadę uprzedniego powiadomienia.

⁽⁶⁾ Artykuł 22 ust. 6.

⁽⁷⁾ Artykuł 22 ust. 7.

⁽⁸⁾ Artykuł 3 lit. b).

⁽⁹⁾ Artykuł 4 ust. 5, art. 19 ust. 7 i art. 25.

⁽¹⁰⁾ Artykuł 19 ust. 1 i 2.

⁽¹¹⁾ Artykuł 19 ust. 4.

⁽¹²⁾ Nawet w trakcie największego kryzysu związanego z Eurostatem w 2003 r. Komisja pilnowała, aby nie przeszkodzić prowadzeniu dochodzeń.

⁽¹⁾ Decyzja 1999/352/WE, EWWiS, Euratom, art. 4.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999, art. 11 ust. 1.

⁽³⁾ Regulamin wewnętrzny z dnia 17 listopada 1999 r., art. 2 (Dz.U. L 41 z 15.2.2000).

finansowych jest popełnianych bez wiedzy pracowników instytucji lub innych organów. Chociaż rozporządzenie (WE) nr 1073/1999, art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 3 stanowi, że „instytucje, organy, urzędy i agencje przesyłają bezzwłocznie do Urzędu każdą informację dotyczącą możliwych przypadków nadużyć finansowych lub korupcji bądź każdej innej nielegalnej działalności” oraz że „tak dalece jak pozwala na to prawo krajowe, Państwa Członkowskie przesyłają (...) każdy inny będący w ich posiadaniu i uznany za właściwy dokument i informację dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, (...) każdej innej nielegalnej działalności szkodliwej dla interesów finansowych Wspólnot”, Komitet Nadzoru nigdy nie zbadał, w jaki sposób organy lub Państwa Członkowskie wywiązują się z tego zobowiązania, chociaż ma ono zasadnicze znaczenie dla działalności dochodzeniowej Urzędu ⁽¹⁾.

72. Aby umożliwić dyskusję nad kwestiami dotyczącymi prowadzenia dochodzeń dysponując pełną znajomością sprawy, sekretariat Komitetu bada akta zamkniętych dochodzeń wybranych na podstawie kryteriów ustalonych w porozumieniu z przewodniczącym. Liczba ostatnio zbadanych akt wynosiła 17 ⁽²⁾ w 2003 r. oraz 7 w pierwszym półroczu 2004 r. Badania te są przedmiotem szczegółowych ocen, które często zawierają istotne informacje lub poruszają poważne kwestie natury zasadniczej. Oceny te nie są przekazywane Urzędowi. Postawa charakteryzująca się większą otwartością byłaby korzystna dla stosunków między departamentami i pozwoliłaby także na wykorzystanie najlepszej praktyki, przyczyniając się przez to do wzmocnienia funkcji dochodzeniowej.

WNIOSKI I ZALECENIA

73. Urząd przedsięwziął znaczne działania reorganizacyjne w listopadzie 2003 r. W trakcie kontroli okazało się, że na początku 2004 r. Urząd wciąż był zaangażowany w rozwiązywanie problemów pozostawionych mu przez jego poprzednika UCLAF oraz że nowe działania dopiero zaczęły przynosić efekty (patrz: pkt 10).

Wydajność i efektywność dochodzeń

74. Polityka dochodzeniowa Urzędu pozostaje niepewna w zakresie zarówno kwestii podejmowania działań z jego własnej inicjatywy, zarządzania priorytetami, zasad współpracy z władzami Państw Członkowskich, jak i kontroli dotrzymywania terminów. Ponadto wytyczne w zakresie rezultatów, które należy osiągnąć, pozostają nieprecyzyjne, gdyż aspekty finansowe lub dyscyplinarne dochodzeń mogą zostać przeoczone na rzecz postępowań sądowych, których zakończenie jest często odległe i niepewne (patrz: pkt 19, 20 i 25).

Po dopracowaniu głównych zasad swoich dochodzeń w zakresie rezultatów, które należy osiągnąć, a nie jedynie w zależności od obszarów działań, wprowadzenie wskaźników wyników (a nie tylko wskaźników działania) pozwoliłoby ocenić uzasadnienie opcji wybranych przez Urząd.

75. System decyzyjny regulujący różne etapy dochodzeń zyskał na przejrzystości (patrz: pkt 16). Przyczyniły się do tego w znacznym stopniu interwencja zarządu oraz wprowadzenie znormalizowanych sprawozdań (patrz: pkt 41).

76. Fakt, że działania wspierające oraz koordynacyjne są równe działaniom dochodzeniowym, utrudnia zarządzanie zasobami i prowadzi do korzystania z systemu CMS, co jest czasochłonne, chociaż Urząd nie ma obowiązku zbierania i wytwarzania dowodów w przypadkach pomocy i koordynacji (patrz: pkt 13 i 14).

Należałoby ponownie przeanalizować organizację Urzędu w zakresie działań wspierających i koordynacyjnych oraz zbadać możliwość utworzenia osobnej jednostki, która zajmowałaby się tymi działaniami, tworząc część platformy usługowej.

77. W zakresie prac wstępnych (oceny) analizy wciąż pozostają szczątkowe. Jednostki pomocnicze (sekcje: prawna, zajmująca się monitorowaniem następstw dochodzeń, analityczna) brały niewielki udział w określaniu celów i przygotowaniu strategii dla każdego dochodzenia. Zarząd nie należał wystarczająco mocno na konieczność jasnego sformułowania celów i oczekiwanych rezultatów dochodzeń (patrz: pkt 20 i 22).

Należy bardziej przekonująco umotywić niektóre działania dochodzeniowe, w każdym przypadku jasno określić cele, które powinni osiągnąć śledczy oraz położyć większy nacisk na to, aby plany pracy opierały się na proponowanych decyzjach. W odniesieniu do zarządu należałoby rozważyć bardziej ograniczone zespoły, które gromadziłyby pracowników zajmujących się podobnymi sprawami ⁽³⁾. Podejście takie zmniejszyłoby obciążenie związane z badaniem akt oraz zachęciłoby do głębszej analizy projektów decyzji. Pozwoliłoby ono także na zapoczątkowanie monitorowania następstw dochodzeń wszystkich spraw będących w toku postępowania oraz wprowadzenie systemu zarządzania priorytetami. W razie potrzeby wszystkie zespoły zarządu mogłyby się spotykać, aby rozważyć główne kwestie będące przedmiotem zainteresowania wszystkich.

⁽¹⁾ Patrz także: przepisy art. 9 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95, które w ramach ochrony interesów finansowych wymagają od Państw Członkowskich udzielenia Komisji wszelkiej koniecznej pomocy.

⁽²⁾ W tym 14 dochodzeń wewnętrznych.

⁽³⁾ Na przykład dochody i wydatki objęte zarządzaniem wspólnym, wydatki objęte zarządzaniem bezpośrednim, dochodzenia wewnętrzne itp.

78. Nadzór nad dochodzeniami ze strony Urzędu okazał się na ogół niewystarczający (patrz: pkt. 28, 35 i 36). Czas trwania dochodzeń nie był właściwie nadzorowany (patrz: pkt 24).

Kierownicy sekcji muszą zapewnić przestrzeganie priorytetów oraz muszą być świadomi i kontrolować rzeczywiste obciążenie pracą śledczych. W trakcie dochodzenia poszukiwanie dowodów musi poprzedzać przetworzenie dostępnych już informacji. W tej sytuacji Urząd musi lepiej wykorzystywać środki, którymi dysponuje (przesłuchania świadków, wizje lokalne i zbieranie dowodów, analizy operacyjne itp.).

79. Nie istnieje żaden system pomiaru faktycznego obciążenia pracą śledczych ani też czasu, jaki poświęcają oni na dochodzenia (patrz: pkt 26).

System rejestracji czasu powiązany z planami pracy zawierającymi oszacowanie czasu, który można poświęcić na dochodzenia zapewniłby podstawę do lepszego dostosowania obciążenia pracą do dostępnych zasobów w różnych sekcjach Dyrekcji ds. Dochodzeń i pozwoliłoby na uniknięcie opóźnień.

80. Obowiązek przedstawiania sprawozdań Komitetowi Nadzoru z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy pozostaje bez widocznych efektów (patrz: pkt 24).

Uwzględniając terminy przedawnień stosowane w prawie krajowym (karnym) oraz wspólnotowym (np. art. 3 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95), wprowadzenie maksymalnego czasu trwania dochodzeń pozwoliłoby zwiększyć ich skuteczność.

81. Trudno jest określić realne wyniki dochodzeń. W zakresie dochodzeń wewnętrznych, niewielki postęp został poczyniony od 1998 r. w zakresie nakładania sankcji. Środki sądowe i dyscyplinarne okazały się w dużym stopniu nieskuteczne (patrz: pkt 37).

82. Działania Urzędu związane z monitorowaniem finansowym nadmiernie angażują jego pracowników (patrz: pkt 31 i 54). Monitorowanie sądowe niewiele wnosi do przedkładanych wniosków (patrz: pkt 43).

Urząd nie powinien zajmować się monitorowaniem finansowym. Odzyskiwaniem kwot zidentyfikowanych w efekcie dochodzeń powinni zajmować się urzędnicy zatwierdzający Komisji i Państw Członkowskich. Urzędnicy zatwierdzający i Państwa Członkowskie powinni niezwłocznie informować OLAF o odzyskanych kwotach lub o ich odpisaniu. Monitorowanie sądowe powinno być ograniczone jedynie do przypadków, gdzie na koniec procedury karnej urzędnik zatwierdzający wydatki początkowe musi wszcząć postępowanie cywilne w celu odzyskania środków. Monitorowanie prawne powinno pozostać w gestii operacyjnych dyrekcji generalnych na podstawie skrótowych informacji przekazywanych im przez Urząd.

83. Kontrola legalności działań dochodzeniowych w toku nie jest sprawowana w sposób niezależny ⁽¹⁾. Działania proceduralne dotyczące dochodzeń pozostają skodyfikowane w sposób niedokładny (patrz: pkt 27).

Kodyfikacja procedur gwarantowałaby, że działania dochodzeniowe są przewidywalne, terminy przesłuchań są pewne oraz że na każdym kluczowym etapie dochodzenia przestrzegane są prawa do obrony oraz zapewnione jest prawo dostępu do akt. Kodeks musi również wzmocnić przestrzeganie zasady poufności prac dochodzeniowych oraz określić sposoby kontroli legalności dochodzeń w toku. Kodeks taki powinien posiadać moc prawną, powinien zostać opublikowany i umożliwić przejrzyste stosowanie głównych zasad stanowiących podstawę dochodzeń OLAF, zwłaszcza zasad przejrzystości i kontradyktoryjności.

84. W zakresie wydatków bezpośrednich Urząd jest uzależniony od współpracy z władzami krajowymi. Niektóre Państwa Członkowskie dostarczają wsparcia Urzędowi chętniej niż inne, chociaż Urząd nie dysponuje wszystkimi środkami, które pozwoliłyby mu na zidentyfikowanie pewnych faktów (patrz: pkt 15 i 37).

85. W obszarze środków własnych i wydatków w zakresie wspólnego zarządzania, współpraca z Państwami Członkowskimi w ramach procedur wzajemnej pomocy i doraźnych przepisów (rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96) okazuje się często niezadowalająca (patrz: pkt 15 i 32).

W celu sprecyzowania zasad współpracy z władzami Państw Członkowskich, należałoby rozważyć przyjęcie specjalnego rozporządzenia Rady określającego zasady takiej współpracy (patrz: propozycje zmian rozporządzenia (WE) nr 1073/1999) lub zawarcie porozumień z krajowymi organami dochodzeniowymi mogącymi najlepiej udzielić pomocy Urzędowi ⁽²⁾.

86. System zarządzania sprawami (Case management system oraz rejestr) wdrożony przez Urząd stanowi pewien postęp w kontroli dokumentacji i akt dochodzeniowych (patrz: pkt 17).

87. Bazy danych CMS nie są maksymalnie wykorzystane do stworzenia prawdziwego systemu zarządzania dochodzeniami oraz pomocy w podejmowaniu decyzji, chociaż narzędzie takie jest niezbędne, aby zarządzać i kierować dochodzeniami (patrz: pkt 34 i 36).

⁽¹⁾ Patrz: art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Przepisy art. 90b nowego regulaminu pracowniczego nie rozwiązują kwestii niezależności wstępnych postępowań spornych w odniesieniu do dochodzeń OLAF.

⁽²⁾ Porozumienie takie zostało zawarte z włoską Guardia di finanza.

Bazy danych CMS powinny zostać wykorzystane do przekształcenia systemu dokumentacji w prawdziwy system zarządzania dochodzeniami i pomocy w podejmowaniu decyzji. Takie przekształcenie połączone ze sprecyzowaniem roli odpowiedzialności śledczych pozwoliłoby wzmocnić skuteczność dochodzeń i zapobiegać opóźnieniom. Podręcznik OLAF musi w tych kwestiach zostać uzupełniony, a zadania kierownictwa sprecyzowane. Aby podręcznik stał się bardziej użyteczny praktycznie, należałoby zgromadzić w jednym oddzielnym tomie wszystkie instrukcje dotyczące organizacji, prowadzenia i nadzoru dochodzeń. Szczególny wysiłek należy włożyć w szkolenie śledczych (techniki dochodzeń, krajowe i wspólnotowe przepisy sektorowe, umiejętność pisanie sprawozdań itp.).

88. Znaczną część zasobów pochłania przygotowanie sprawozdań, które nie zawsze dostarczają wystarczająco jasnych informacji, aby ocenić skuteczność pracy Urzędu z powodu braku istotnych wskaźników wykonania (patrz: pkt 37, 39 i 43).

Należałoby zmniejszyć liczbę sprawozdań i zadbać o ich większą wartość informacyjną. Dane statystyczne powinny być bardziej wiarygodne i istotne, aby można było dokonywać porównań na przestrzeni czasu. W tym celu określenie wskaźników wykonania skoncentrowanych na realnych, a nie na potencjalnych wynikach powinno przyczynić się do większej jasności.

Wykorzystanie zasobów do wsparcia dochodzeń

89. Reaktywna polityka dochodzeniowa Urzędu nie pozwala na przewidzenie obciążenia pracą, a co za tym idzie na konsekwentne zorganizowanie ekip śledczych (patrz: pkt. 26 i 62). Procedura przydziału pracowników do poszczególnych sekcji Dyrekcji ds. Dochodzeń jest mało przejrzysta. Zarządzanie kadrami jest skomplikowane z uwagi na niestabilność związaną z nieproporcjonalnie dużą liczbą stanowisk czasowych (patrz: pkt 63 i 64).

Należałoby wprowadzić kontrolę obciążenia pracą wydziałów oraz wdrożyć prawdziwy plan zarządzania personelem, tak aby rozwiązać trudności strukturalne w zarządzaniu kadrami. Właściwe zarządzanie ekipami śledczymi wywarłoby ponadto pozytywny wpływ na równowagę wydziałów pod względem liczby pracowników, co umożliwiłoby kierownikom sekcji ściślejszy nadzór nad dochodzeniami.

90. Wkład jednostek analizy strategicznej w kierowanie dochodzeniami pozostaje nieznaczący. W zakresie analiz ryzyka ich wkład pozostaje ograniczony (patrz: pkt 46).

Misja jednostek analizy strategicznej powinna zostać ponownie określona, aby jednostki te rzeczywiście przyczyniały się do identyfikacji sytuacji prowadzących do wszczęcia dochodzeń zewnętrznych w sektorach przedstawiających największe ryzyko. W związku z tym powinny przyczynić się do poprawy prezentacji, rodzaju i dokładności nieprawidłowości zgłaszanych przez Państwa Członkowskie, aby stworzyć bazę danych, na podstawie której można szukać anomalii i wszczynać dochodzenia.

91. Wsparcie prawne jest użyteczne z uwagi na trudności spowodowane niektórymi przepisami wspólnotowymi. W tym obszarze wsparcie dla służb dochodzeniowych jest regularne. Z drugiej strony uzasadnione jest pytanie, co prace dotyczące strategii ochrony interesów finansowych wnoszą do dochodzeń Urzędu (patrz: pkt 53 i 55).

Ponieważ prace dotyczące strategii ochrony interesów finansowych nie mają bezpośredniego wpływu na przebieg dochodzeń, inne jednostki Komisji mogłyby zostać wykorzystane do prowadzenia takich prac.

92. Działania pomocowe są użyteczne dla zapewnienia Państwu Członkowskim konkretnego wsparcia analitycznego lub koordynacyjnego w obszarze dochodzeń transgranicznych. Działania poboczne Urzędu, zwłaszcza te związane z polityką ochrony interesów finansowych *sensu largo*, stanowią elementy, które odwracają uwagę kierownictwa od jego roli nadzorczej i wspierającej funkcję dochodzeniową. W zakresie podejmowania odpowiedzialności, która z zasady spoczywa na jednostkach operacyjnych Komisji (np. zarządzanie programami), udział pracowników Urzędu nie stanowi najlepszego rozwiązania (patrz: pkt 55 i 59).

Zadania zarządzania programami należą do jednostek operacyjnych Komisji, które są lepiej niż Urząd przygotowane do realizacji tego celu.

Stosunki między OLAF i Komitetem Nadzoru

93. Kierowanie takim organem jak OLAF musi być zgodne z przejrzystymi zasadami odpowiedzialności za zarządzanie i systemem nadzoru. Mandat Komitetu Nadzoru stał się nieprzejrzysty. Ponadto Komitet Nadzoru nie wnosi niezbędnego wsparcia dla kierownictwa OLAF (patrz: pkt 70).

Rola Komitetu Nadzoru powinna zostać ponownie przeanalizowana, aby uniknąć ryzyka ingerencji w prowadzone dochodzenia.

Ponowne skoncentrowanie Urzędu na jego funkcji dochodzeniowej

94. Przynależność OLAF do Komisji nie zagroziła niezależności funkcji dochodzeniowej Urzędu, nawet jeżeli stwierdzono pewne trudności w komunikacji. Wydaje się więc, że nie ma potrzeby ponownej analizy statutu Urzędu. Z drugiej strony, nadzór nad funkcją dochodzeniową powinien stanowić przedmiot ciągłej uwagi, aby zagwarantować jakość rezultatów i uniknąć powielania zadań innych jednostek Komisji. Doświadczenie pierwszych pięciu lat istnienia Urzędu pokazuje, że niezbędna jest głębsza refleksja, która przyczyni się do tego, że dochodzenia

będą przynosiły konkretne rezultaty, niezależnie od tego, czy dotyczą odzyskiwania zdefraudowanych kwot czy skutecznego nakładania sankcji dyscyplinarnych lub karnych.

Z powyższego wynika, że ponowne skoncentrowanie działań Urzędu na funkcji dochodzeniowej, tak jak określił to Przewodniczący Komisji w listopadzie 2003 r., wzmocniłoby skuteczność dochodzeń pozostawiając w gestii innych instancji odpowiedzialność za działania prewencyjne i legislacyjne. Opcji takiej powinno towarzyszyć uregulowanie kwestii zarządzania Urzędem wymagające statutowych zmian ⁽¹⁾.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 9 czerwca 2005 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

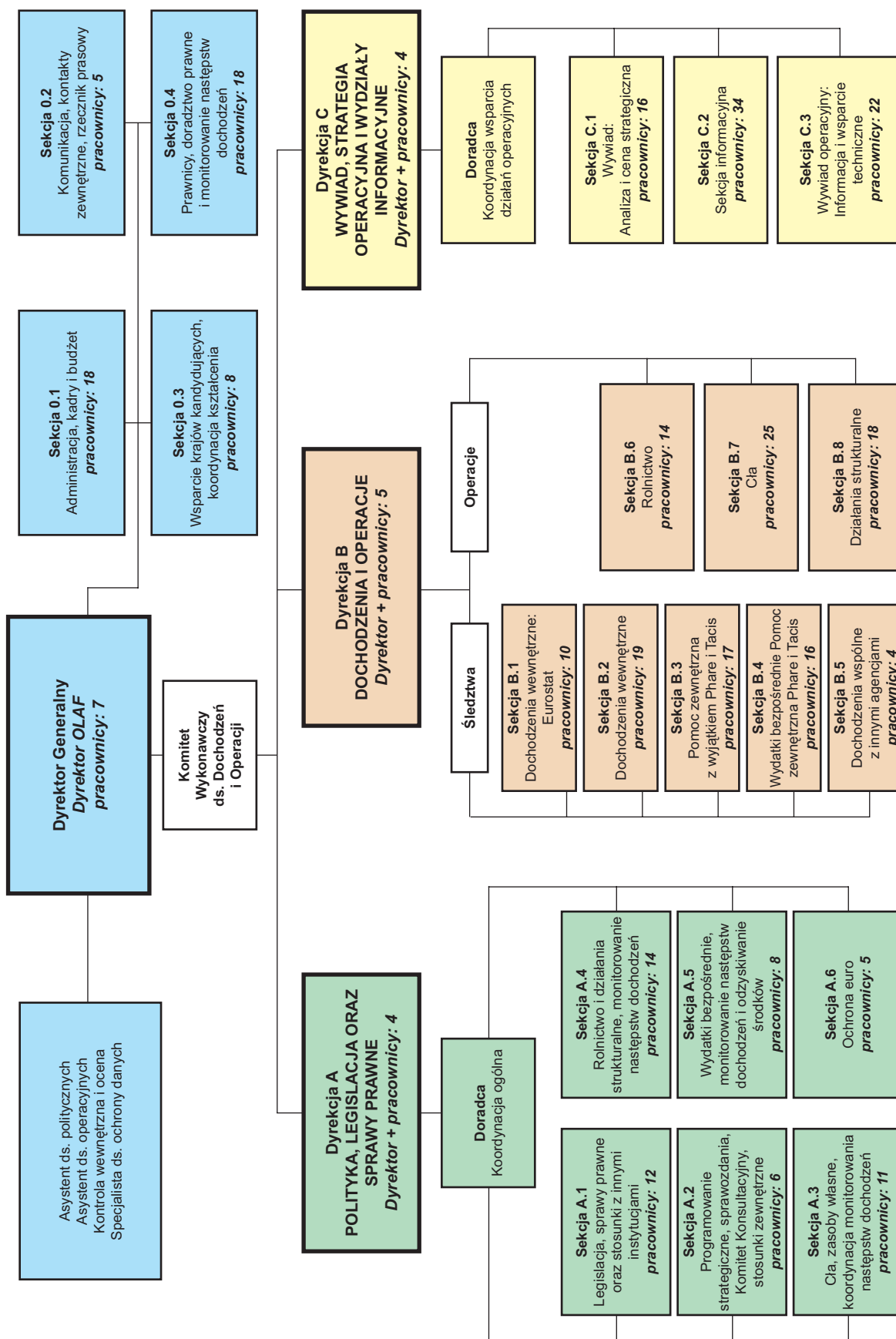
Hubert WEBER

Prezes

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 w sprawie dochodzeń prowadzonych przez Urząd; decyzja 1999/352/WE, EWWiS, Euratom ustanawiająca Urząd; decyzja Komisji 1999/396/WE, EWWiS, Euratom (Dz.U. L 149 z 16.6.1999 r., str. 57) dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych.

ZAŁĄCZNIK I

SCHEMAT ORGANIZACYJNY OLAF

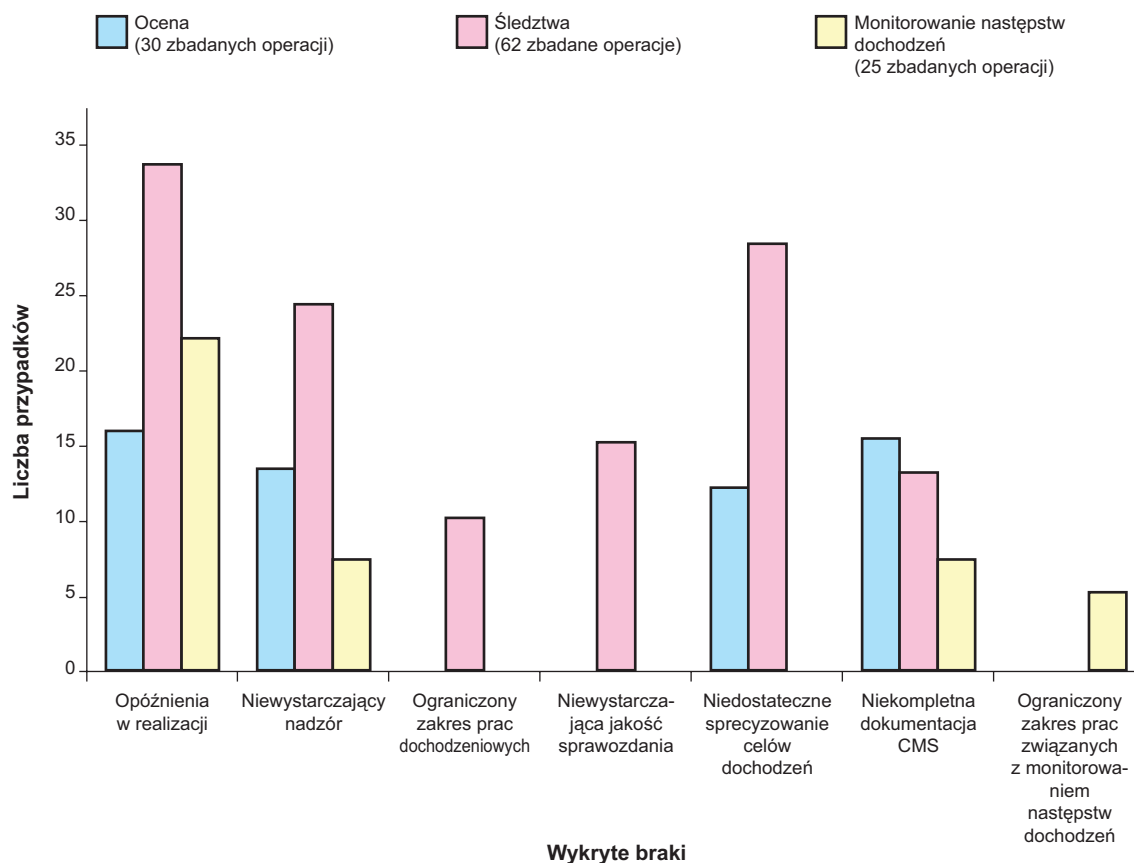


ZAŁĄCZNIK II

**PODSTAWOWE BRAKI WYKRYTE PODCZAS BADAŃIA
WYSELEKJONOWANEJ PARTII DOCHODZEŃ**

Ocena (30 zbadanych operacji)	
Opóźnienia w realizacji	16 przypadków
Niewystarczający nadzór	13 przypadków
Niedostateczne sprecyzowanie celów dochodzenia	12 przypadków
Niekompletna dokumentacja CMS	15 przypadków
Śledztwa (62 zbadane operacje)	
Opóźnienia w realizacji	34 przypadki
Niewystarczający nadzór	24 przypadki
Ograniczony zakres prac dochodzeniowych	10 przypadków
Niewystarczająca jakość sprawozdania	15 przypadków
Niedostateczne sprecyzowanie celów dochodzeń	28 przypadków
Niekompletna dokumentacja CMS	13 przypadków
Monitorowanie następstw dochodzeń (25 zbadanych operacji)	
Opóźnienia w realizacji	22 przypadki
Ograniczona przydatność monitorowania następstw dochodzeń	8 przypadków
Niewystarczający nadzór	7 przypadków
Niekompletna dokumentacja CMS	6 przypadków
Ograniczony zakres prac związanych z monitorowaniem następstw dochodzeń	5 przypadków

PODSTAWOWE BRAKI



ODPOWIEDZI KOMISJI

W uzupełnieniu własnych odpowiedzi Komisja załącza odpowiedzi Komitetu Nadzoru OLAF-u na pkt 66–72 i 93. Komisja wraz z Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych zaznaczają, iż nie podzielają pewnych zamieszczonych niżej opinii Komitetu.

STRESZCZENIE

III. W chwili obecnej OLAF posiada, dzięki sprawnym narzędziom odsiewu informacji ⁽¹⁾, zdolność sprawdzania każdego przypadku poważnego doniesienia, jakie otrzymuje. Urząd zamierza na przyszłość zwiększyć skuteczność oraz zakres monitorowania następstw prowadzonych postępowań śledczych, z rozwinięciem bardziej rozbudowanych strategicznych analiz, nie wykluczając wszakże możliwości dostosowania się do nowych priorytetów.

IV. Zarówno prowadzone przez Urząd dochodzenia, jak i działania w zakresie pomocy i koordynacji służą wyłącznie ochronie interesów finansowych. Rozróżnienie tych dwóch rodzajów działalności nie pozostawia wątpliwości — oparte jest na rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999. Przekłada się to na funkcję sprawowaną przez Urząd (stosownie do jego możliwości, uprawnień oraz przysługującego mu statusu niezależności). W świetle ewentualnej reformy struktury Urzędu, wynikłej z decyzji instytucji europejskich ⁽²⁾, należałoby zastanowić się nad wyraźniejszym rozróżnieniem poszczególnych kategorii na płaszczyźnie organizacyjnej.

V. Wnioski dotyczące zarządzania odnoszą się do wybranej grupy spraw rozpatrywanych przez Trybunał. Nie uwzględnia się przy tym postępu, jaki dokonał się w dziedzinie nadzoru od roku 2003. Dlatego uwaga Trybunału dotycząca niewystarczającego nadzoru powinna zostać doprecyzowana (od lipca 2000 r. do czerwca 2003 r. zamknięto 957 spraw pozostałych po Jednostce ds. koordynacji zapobiegania nadużyciom finansowym (UCLAF), zaś w ciągu ostatnich trzech lat średni czas trwania dochodzenia udało się skrócić z 33 do 22 miesięcy). Wniosek Komisji wyznacza zresztą ostateczne terminy dla dochodzeń (patrz: propozycje poprawek do rozporządzeń (WE) nr 1073/1999 i (Euratom) nr 1074/1999 ⁽³⁾).

VI. Powyżej pierwszego etapu nadzoru, prowadzonego przez kancelarię, OLAF zapewnia kontrolę jakościową i prawną na wyższych stopniach hierarchii służbowej, poprzez Radę Nadzorczą, jednostki sędziowskie i jednostki ds. działań następczych. Ponadto Urząd kładzie wzmoczony nacisk na rozplanowanie swoich działań śledczych poprzez plany pracy.

Współpraca w Państwach Członkowskich wymaga nieprzerwanych i wzmoczonych wysiłków obu stron. OLAF uznał poprawę w tej kwestii za cel priorytetowy. Na współpracy takiej zależy również Komisji, jako że właśnie ona stanowić ma podstawę działań służb interdyscyplinarnych w rozumieniu zalecenia nr 14 podanego przez Komisję w sprawozdaniu oceniającym działalność OLAF-u ⁽⁴⁾.

VII. Konkretna następstwa działalności OLAF-u, takie jak procesy sądowe czy zwrot środków pieniężnych, dają zaledwie częściowy obraz skuteczności Urzędu. W istocie to do władz krajowych lub, w niektórych przypadkach, instytucji unijnych należy decyzja co do dalszych losów rozpatrywanych spraw.

Określenie oraz zastosowanie wskaźników skuteczności działania jest problemem na tyle złożonym, że postanowiono poddać go w OLAF-ie dogłębnej analizie, czerpiąc z doświadczeń narodowych służb dochodzeniowych. OLAF bada możliwości uzyskiwania od Państw Członkowskich informacji zwrotnej na temat przydatności sporządzanych przez siebie sprawozdań.

⁽¹⁾ W oparciu o kryteria odzwierciedlające hierarchię ważności ustaloną w programie działań OLAF-u.

⁽²⁾ Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 — COM (2004), 103 wersja ostateczna z dnia 10 lutego 2004 r.

⁽³⁾ Artykuł 6 ust. 7 wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, dotyczący długości dochodzeń, COM (2004), 103 wersja ostateczna z dnia 10 lutego 2004 r.

⁽⁴⁾ Raport Komisji dotyczący oceny działalności OLAF-u — COM (2003) 154, wersja ostateczna

VIII. W planie zakładowym Urzędu znaczącą część personelu stanowią pracownicy zatrudnieni na kontraktach czasowych, dzięki czemu już na etapie budowy struktur organizacyjnych OLAF dysponował kadrami z odpowiednim doświadczeniem dochodzeniowym. Mając świadomość ryzyka wskazanego przez Trybunał, Urząd zamierza — za zgodą władz budżetowych — dokonać stopniowego przekształcenia etatów czasowych na stałe, co pozwoli zachować zdobyte doświadczenia. Ponadto Urząd zamierza poświęcić szczególną uwagę szkoleniu kadr, szczególnie służb dochodzeniowych i nowo zatrudnionych urzędników.

IX. Obecne ramy prawne OLAF-u przewidują już istotne przepisy w zakresie ochrony praw człowieka. Wniosek dotyczący zmian rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 ⁽¹⁾ przewiduje kodyfikację przepisów związanych z ochroną praw osób zainteresowanych. Wewnętrzna kontrola jakościowa i prawna sprawowana jest obecnie na wyższym szczeblu hierarchii służbowej oraz na szczeblu Rady Nadzorczej, sposób jej sprawowania należy jednak poddać dalszej analizie.

Ponadto celem wzmocnienia w praktyce prawomocności prowadzonych dochodzeń, a także zmierzając do większej przejrzystości procedur Urzędu, nowa wersja podręcznika postępowania OLAF-u zawiera cały szereg zasad administracyjnych (które mogą w przyszłości zmieniać się niezależnie od aktualnego podręcznika).

X. Komisja podziela wnioski Trybunału co do konieczności zweryfikowania systemu zarządzania Urzędem i przedstawiła swoje propozycje rozwiązań we wniosku dotyczącym zmian rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

XI. Działalność OLAF-u polega na ochronie ogólnie rozumianych interesów finansowych. Mając na uwadze ten cel, zadaniem priorytetowym staje się mobilizacja odpowiednich zasobów. W tym kontekście Trybunał stwierdza w punkcie III, iż w chwili obecnej Urząd dysponuje zasobami pozwalającymi stawić czoła wyzwaniom operacyjnym, jakie przed nim stoją.

Komisja przyjmuje z zadowoleniem uwagi Trybunału, co nie wpływa na jej ewentualną przyszłą ocenę, dotyczącą podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególne jego służby, zwłaszcza w ramach oceny zadań/kompetencji OLAF-u.

WSTĘP

4. Urząd wziął pod uwagę konieczność współpracy z władzami poszczególnych Państw Członkowskich w celu wypełnienia swojej misji, w szczególności skupiając się na działaniach w zakresie pomocy i koordynacji oraz na rekrutacji wyspecjalizowanych urzędników administracji krajowych.

7. OLAF powołuje się na uzupełniającą ocenę działalności Urzędu (za rok 2004) ⁽²⁾, wedle której około 60 % zasobów przeznaczają się na działania operacyjne. Wynika to z faktu, że istotna część zasobów skierowanych do jednostek niezwiązanych z działalnością dochodzeniowo-operacyjną (jednostka B) jest w istocie ściśle związana z taką działalnością.

8. Komisja zdaje sobie sprawę, iż w chwili obecnej ocena skuteczności działań OLAF-u może być trudna. Początkowo Urząd był pozbawiony narzędzi koniecznych do takiej oceny, jednak wprowadzenie systemu zarządzania sprawami (ang. Case Management System — CMS) pozwoliło wreszcie na ewidencjonowanie działań OLAF-u. To z kolei pozwoliło na wstępne oszacowanie efektów, tak pod względem finansowym, jak i pod względem współpracy z wymiarem sprawiedliwości

(patrz: wstępne sprawozdanie oceniające działalność OLAF-u ⁽³⁾). Niemniej jednak z uwagi na długotrwałość procedur krajowych nie jest możliwe bezpośrednie stwierdzenie konkretnych konsekwencji, jakie pociągnęły za sobą dochodzenia zakończone przez OLAF. Z tego powodu OLAF dąży do opracowania jak najbardziej adekwatnych wskaźników efektywności swoich działań, biorąc pod uwagę doświadczenia służb krajowych, które pozwoliłyby udoskonalić ocenę jego działań. Wydaje się wszakże, iż trudne do oszacowania pozostają efekty prewencyjne i odstrasające, których znaczenie jest nie do przecenienia w przypadku działalności OLAF-u.

10. Komisja wskazywała już na istotną potrzebę rozliczenia zaległości, jakie z rozmaitych przyczyn obarczyły Urząd już w momencie jego powstania (patrz: Raport roczny za rok 2000 Trybunału — pkt 7.41). Nic dziwnego więc, że skutki tej sytuacji dały się odczuć jeszcze w roku 2004 (patrz: pkt 73). Niedociągnięcia opisane w załączniku II powinny zatem zostać potraktowane względnie, jako dotyczące w głównej mierze spraw wszczętych przed reorganizacją Urzędu, jaka miała miejsce w listopadzie 2003 r.

Wreszcie, Urząd wziął pod uwagę wcześniejsze uwagi Trybunału, a wprowadzenie systemu zarządzania sprawami (CMS) stanowi widoczny przykład postępów, jakie poczynił OLAF dzięki zastosowaniu zaleceń zawartych w specjalnym raporcie Trybunału nr 8/98.

⁽¹⁾ Patrz: dokument COM (2004) 103 z dnia 18 grudnia 2003 r.

⁽²⁾ Uzupełniająca ocena działalności OLAF-u, SEC (2004) 1370 z dnia 26 października 2004 r.

⁽³⁾ Uzupełniająca ocena działalności OLAF-u, akapit 1.3.2, SEC(2004) 1370 z dnia 26 października 2004 r.

DOCHODZENIA OLAF-u

13. Rozróżnienie pomiędzy dochodzeniami a operacjami przekłada się na rolę, w jakiej występuje Urząd, zgodnie ze swoimi możliwościami/uprawnieniami. Podstawa prawna działalności OLAF-u wyjaśnia, dlaczego bezpośrednie interwencje w formie dochodzeń OLAF-u w mniejszym stopniu dotyczą prawa celnego i handlowego (patrz: odpowiedzi na pkt IV, 4 i 12).

14. Działania w dziedzinie współpracy oraz pomocy prowadzi się w celach ustalonych przez prawodawcę, zmierzających do zagwarantowania skutecznej ochrony interesów finansowych. Celem Urzędu jest dobranie właściwej procedury do każdej sprawy. Żadna z form interwencji nie jest uprzywilejowana, tak więc nie może być mowy o mobilizacji zasobów ze szkodą dla prowadzonych dochodzeń. Co więcej, dochodzenia te bywają złożone i wymagają zaangażowania kilku Państw Członkowskich, istnieje zatem konieczność poddania ich ścisłym wymogom proceduralnym. Poddanie wszystkich działań operacyjnych OLAF-u jednolitym wymogom w zakresie sprawozdawczości zapewnia również znacznie większą przejrzystość (patrz: odpowiedź na pkt 76). Należałoby zatem przewidzieć uproszczoną procedurę do celów wzajemnej pomocy.

15. Współpraca ze służbami krajowymi opiera się na wzajemnym zaufaniu, które opiera się i konsoliduje na wsparciu (współpracy i pomocy) udzielanemu przez Urząd Państwom Członkowskim. Prowadzona przez Urząd polityka poprawy kontaktów operacyjnych znalazła się na liście jej priorytetów na rok 2005.

16. a) W trakcie oceny otrzymanych informacji Urząd upewnia, czy zgłoszone podejrzenia: i) mieszczą się w zakresie kompetencji OLAF-u; ii) są dostatecznie poważne ⁽¹⁾; iii) dotyczą faktów z natury rzeczy spełniających z góry założone kryteria ważności ⁽²⁾. Ustalenie priorytetów dotyczących dochodzeń wynika z pogłębionej analizy przeprowadzonej przez Urząd, a także z dialogu z Komitetem Nadzoru.

c) Sam fakt uznania sprawy za niepodlegającą dochodzeniu stanowi dla zainteresowanych osób i instytucji istotny wniosek świadczący o możliwości odrzucenia pierwotnych zarzutów.

17. Z początkiem 2003 r. OLAF wprowadził szereg istotnych zmian w nowym CMS. Skutkiem zmian była znaczna poprawa działania systemu i wiarygodności dostarczanych informacji. Ocena *ex ante* skutków finansowych nastęrcza pewnych trudności, dlatego też Urząd zamierza powołać grupę roboczą z udziałem ekspertów, której celem byłby przegląd głównych założeń pozwalających na określenie „szkody dla finansowych

interesów Unii Europejskiej” we wstępnej fazie dochodzenia. Wartości wykazywane przez CMS stanowią najbardziej przybliżoną kwotę szacunkową na koniec dochodzenia. Rolą upoważnionego urzędnika jest określenie wartości rzeczywistej oraz sporządzenie notatki na temat kwot podlegających zwrotowi.

19. Odsetek doniesień uznanych przez Urząd za niepodlegające dochodzeniu poważnie wzrósł od roku 2002 w związku z wprowadzonym systemem priorytetów, obowiązującym od momentu wplynięcia doniesienia (patrz: odpowiedzi na pkt 16. lit. a) i III).

Poważnym wyzwaniem pozostaje kwestia jakości początkowych informacji, jakie otrzymuje OLAF (ograniczenie doniesień do tych dotyczących rzeczywiście poważnych wykroczeń i prowadzących do skutecznego dochodzeń).

OLAF zamierza prowadzić dochodzenia i działania na zasadzie bardziej proaktywnej i w oparciu dostępne informacje, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999 (patrz: odpowiedź na pkt 74).

20. Nowy podręcznik OLAF-u przyjęty z dniem 25 lutego 2005 r. zakłada, że przeprowadzenie prawidłowej oceny otrzymanych informacji może okazać się niemożliwe w ciągu 15 dni w pewnych dziedzinach wymagających współpracy ze strony Państw Członkowskich. Dlatego przewidywany czas na ocenę sytuacji ustalono odciąż na 2 miesiące ⁽³⁾, z możliwością przedłużenia za zgodą szefa jednostki.

b) Uwagi Trybunału dotyczące nadzoru należy rozpatrywać poprzez pryzmat warunków, w jakich kierownictwo OLAF-u było zmuszone działać. Rozpoczęcie fazy szkolenia kadry kierowniczej Urzędu możliwe było dopiero po uporaniu się z zadaniami stanowiącymi dziedzictwo przeszłości.

c) Podobnie w odniesieniu do cytowanych opóźnień wypada przypomnieć, iż poważna część zasobów była zaangażowana w likwidowanie zaległości (w okresie od lipca 2000 r. do czerwca 2003 r. zamknięto 957 „spraw odziedziczonych po UCLAFie”).

21. Od momentu oceny każdej sprawy Urząd bierze pod uwagę aspekty finansowe, które należą do kryteriów priorytetowych wspomnianych w odpowiedzi na pkt 16a. OLAF dąży do osiągnięcia uzupełniających się celów, koncentrując się tak na aspekcie finansowym (zwrot środków finansowych), jak i środkach represji prawnej (sankcje administracyjne, dyscyplinarne czy karne). Co więcej, w ramach istniejących współpracy z Komisją zapoczątkowanych w roku 2003 Urząd dostarcza niezbędnych informacji dla podjęcia środków zapobiegawczych ⁽⁴⁾ w trakcie prowadzonego dochodzenia w celu zabezpieczenia interesów finansowych Unii.

22. Celem wydłużenia okresu oceny, jak podano w nowej wersji podręcznika (patrz: odpowiedź na pkt 20), jest ułatwienie planowania działań.

⁽¹⁾ Patrz: pkt 164 w sprawie C-15/00.

⁽²⁾ Patrz: pkt 3.2. podręcznika OLAF-u.

⁽³⁾ Patrz: pkt 3.3.3 podręcznika OLAF-u (z 25.2.2005).

⁽⁴⁾ System wczesnego ostrzegania EWS (Early Warning System) (SEC (2005) 310).

Od 2005 r. konsultacje z sędziami i jednostkami ds. działań następczych, jak również potrzeba wsparcia ze strony jednostek analitycznych i informacyjnych (wywiadowczych) stały się regulacją działania, począwszy od fazy oceny doniesienia.

23. Jak stwierdza uzupełniająca ocena działalności OLAF-u⁽¹⁾, średni czas dochodzeń Urzędu od roku 2002 uległ skróceniu z 33 do 22 miesięcy do roku 2004.

24. We wniosku dotyczącym zmian rozporządzeń (WE) nr 1073/1999 oraz (Euratom) nr 1074/1999 (art. 6 ust. 7) Komisja proponuje skonsolidować zarządzanie dochodzeniami przez ustalenie górnej granicy czasu prowadzenia dochodzeń. Ponadto w planie działań na rok 2005 OLAF przewiduje wprowadzenie systemu monitorowania czasu pracy urzędników służb dochodzeniowych, co pozwala lepiej kontrolować czas trwania każdego dochodzenia (patrz: odpowiedzi na pkt 26 i 80).

25. To narzędzie kontroli czasu pracy pozwoli również na ściślejsze przestrzeganie hierarchii ważności poszczególnych dochodzeń.

26. W celu wprowadzenia systemu kontroli czasu pracy stosownego dla służby dochodzeniowej, OLAF analizuje doświadczenia innych, krajowych służb tego rodzaju. Równolegle prowadzone są testy systemu rejestracji czasu pracy poszczególnych jednostek śledczych. Należy przy tej okazji odnotować, iż CMS umożliwia ustalić liczbę spraw badanych przez danego urzędnika.

27. Propozycja zmian w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999 przewiduje kodyfikację praw związanych z ochroną osób zainteresowanych. Ponadto nowy podręcznik OLAF-u zawiera również wcześniej istniejące wewnętrzne regulacje, wyjaśniające tryb sprawowania możliwości/uprawnień Urzędu w pełnym poszanowaniu podstawowych praw w trakcie dochodzenia. W tym celu Komisja zleciła w styczniu 2005 r. wykonanie studium porównawczego w ośmiu państwach, w celu określenia właściwego poziomu zabezpieczeń, jakie winno się stosować przy dochodzeniach.

28. W kwestii uprawnień Urzędu istotnym jest zapewnienie wyraźnego rozróżnienia między uprawnieniami dotyczącymi dochodzeń wewnętrznych oraz tymi, które dotyczą postępowań zewnętrznych. W sprawach związanych z sektorem rolnym i celnym, rozporządzenie (WE) nr 2185/96 nie nadaje uprawnienia do zastosowania korzystanie z zeznań przedstawicieli podmiotów gospodarczych. Stąd też OLAF zamierza oprzeć się w tym zakresie na Państwach Członkowskich i innych służbach, które dysponują odpowiednimi uprawnieniami.

Wreszcie kluczową rolę odgrywa odpowiednie przygotowanie przez OLAF akt spraw przed ich wysłaniem do krajowych organów sądowiczych, tak by umożliwić owym organom zajęcie się rozpatrywanymi sprawami w sposób optymalny.

29. Na rok 2005 plan OLAF-u przewiduje specjalne szkolenia dla urzędników śledczych, których celem jest poprawa jakości sprawozdań z dochodzenia. Nowy format sprawozdania końcowego przewidziany w podręczniku, przyjęty w lutym 2005 r., zakłada określenie ilościowe konsekwencji finansowych (pomimo podnoszonych już w odpowiedzi na pkt 17 trudności, jakie następcza precyzyjny szacunek) oraz klasyfikację niedozwolonych zachowań pod względem ich konsekwencji prawnych, administracyjnych bądź dyscyplinarnych.

31. Mając na uwadze następstwa finansowe, Komisja stwierdza, iż podział kompetencji między OLAF-em a innymi zainteresowanymi służbami Komisji (intendenci, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu i służby prawne) jest przejrzysty i nie wywołuje nakładania się kompetencji (patrz: odpowiednie regulacje⁽²⁾). Nie umniejsza do Prawa Komisji do przeprowadzenia ponownej oceny podziału kompetencji między jej poszczególne służby, zwłaszcza w ramach prowadzonych ocen zadań/kompetencji OLAF-em.

Jeżeli chodzi o wydatki w sektorze rolnym, obecnie istniejące mechanizmy, wedle których odzyskiwanie funduszy uznanych za wypłacone bezprawnie należy do Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i odbywa się w drodze rozliczenia rachunków.

Jednostki ds. działań następczych OLAF-u wykonywały zadania związane ze zwalczaniem oszustw (dotyczących Systemu Informacji Celnej, wzajemnej pomocy administracyjnej oraz protokołów z państwami trzecimi, reorientacji zawodowej w sektorze rolniczym; zamknięcie programów w sektorze środków strukturalnych, powiązanych niektórymi działaniami OLAF-u, poszukiwanie dłużników w imieniu intendentów).

32. W odniesieniu do kwestii wzajemnej pomocy OLAF rozwija obecnie moduł komunikacji elektronicznej, który, jak się oczekuje, przyniesie bardzo znaczną poprawę w dziedzinie przetwarzania informacji i działań następczych.

33. Wśród priorytetów OLAF-u na rok 2005 znalazła się kontrola jakości, zorganizowano odpowiednio ukierunkowane szkolenia w tym zakresie (patrz: odpowiedź na pkt 29). Rada Nadzorcza coraz bardziej skłania się ku bezpośredniemu sprawowaniu tej kontroli, działania w tym względzie będą w przyszłości podlegać w większym stopniu kontroli jednostki audytu wewnętrznego (patrz: odpowiedź na pkt 39).

34. Aspekty prawne prowadzonych dochodzeń zostały w celowo zaakcentowane w podręczniku, jako że niespełnienie wymogów prawnych, jakie nałożono na OLAF, skutkuje unieważnieniem wszelkich ewentualnych efektów śledztwa.

⁽¹⁾ Uzupełniająca ocena działalności OLAF-u, SEC (2004) 1370 z dnia 26.10.2004 r.

⁽²⁾ Co do sektora wydatków bezpośrednich patrz: dokumenty COM (2002) 671 wersja ostateczna, SEC (2000) 2204/3 oraz wewnętrzne przepisy Komisji odnośnie do odzyskiwania środków związanych z wydatkami bezpośrednimi C (2002) 5048/4. W kwestii sektorów rolnego, działań strukturalnych i celnych patrz: pkt 54 raportu.

Podręcznik OLAF-u podlega ciągłej aktualizacji i poprawie. Nowy podręcznik OLAF-u (przyjęty 25 lutego 2005 r.) przynosi dalsze wyjaśnienia większości spraw podnoszonych przez Trybunał, z rolą Rady Nadzorczej włącznie. Nowy podręcznik CMS jest w trakcie opracowywania. Powinien on zapewnić dogłębny opis funkcjonowania CMS niezależnie od ogólnego podręcznika OLAF-u. Podobnie OLAF rozważa jednocześnie wydanie w formie jednolitego podręcznika całokształtu regulacji odnoszących się do procedur postępowania dochodzeniowego.

35. Kierownictwo zapewnia zarządzanie prowadzonymi sprawami w sposób ciągły. W roku 2004 nadzór ten nie opierał się jeszcze na ujednoliconej dokumentacji, jednak wprowadzono do użycia odpowiednie narzędzia — w szczególności na poziomie systemu zarządzania przypadkami (CMS) w celu jej ujednolicenia i uproszczenia przy pomocy kart wyników pracy.

36. Urząd przyznaje, że dotychczas funkcje CMS skupiały się na właściwym gromadzeniu oraz rejestrowaniu informacji. Stało się to priorytetem OLAF-u po stwierdzeniu przez Trybunał niedoskonałości w tej mierze (patrz: raport nr 8/98). Od tego czasu osiągnięto znaczny postęp. Specyfikacja CMS w nowym podręczniku OLAF-u wykazuje, jak wiele miejsc wskazanych przez Trybunał zostało już objętych środkami naprawczymi. Kierownicy poszczególnych działów otrzymują comiesięczne sprawozdania z wyszczególnieniem spraw, które mogą wymagać ich interwencji. Opracowano również nowe moduły, które pozwalają zarządzanie wnioskami o dodatkowe informacje. Powstał system przetwarzania komunikatów AM, podobny zaś moduł dotyczący wniosków o porady prawne i opinie sądu jest obecnie testowany. CMS ewoluuje zatem z prostego systemu zarządzania plikami, jak określił go Trybunał, w kierunku rzeczywistego systemu zarządzania sprawami.

37. Decyzja o podjęciu przez właściwe władze działań w następstwie dochodzenia powinna być uwzględniona podczas oceny działań OLAF-u w czasie stwierdzenia przez Urząd oszustwa/nieprawidłowości. Jednak sukces takich działań następczych uzależniony jest od wielu czynników leżących poza kontrolą OLAF-u. Tym niemniej Urząd nawiązał już regularne i bliskie kontakty z belgijskim oraz luksemburskim wymiarem sprawiedliwości, przy pełnym poszanowaniu właściwej im niezależności w podejmowaniu decyzji. Wraz z władzami belgijskimi wprowadzono w życie dalsze inicjatywy (wyznaczenie Belgijskiego Prokuratora Krajowego jako punktu kontaktowego dla spraw OLAF-u przez przyjęcie okólnika z dnia 22 maja 2003 r. przez Belgijskie Kolegium Prokuratorów Generalnych) oraz zorganizowano w 2005 r. szkolenie dla prokuratorów specjalizujących się w przestępstwach gospodarczych współpracujących z OLAF-em zorganizowane.

W kwestii wszczynania czynności śledczych oraz sankcji instytucje UE są w posiadaniu szerokiego wachlarza dostępnych środków, zawartych w nowym Aneksie IX do Statutu.

Polityka „zero tolerancji” winna być stosowana zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz prawa do obrony, z odpowiednią reakcją ze strony władz nominujących i sankcjami adekwatnymi do danego przypadku.

39. Służby audytu wewnętrznego OLAF-u będą w przyszłości dokonywały audytu procedur i instrumentów kontroli dochodzeń, a także przeprowadzą wyrywkowy przegląd jakościowy spraw (pod kątem proceduralnym).

41. W celu umożliwienia Radzie Nadzorczej pełniejszej kontroli jakości raportów i zapewnienia większej przejrzystości procesu podejmowania decyzji operacyjnych, wdrożony został już elektroniczny moduł CMS w styczniu 2005 r. Tymczasem OLAF nie wyklucza zmian organizacyjnych w Radzie Nadzorczej w celu zwiększenia skuteczności procedury konsultacji (patrz: odpowiedź na pkt 77 i 58).

42. Komisja uważa, że należy wziąć pod uwagę rozmaite cele sprawozdań z działalności Urzędu, określone właściwymi im podstawami prawnymi. Należy podjąć wysiłki zmierzające do racjonalizacji, względnie podjęto już pierwsze kroki w postaci propozycji dopasowania dat i terminów sprawozdań. Komisja i Urząd gotowe są do dalszego dialogu na te tematy z udziałem zainteresowanych instytucji.

43. W celu poprawy swych sprawozdań z działalności OLAF dokonuje dogłębnej analizy w celu ustalenia adekwatnych wskaźników skuteczności, mając na uwadze doświadczenia krajowych służb śledczych. Przykładowo, jeżeli chodzi o dochodzenia wewnętrzne, wskaźnik skuteczności mógłby się oprzeć na podjętych przez instytucje środkach na skutek interwencji OLAF-u (bądź to środków zachowawczych, bądź ulepszających kontrolę). Uzupełnieniem dla powyższego byłyby wskaźniki wynikające z liczby działań dyscyplinarnych oraz ich rezultatów.

W celu precyzyjniejszego zidentyfikowania postępowań sądowych wszczętych na podstawie zalecenia OLAF-u, pod koniec procedury następczej w 2004 r. w spójnej formie sprawozdań ujęto w CSM istotne informacje dotyczące działań następczych o charakterze sądowniczym bądź dyscyplinarnym oraz ich rezultatów. (Patrz także: odpowiedź na pkt 37 w odniesieniu do braku kontroli OLAF-u nad krajowymi bądź dyscyplinarnymi procedurami).

Uzupełniająca ocena działań Urzędu daje pierwsze wskazówki odnośnie do efektów pracy OLAF-u w sferze operacyjnej, ich skutków finansowych oraz współpracy z władzami sądowniczymi ⁽¹⁾ (patrz: odpowiedź na pkt 8).

⁽¹⁾ Uzupełniająca ocena działalności OLAF-u, SEC (2004) 1370 z dnia 26 października 2004 r., pkt 1.3.

WKŁAD STRUKTUR OLAF W DZIAŁALNOŚĆ DOCHODZENIOWĄ URZĘDU

46. Głównym zadaniem jednostki wywiadu strategicznego pozostaje podnoszenie poziomu zrozumienia zjawiska oszustw, w szczególności w drodze analizy ryzyka. Poprawia to wkład OLAF-u w proces tworzenia polityki oraz w procesy prawodawcze. Nierzadko rozpoznanie możliwych dochodzeń jest niejako produktem ubocznym tego procesu. Projekt zmian rozporządzeń (WE) nr 1073/1999 oraz (Euratom) nr 1074/1999 mogłyby uściślić zakres możliwości OLAF-u w określaniu pierwszeństwa dochodzeń w oparciu o takie analizy (patrz: odpowiedź na pkt 90).

47. W efekcie poprawy jakości systemu komunikacyjnego dane dotyczące nieprawidłowości zgłoszonych przez Państwa Członkowskie wykorzystywano, począwszy od roku 2004, do celów takiej analizy. Należy podkreślić fakt, iż w każdym przypadku wykrycia możliwości oszustwa przez Państwo Członkowskie (w przeciwieństwie do większości nieprawidłowości polegających bardziej na błędach niż oszustwach), to do jego krajowych służb należy podjęcie koniecznych działań.

50. a) OLAF korzysta z systemu AFIS, jako narzędzia bezpiecznej komunikacji z zewnętrznymi partnerami (organami celnymi i innymi organami ścigania) w ramach koordynacji misji dochodzeniowych w krajach trzecich, przewidzianej rozporządzeniem (WE) nr 515/97.
- b) Podobnie OLAF uznaje za konieczne włączenie się do programów wzmocnienia infrastruktury służb celnych Państw Członkowskich, jako że posiada wymaganą wiedzę fachową z zakresy zagadnień technicznych i zabezpieczonego środowiska.

54. Komisja uważa, że rozkład odpowiedzialności pomiędzy OLAF-em a pozostałymi Dyrekcjami Generalnymi w odniesieniu do odzyskiwania środków pieniężnych i do działań następczych jest wystarczająco wyraźny.

Nie umniejsza do prawa Komisji do przeprowadzenia ponownej oceny podziału kompetencji między jej poszczególne służby, zwłaszcza w ramach prowadzonych ocen zadań/kompetencji OLAF-u.

W sektorze rolnym (dotyczącym WPR) rozkład odpowiedzialności pomiędzy OLAF-em a Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa jest wystarczająco określony na podstawie Aneksu 2 do komunikatu Komisji SEC (1995) 249 z dnia 10 lutego 1995 r. (patrz: odpowiedź Komisji na raport specjalny Izby Obrachunkowej nr 3/2004). Obecnie to OLAF odpowiada za sprawy odzyskiwania środków w związku z wszelkimi nieprawidłowościami w sektorze rolnictwa zgłoszonymi przez Państwa Członkowskie w myśl dyrektywy (EWG) nr 595/91. Każda decyzja o odpisaniu utraconych bezpowrotnie środków musi być podjęta przez Komisję na drodze procedury rozliczania rachunków EFOGR, nadzorowanej przez DG ds. Rolnictwa, na poszczególne szczeblach procedury OLAF udziela swego wsparcia. Co do sektorów działań strukturalnych oraz celnego, odpowiednie kompetencje zostały przejrzysto rozdzielone pomiędzy służby.

W przypadku sektora działań strukturalnych OLAF podjął odpowiedzialność za zarządzanie wszystkimi zgłoszeniami nieprawidłowości ze strony Państw Członkowskich w myśl rozporządzeń (WE) nr 1681/94 oraz (WE) nr 1831/94, przy czym Urząd współpracuje w tym względzie z właściwymi Dyrekcjami Generalnymi: ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Polityki Regionów, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans, Rybołówstwa i spraw morskich. W dziedzinie cel decyzjami Komisji w latach 1995 i 1999 jasno określono podział kompetencji między UCLAF/OLAF i DG ds. Podatków i Unii Celnej.

Czynności prowadzone przez jednostki ds. działań następczych pozwalają pracownikom dochodzeniowym poświęcić się w pełni własnym obowiązkom, zdejmując z nich ciężar zadań administracyjnych koniecznych dla monitorowania (finansowego, administracyjnego czy prawnego) (patrz: odpowiedź na pkt 82).

55. Komisja powierzyła Urzędowi utworzenie koncepcji polityki zwalczania oszustw. Jej naczelną misją, jaką stanowi funkcja dochodzeniowa, w konkretny sposób przyczynia się do przygotowania strategii zwalczania oszustw. Użytecznym wydaje się utrzymanie bliskich kontaktów z organami władz odpowiedzialnych za zwalczanie wszelkich form przestępczości, aby za właściwą znajomością krajowych praktyk w tym zakresie służyły praktyki Urzędu. Dwa przykłady, jakie stanowią ilustrację wzajemnego wzbogacania sfer koncepcyjnej/dochodzeniowej: 1. koncepcja rozporządzenia (WE) nr 2185/96 w sprawie „kontroli na miejscu”, za którą idzie opracowanie strategii praktycznej; 2. rozważania na temat Prokuratora Europejskiego, oparte po części na obecnej praktyce OLAF-owskiej oraz na konieczności uwzględnienia zasad śledztwa w postępowaniu karnym, jak np. ochrona praw do obrony (patrz: odpowiedź na pkt 91).

58. Od tej pory udział jednostki sędziowskiej zaznacza się we wczesnej fazie procedury oceny spraw ze wszystkich sektorów, kiedy tylko zaistnieje prawdopodobieństwo wszczęcia postępowania karnego (patrz: odpowiedź na pkt 77).

59. OLAF wspomaga DG ds. Rozszerzenia, administrującą programem PHARE, poprzez budowanie struktur do zwalczania oszustw i opracowanie programów szkoleniowych dla ich wsparcia.

Doświadczenia Urzędu służą pomocą państwom kandydującym, wspomagając skuteczne przyjmowanie przez nie wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie ochrony wspólnotowych interesów finansowych w rozumieniu art. 280 Traktatu WE. Na programy Herkules i Perykles, powierzone pieczy OLAF-owi, asygnowano niewielkie środki, a co za tym idzie mobilizują one nieznaczne zasoby ludzkie. Przekazanie ich obsługi innym służbom oznaczałoby większe szkody dla programów, aniżeli oszczędności Urzędu. W ramach analizy działalności OLAF-u Komisja mogłaby jednak rozważyć i taką możliwość.

60. W roku 2005 wiele uwagi poświęca się szkoleniu nowych pracowników (patrz: odpowiedź na pkt 63 a), jednak zamiarem OLAF-u jest zwiększenie nacisku na szkolenia wewnętrzne, przy jednoczesnym wyraźnym wyodrębnieniu nowej, szkoleniowej służby we własnych strukturach.

63. Komisja zdaje sobie sprawę ze znaczenia faktu, że znaczącą część personelu OLAF-u stanowią pracownicy czasowi i zgłosiła propozycję znaczącej zmiany struktury zatrudnienia w trakcie przygotowań do WPB 2006 w kierunku, za jakim oręduje Trybunał.

a) W roku 2005 OLAF uruchomił szkolenia wstępne dla nowych urzędników śledczych oraz kursy ustawiczne. Są to w szczególności szkolenia nt. zamówień publicznych, specjalistyczne kursy językowe i prawnicze, warsztaty technik śledczych i zajęcia kształcenia ustawicznego ukierunkowane na redagowanie sprawozdań. W 2005 r. szefowie jednostek uczestniczyli także w kursach zarządzania organizowanych przez Komisję.

b) Mając świadomość potencjalnego odpływu dużej liczby pracowników tymczasowych w momencie wygasania ich kontraktów, Urząd zadbał już o wydłużenie do ośmiu lat maksymalnego czasu zatrudnienia dla zapewnienia czasu na zorganizowanie odpowiednich konkursów i na przeprowadzenie zmian w proporcjach zatrudnionych (patrz: odpowiedź na pkt 63 i 64).

Komisja jest gotowa do dialogu w sprawie poszukiwań właściwej równowagi między potrzebami OLAF-u a Regulaminem pracowniczym.

64. Biuro nosi się z zamiarem przeprowadzenia specjalnych konkursów wewnętrznych w dziedzinie walki z oszustwami, jakie dałyby najbardziej wykwalifikowanym pracownikom szansę uzyskania statusu funkcjonariuszy służby publicznej, zachowując w ten sposób zgromadzone przez nich doświadczenia.

65. Urząd korzysta obecnie z usług 25 oddelegowanych ekspertów narodowych (END). Niewykluczone, że ta liczba wzrośnie. Trzeba jednak zaznaczyć, że z natury rzeczy owi eksperci nie mogliby piastować pewnych istotnych stanowisk.

Co więcej, doświadczenia OLAF-u wskazują, że dla celów wywiadowczych zatrudnianie specjalistów na stanowiskach tymczasowych jest właściwszym rozwiązaniem, z racji niedostatecznej gotowości Państw Członkowskich do udostępniania ekspertów krajowych, z kolei w krajach, które zazwyczaj gotowe są delegować ekspertów, brakuje osób z odpowiednią wiedzą fachową z dziedziny programów wydatków bezpośrednich.

KOMITET NADZORU

66. W odniesieniu do Rady Nadzorczej Komisja uznała w swym sprawozdaniu poświęconym ocenie działalności OLAF-u ⁽¹⁾, iż „pewna liczba problemów wystąpiła na froncie organizacyjnym, w tym także na poziomie wdrażania środków administracyjnych oraz siedziby Sekretariatu dla Komitetu. Komisja przyjmie konstruktywną i pragmatyczną postawę celem omówienia z [nową] Radą Nadzorczą sposobów rozwiązania tych problemów przy pełnym zachowaniu obowiązującego prawodawstwa”.

WNIOSKI I ZALECENIA

74. Obecne ramy prawne, w jakich działa OLAF, a także charakter samej działalności komplikuje kwestie związane zarządzaniem priorytetami oraz ukierunkowaniem rezultatów. Niemniej jednak Komisja zachęciła zainteresowane strony do podjęcia zastanowienia się nad strategicznymi priorytetami Urzędu (patrz: zalecenie 11 sprawozdania oceniającego działalność Urzędu) ⁽²⁾. Zagadnienie to zostanie również podjęte przez Komisję w ramach trwającej debaty o reformie funkcjonowania Urzędu. W kwestii ukierunkowania rezultatów OLAF będzie zmierzał do promowania efektów synergicznych, jakie występują pomiędzy poszczególnymi postępowaniami (śledcze, windykacyjne, dyscyplinarne), nie pomijając wszakże koniecznych środków zachowawczych, szukając zawsze najskuteczniejszej ścieżki działań dla ochrony interesów finansowych.

Jeżeli chodzi o wskaźniki efektywności podsumowujące działania Urzędu, Komisja stwierdza, że ma do czynienia ze sprawą wysoce złożoną, wymagającą głębokiego przemyślenia, tym bardziej że Urząd nie ma wpływu na wszystkie czynniki decydujące o powodzeniu spraw, których opracowanie spoczywa na władzach krajowych czy też na zainteresowanych instytucjach UE. OLAF przeprowadził jednakże pierwszą analizę skuteczności własnych działań w Uzupełniającej ocenie działalności OLAF-u (2004). Urząd zamierza doprecyzować wyniki tej analizy i podejmuje się rozważyć najbardziej adekwatne wskaźniki skuteczności, biorąc pod uwagę najlepsze praktyki stosowane przez służby krajowe (patrz: odpowiedź na pkt VII i 8).

76. Urząd wychodzi z założenia, że poddanie wszystkich jego działań operacyjnych tym samym procedurom zarządzania jest konieczne dla zapewnienia przejrzystego trybu sprawozdawczości i wdrożenia jednolitej kultury i praktyki działania w całej organizacji. Pozwoli to na uelastyczenie wykorzystania zasobów między działami, unikając trwałego odgradzenia poszczególnych sekcji operacyjnych. Poza tym operacje związane z pomocą i współpracą, częstokroć złożone, wymagają ściśle przestrzeganych wewnętrznych procedur (patrz: odpowiedź na pkt 13 i 14).

W ramach trwających prac, zmierzających ku pełnemu wprowadzeniu w życie organizacyjnych reform funkcjonowania OLAF-u, wskazane byłoby przemyślenie sposobu dokładniejszego uwypuklenie różnicy jaka dzieli działania skierowane na pomoc i współpracę od czysto dochodzeniowych.

⁽¹⁾ COM (2003) 154, wersja ostateczna.

⁽²⁾ Uzupełniająca ocena działalności OLAF-u, COM (2003) 154, wersja ostateczna.

77. Od końca roku 2003 OLAF zachęca do wiązania ze sobą jednostek sędziowskich i działań następczych w fazie wstępnej, wykonawczej i w trakcie zamykania dochodzeń, jako że ma to pozytywny wpływ na skuteczność dochodzeń oraz ich następstwa. Moduł kart CMS, wdrożony w roku 2005, usprawnia to kojarzenie.

OLAF uwzględnił uwagę Trybunału dotyczącą uzasadniania działań dochodzeniowych. Od 2005 r. sprawozdania oceniające prowadzone sprawy zawierają plan działań. W kwestii reorganizacji Zarządu OLAF gotów jest do przeanalizowania możliwości posiedzeń jego członków w uszczuplonym składzie, co pozwoliłoby na skuteczniejsze ukierunkowanie jego działalności (patrz: odpowiedzi na pkt 41 i 58).

78. Od 2004 r. nadzór zwierzchni oraz zarządzanie przypadkami przez Urząd zostały uproszczone przez z informatyzowany system zarządzania aktami przypadków. Przeciętna trwania dochodzeń ulega stałemu skróceniu (w roku 2004 osiągnęła 22 miesiące) (patrz: odpowiedzi na pkt V, 20 b, 23, 33, 35, 36 i 87).

W celu umożliwienia kierownikom jednostek lepszego zarządzania priorytetami dochodzenia OLAF bada opcję wprowadzenia systemu kontroli czasu pracy poszczególnych urzędników dochodzeniowych (patrz: odpowiedzi na pkt 25 i 79). Ponadto wprowadzono wstępne szkolenia dla nowozatrudnionych nowozatrudnionych, a także kształcenie ustawiczne dla pracowników pionu dochodzenia mające na celu doskonalenie zawodowe oraz uwrażliwienie na całość dostępnego wachlarza środków służących skuteczności ich działań (patrz: odpowiedzi na pkt 29 i 63 a).

79. Już w roku 2004 CMS pozwalał na wgląd w liczbę przypadków prowadzonych przez danego urzędnika (patrz: odpowiedzi na pkt 26 i 14).

OLAF w roku 2005 bada doświadczenia innych służb dochodzeniowych szczebla krajowego w dziedzinie monitorowania czasu pracy urzędników dochodzeniowych, mając na uwadze wprowadzenie podobnego systemu, który uwzględniłby czas trwania dochodzeń w planie pracy. Równolegle prowadzone są testy systemu rejestracji czasu pracy poszczególnych jednostek ds. działań następczych (patrz: odpowiedzi na pkt 24–26).

80. Komisja przyjęła do wiadomości problem maksymalnej długości dochodzeń w swoim wniosku o zmianę rozporządzeń (WE) nr 1073/1999 i (Euratom) nr 1074/1999⁽¹⁾, gdzie przewiduje się czas 12 miesięcy z możliwością wielokrotnego przedłużania o okresy sześciomiesięczne decyzją Dyrektora Urzędu po każdorazowym zasięgnięciu opinii Komitetu Nadzoru.

81. Patrz: odpowiedzi na pkt 37 i 43.

Urząd nie może ponosić odpowiedzialności za ewentualny dalszy bieg spraw zależny od decyzji władz sądowniczych i dyscyplinarnych, dokłada jednak starań na rzecz wzmocnienia współpracy z tymi stronami (biuro śledczo-dyscyplinarne IDOC powołane już w roku 2002, z którym IDOC wprowadza Memorandum o porozumieniu). Komisja, jak również sam OLAF stwierdzają, że współpraca z IDOC jest zadowalająca.

Patrz: odpowiedź na pkt 29.

82. Wartość dodana wynikająca z działań następczych spraw wchodzących na wokandy sądów nie ogranicza się do wkładu prawników w proces przekazywania spraw właściwym instancjom wymiaru sprawiedliwości, ale znajduje ciąg dalszy we wszelkich zagadnieniach towarzyszących powiązanych z różnymi procedurami dyscyplinarnymi czy karnymi (wnioski o uchylenie immunitetu czy zabezpieczenia własności członków służby cywilnej, w szczególności żądania pomocy prawnej).

W odniesieniu do niektórych zadań związanych ze środkami następczymi w dziedzinie finansowej Komisja zdecydowała o połączeniu, w celach odzyskania środków, wiedzy eksperckiej Urzędu oraz intendentów. Patrz: odpowiedzi na pkt 31 i 54.

Nie umniejsza do prawa Komisji do przeprowadzenia ponownej oceny podziału kompetencji między jej poszczególne służby, zwłaszcza w ramach prowadzonych ocen zadań/kompetencji OLAF-u.

W kwestii wydatków w sektorze rolniczym, obecnie istniejące mechanizmy, wedle których dalsze działania w kierunku odzyskania funduszy uznanych za wypłacone bezprawnie, zostały podjęte przez Generalną Dyrekcję ds. Rolnictwa poprzez oczyszczenie procesów księgowości.

Sądownicze środki następcze nie powinny się ograniczać wyłącznie do przypadków, w których po zakończeniu postępowania karnego urzędnik zatwierdzający wydatki wstępne jest zobowiązany do wszczęcia cywilnego postępowania windykacyjnego. W rzeczywistości różne władze, do których wpływają te przypadki, zwracają się do Urzędu o pomoc w dialogu z instytucjami. Ponadto w celu przeprowadzenia oceny lub też udoskonalenia prowadzonych działań Urząd jest zmuszony do śledzenia dalszego biegu spraw przekazanych różnym jurysdykcjom, by osiągnąć rozeznanie w ich dalszych losach.

W kwestii dalszych środków w sferze prawodawstwa ostatecznie to do operacyjnych Dyrekcji Generalnych należy podjęcie koniecznych inicjatyw we właściwych im dziedzinach w odpowiedzi na zalecenia wynikłe z przeprowadzonego przez OLAF dochodzenia. Urząd pragnie jednak podkreślić, że angażuje się u zarania procesu prawodawczego w ramach „oszczędności” (ang. „fraudproofing”) (patrz: odpowiedź na pkt 91).

83. Urząd kładzie akcent na całkowicie naturalny fakt składania, w początkowej fazie, reklamacji decyzji administracyjnych do odpowiednich administracji, przed ostatecznym zdecydowaniem się na wszczęcie sprawy sądowej.

Wniosek o zmianach rozporządzenia (WE) nr 1073/1999⁽²⁾ przewiduje skodyfikowanie praw do obrony zainteresowanych osób, w szczególności prawa do przedstawienia swojej wersji, jak również innych ważnych uściśleń co do procedur obowiązujących w postępowaniu dochodzeniowym OLAF-u.

84. Zdaniem OLAF-u możliwa byłaby konsolidacja operacyjnych sprawozdań z Państwami Członkowskimi i krajami trzecimi, zaś zalecenie 6 sprawozdania Komisji przewidzianego art. 15 zmierza ku ustaleniu podręcznika dobrych praktyk służącego umocnieniu skuteczności służb doradczych oraz monitorowania prawniczego. Urząd wpisał politykę poprawy kontaktów operacyjnych na listę priorytetów na rok 2005 (patrz: odpowiedzi na pkt 15 i 37).

⁽¹⁾ Patrz: art. 6 ust. 7 tego wniosku: COM (2004) 103 wersja ostateczna z dnia 10 lutego 2004 r.

⁽²⁾ Dokument COM (2004) 103 z dnia 10 lutego 2004 r.

85. Wniosek Komisji przedstawiony w lipcu 2004 r. dotyczący wzajemnej pomocy administracyjnej w celach ochrony interesów finansowych Wspólnoty w walce z oszustwem oraz wszelkimi innymi nielegalnymi działaniami ma na celu doprowadzenie do ujednoczenia stosunków Komisji (OLAF) z władzami krajowymi. Rozporządzenie (WE) nr 2185/96 ma doniosłe znaczenie dla prowadzonych dochodzeń, umożliwiając odzysk poważnych środków. Jednak uprawnienia przyznane Komisji nie muszą być konieczne analogiczne do tych, które przewiduje prawo krajowe dla porównywalnych służb — co nie ułatwia jego stosowania.

Intencją OLAF pozostaje poprawa współpracy z Państwami Członkowskimi; współpraca ta wymaga nieprzerwanych i wzmoczonych wysiłków obu stron. Ponadto, zgodnie z art. 3 wniosku dotyczącego zmian w rozporządzeniach (WE) nr 1073/1999 i (Euratom) nr 1074/1999 zgłoszonych w lutym 2004 r. oraz z zaleceniem 5 raportu Komisji przewidzianego art. 15, odnośnie do poszerzenia zakresu memorandum o porozumieniu zawartych między OLAF-em a władzami krajowymi, zmierzającą właśnie w tym kierunku.

87. CMS umożliwia ciągle prowadzenie dochodzeń, a od 2003 r. możliwy jest dostęp do kart wyników pracy generowanych przez CMS. O ile w przeszłości priorytetem CMS było rejestrowanie i klasyfikowanie informacji dotyczących poszczególnych spraw, system podlega ciągłej ewolucji, stając się pełnoprawnym narzędziem zarządzania przypadkami (patrz: odpowiedź na pkt 36).

CMS posiada wszelkie konieczne funkcje, by mógł stać się pełnoprawnym narzędziem ciągłego zarządzania przypadkami, jednak jego wykorzystanie wymaga pewnej poprawy (patrz: odpowiedź na pkt 17).

W kwestii podręcznika OLAF-u dokonano już pewnych usprawnień w jego wersji przyjętej w lutym 2005 r. OLAF rozważy również wydanie w formie jednolitego podręcznika całokształtu regulacji odnoszących się do procedur postępowania dochodzeniowego (patrz: odpowiedź na pkt 34).

Wreszcie, dokładane są szczególne wysiłki w sprawie kształcenia kadr (patrz: odpowiedź na pkt 63 a).

88. W celu udoskonalenia tychże raportów z działalności, OLAF podejmuje dogłębną analizę dotyczącą adekwatnych wskaźników efektywności, mając na uwadze doświadczenia krajowych służb śledczych (patrz: odpowiedzi na pkt 8 i 37).

Jak wzmiankowano w odpowiedzi na pkt 42, Urząd i Komisja gotowe są do dalszego dialogu na te tematy z udziałem zainteresowanych instytucji, gdy idzie o zawartość i swego rodzaju racjonalizowanie różnych raportów sporządzanych przez OLAF.

89. Operacyjne działania Urzędu pozostają w sporej mierze wrażliwe o tyle, o ile zwykle stanowią — jak to ma miejsce u większości służb śledczych — reakcję na zewnętrzne zgłoszenia, które nie zawsze dają się przewidzieć.

W trosce o zapewnienie stabilności swoich zasobów Urząd nosi się z zamiarem przeprowadzenia specjalnych konkursów wewnętrznych dla zachowania zgromadzonych doświadczeń najbardziej wykwalifikowanych pracowników oraz znaczącej zmiany rozłożenia zatrudnionych z uwzględnieniem tendencji, za jakimi oręduje Komisja.

Urząd sporządził swój plan pracy na rok 2005, w którym dokonano przypisania odpowiednich zasobów poszczególnym jednostkom w zależności od przewidywanego natężenia obowiązków. W zależności od rozmiarów danej jednostki, ich kierownicy opierają się na pomocy kierowników operacyjnych w celu zapewnienia ścisłego nadzorowania dochodzeń.

90. Obecnie jednostka wywiadu strategicznego umożliwia określenie stref ryzyka, by ostatecznie doprowadzić do uproszczenia rozdziału zasobów na poszczególne sektory (patrz: odpowiedź na pkt 19). Rolą tej jednostki mogłoby być bardziej bezpośrednie zapewnienie rozpoznania przyszłych dochodzeń, w szczególności przy określaniu priorytetów Urzędu (patrz: odpowiedź na pkt 46).

Wniosek Komisji proponujący zmiany rozporządzeń (WE) nr 1073/1999 i (Euratom) nr 1074/1999, wyjaśniający przesłanki uprawniające do decyzji o wszczęciu przez Urząd dochodzenia, pozwoli mu na nadanie odpowiednio priorytetowej wagi przypadkom należącym do dziedzin uznanych przez jednostkę analizy strategicznej za szczególnie obciążone ryzykiem. Skądinąd, jak wiadomo, zalecenie Trybunału w pełni potwierdza zalecenie 5 sprawozdania oceniającego działalność OLAF-u⁽¹⁾.

W odniesieniu do nieprawidłowości zgłoszonych przez Państwa Członkowskie, po poprawie jakości sposobu przekazywania i oceny otrzymanych zgłoszeń informacje te są obecnie wykorzystywane dla celów analizy ryzyka (patrz: odpowiedź na pkt 47).

91. W kwestii kalibru oszustw prawodawca wspólnotowy uznał istnienie efektów synergicznych między działaniami operacyjnymi Urzędu a jego służbą wypracowującą metody walki z oszustwami (patrz: rozporządzenie (WE) nr 1073/1999).

Komunikat Komisji o odporności na oszustwa (SEC (2001) 2029) przewiduje objęcie przez OLAF roli koordynatora i specjalnego konsultanta (patrz: odpowiedź na pkt 55). Przy okazji otwartej debaty w Parlamencie Europejskim w przedmiocie reformy OLAF-u podjęty zostanie problem podwójnej roli, jaką odgrywa Urząd.

92. *Zasoby ludzkie oddelegowane do prowadzenia programów OLAF-owskich są nieznaczne, a ich całkowity budżet nie stanowi poważnej kwoty. Korzyści płynące z tych programów dla Urzędu i vice versa są rzeczywiste, w szczególności gdy idzie o współpracę. Jednak wskazane byłoby rozpoczęcie przez Komisję globalnej analizy zmierzającej do określenia kompetencji Urzędu w ramach tych programów.*

93. Co do Rady Nadzorczej, Komisja podziela wnioski z analizy Trybunału w kwestii koniecznego zlustrowania systemu zarządzania Urzędem.

⁽¹⁾ Dokument COM (2003) 154 wersja ostateczna.

W ramach wniosku o zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, jaki złożyła pod rozważenie instytucji, Komisja zaprezentowała możliwe sposoby rozwiązania kwestii precyzyjniejszego określenia roli Rady Nadzorczej, w zamiarze dalszej pogłębionej analizy.

94. Wprowadzenie w życie zaleceń Trybunału wymaga rzetelnej analizy, pozwalającej na takie przeorganizowanie OLAF-u, które właściwie wyważy jego rozmaite funkcje i zapewni pewne efekty synergii służące maksymalnej efektywności jej naczelnego zadania, jakim jest dochodzenie.

Strategia walki z oszustwami winna być globalna, musi obejmować pełną analizę i politykę, z wnioskami prawodawczymi, a także rozwinięty projekt współpracy międzyagenturalnej i międzypaństwowej opartej na centralnej osi służb śledczych oraz operacyjnych. Nie umniejsza to prawa Komisji do przeprowadzenia ponownej oceny podziału kompetencji między jej poszczególne służby, zwłaszcza w ramach prowadzonych ocen zadań/kompetencji OLAF.

ZAŁĄCZNIK

ODPOWIEŹ KOMITETU NADZORU OLAF-u

Rola Komitetu Nadzoru (pkt 66)

Kontrola Komitetu Nadzoru dotyczy sposobu przeprowadzania dochodzeń: „z pełnym poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności, w szczególności zasad bezstronności, w sprawie osób zaangażowanych w wyrażanie swoich poglądów w kwestiach stanów faktycznych ich dotyczących i dla zasady, że wnioski dochodzenia są oparte wyłącznie na podstawie elementów posiadających wartość dowodową” (patrz: motyw nr 10 rozporządzenia podstawowego). Te jasne wytyczne pozwalają na określenie kilku zasad dotyczących reguł procedury dochodzeniowej. Dodatkowo zadaniem Komitetu jest nadzorowanie stosowania przepisów dotyczących poufności i ochrony danych.

A. Komitet Nadzoru a niezależność Urzędu (pkt 67 i 70)

Niezależność, jaką uzyskał Urząd i jego dyrektor w prowadzeniu czynności dochodzeniowych, jest najważniejszą zmianą wprowadzoną w rozporządzeniu nr 1073/1999. W celu zabezpieczenia tej niezależności, która może być znaczenie bardziej zagrożona przez nieformalne naciski i wpływy niż przez bezpośrednie zalecenia pochodzące od podmiotu instytucjonalnego, Komitet powinien zachowywać cały czas czujność, co jest zresztą jedynym sposobem, aby zapobiec ograniczeniu tej niezależności.

B. Komitet Nadzoru a prawa osób, w sprawie których prowadzone jest dochodzenie (pkt 67, 68 i 70)

Rola Komitetu nie polega na przeprowadzaniu faktycznej kontroli zgodności z prawem dochodzeń.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo ważna, jednak nie jest sama w sobie wystarczająca i nie stanowi kontroli zgodności z prawem w prawnym rozumieniu tego pojęcia. Komitet ocenia, że ta działalność, która ma na celu ujawnienie ewentualnych „nieprawidłowości”, powinna być uzupełniana przez interwencję prawodawczą. W związku z tym, zwłaszcza po spotkaniach z Komisją Kontroli Budżetowej (COCOBU), Komitet Nadzoru zamieścił w swoich sprawozdaniach rocznych swoje propozycje w związku z planowanym stworzeniem urzędu prokuratora europejskiego. Ostatnio w swoim sprawozdaniu za 2004 r. Komitet Nadzoru zaproponował instytucję adwokata swobód.

Komitet Nadzoru ma świadomość, że poszanowanie praw podstawowych stanowi z jednej strony gwarancję dla osób, w sprawie których prowadzone jest dochodzenie, a z drugiej warunek skuteczności dochodzeń przeprowadzanych przez OLAF.

Aby nie ingerować w działalność OLAF-u, Komitet Nadzoru od samego początku swojej działalności odmawiał angażowania się w sprawy indywidualne, odrzucając konsekwentnie liczne wnioski kierowane przez osoby, w sprawie których OLAF prowadził dochodzenia, jak również wnioski niektórych z nich o przesłuchanie przez Komitet w obecności adwokata. Postępując w ten sposób, uniknięto od samego początku ingerencji w zakres działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.

Komitet Nadzoru wykorzystał jednak wnioski indywidualne, aby rozwiązać pewne problemy natury ogólnej. Problemy te stały się przedmiotem dogłębnej analizy podczas spotkań Komitetu (w czasie których sprawdzano decyzje Rzecznika) i wymiany poglądów z Urzędem.

Liczne spotkania między dyrektorem Urzędu i dyrektorem ds. dochodzeń dotyczyły kwestii zasad proceduralnych. W niektórych punktach, takich jak sporządzanie protokołu z przesłuchań świadków, szybko osiągnięto pozytywne rezultaty. Zagadnienie ustalenia kodeksu procedur wewnętrznych Urzędu pozostaje otwarte; Komitet Nadzoru wielokrotnie wykazywał potrzebę takiego kodeksu. Do dzisiaj dyrektor Urzędu nie wyraził jednak ze swojej strony życzenia przyjęcia podobnego kodeksu, nawet do użytku czysto wewnętrznego.

C. Komitet Nadzoru a regularne monitorowanie prowadzenia dochodzeń (pkt 69)

W pierwszej fazie, która z pewnością trwała zbyt długo, Komitet był zmuszony poświęcić ogromną część swojej uwagi na stworzenie nowych struktur i metod pracy dla OLAF-u. Komitet mógł się następnie poświęcić zagadnieniom operacyjnym i pełnić swoje funkcje w zakresie kontroli prowadzenia dochodzeń (patrz: ostatnie sprawozdanie roczne, rozdział I).

1. Stworzenie nowych struktur (69 b)

Stosując się do zaleceń Trybunału Obrachunkowego, od pierwszego semestru 2001 r. wprowadzony został system rejestrowania akt wszystkich spraw, „**Case management System**” (CMS), który podlega stałemu ulepszaniu, oraz rejestr (*greffe*).

2. Informacje o dochodzeniach trwających dłużej niż dziewięć miesięcy (69 a)

Informacja od dyrektora OLAF-u na temat dochodzeń niezakończonych w ciągu dziewięciu miesięcy, przewidziana w art. 11 ust. 7 rozporządzenia, stanowiła bardzo użyteczne źródło informacji dla Komitetu oraz cenny element kontroli. W praktyce informacje te zapoczątkowały pozytywną wymianę poglądów z dyrektorem ds. dochodzeń w zakresie postępów w prowadzeniu dochodzeń i zagadnień ogólnych.

3. Zawiadomienia wstępne o przekazywaniu informacji organom sądowym Państwa Członkowskiego (69 c i d)

Zgodnie z ostatnim zdaniem art. 11 ust. 7 rozporządzenia, „dyrektor informuje Komitet o przypadkach wymagających przekazania informacji organom sądowym Państwa Członkowskiego”. W art. 22 ust. 5 swojego regulaminu wewnętrznego opublikowanego w Dz.U. z dnia 15 lutego 2000 r. i przyjętego na podstawie tekstu opracowanego przez pana Da Cunha Rodrigues, w tamtym okresie członka Komitetu Nadzorczonego, mianowanego następnie sędzią Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Komitet Nadzoru interpretuje pojęcie „wymagający” w sensie zawiadomienia wstępnego.

Niniejsza interpretacja stała się przyjętą praktyką, niewzbudzającą ani sprzeciwu, ani zastrzeżeń.

W delikatnym przypadku, bez odnoszenia się bezpośrednio do tego przypadku, dyrektor ds. dochodzeń zwracał się do Komitetu Nadzoru, żeby OLAF przekazał zawiadomienie Komitetowi po przekazaniu informacji krajowym organom sądowym. Komitet wyraził na to zgodę.

4. Dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne (pkt 71)

W czasie wypadków, które doprowadziły do ustąpienia Komisji pod przewodnictwem Jacquesa Santera, uwaga instytucji była zdecydowanie skupiona na dochodzeniach wewnętrznych. Motywy nr 1 i 7 oraz art. 1 ust. 3 rozporządzenia dają wyraz tej trosce. W tym miejscu trzeba też zaznaczyć, że dochodzenia zewnętrzne są w rękach Państw Członkowskich, gdyż to do nich należy przeprowadzanie dochodzeń, Urząd poprzestaje na udzielaniu istotnego wsparcia lub organizacji spotkań koordynacyjnych.

Ze sprawdzenia ogółu akt oraz CMS nie wynika zupełnie, żeby w praktyce Urząd lub Komitet Nadzoru, który opiera swoją działalność na dochodzeniach przeprowadzonych przez Urząd, faworyzowały dochodzenia wewnętrzne i ich aspekt karny ze stratą dla dochodzeń zewnętrznych. Fakt, że dochodzenia wewnętrzne, z powodu ich delikatnego charakteru, stanowiły często obiekt szczególnego zainteresowania ze strony Urzędu i Komitetu Nadzoru (co odzwierciedlają protokoły z zebrań Komitetu) czy nawet prasy, nie oznacza wcale, że dochodzenia zewnętrzne zostały odsunięte na drugi plan. Należy zauważyć, że poza dochodzeniami zewnętrznymi Urząd udzielał znacznego wsparcia Państwom Członkowskim, co zostało wysoko ocenione przez Komitet (patrz: rozdział II sprawozdania rocznego).

5. Badanie akt spraw zamkniętych oraz protokoły oceny (pkt 72)

Badanie akt spraw zamkniętych stanowiło przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony Komitetu Nadzoru, który zlecił swojemu sekretariatowi sprawdzenie możliwie dużej liczby tych akt oraz w przypadkach szczególnych sporządzenie protokołów oceny. Decyzja zajmowania się wyłącznie sprawami już zamkniętymi pozwoliła uniknąć ryzyka ingerowania w dochodzenia będące w toku. Protokoły sporządzone przez sekretariat Komitetu Nadzoru, z uwagi na ich przeznaczenie wyłącznie do celów wewnętrznych, mogły wskazać napotkane problemy i stanowiły przedmiot wnikliwej analizy Komitetu. Komitet Nadzoru przeprowadził bardzo owocne dyskusje z dyrektorem Urzędu lub dyrektorem ds. dochodzeń na temat napotkanych problemów, takich jak problemy proceduralne oraz problemy związane ze sprawdzaniem wyników procedur karnych w Państwach Członkowskich. Protokoły Komitetu Nadzoru nie zawsze oddają pełen zakres obserwacji wyrażonych podczas jego spotkań, gdyż pewna ilość spraw zamkniętych przez OLAF była jeszcze przedmiotem dochodzenia w Państwach Członkowskich.

D. Wnioski (pkt 93)

Podsumowując, Komitet Nadzoru prezentował postawę całkowitego poparcia dla Urzędu, wspierając w razie potrzeby tworzenie nowych struktur lub wprowadzanie nowych metod. Takie podejście dało konkretne pozytywne rezultaty w zakresie rejestru (*greffe*), systemu rejestrowania akt spraw oraz CMS, mimo że aż do chwili obecnej dyrektor Urzędu nie zastosował się do naglącego i niejednokrotnie już powtarzanego zalecenia Komitetu Nadzoru, dotyczącego sporządzenia kodeksu procedur wewnętrznych.

Nie odnotowano przypadków ewentualnej ingerencji Komitetu Nadzoru w przebieg dochodzeń w toku. Comiesięczne spotkania z dyrektorem Urzędu i z dyrektorami poszczególnych dyrekcji stanowiły doskonałą okazję do przeanalizowania zagadnień ogólnych, które mogły zostać przedstawione Komitetowi Nadzoru.