

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA
KOMITET NADZORU OLAF

Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF-u

grudzień 2005 r. — maj 2007 r.

(2008/C 123/01)

Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF-u

Rosalind WRIGHT

Przewodnicząca

Przewodnicząca Zespołu Doradczego ds. Nadużyć Finansowych, Zjednoczone Królestwo

Kálmán GYÖRGYI

Główny Doradca Ministra Sprawiedliwości i Ochrony Porządku Publicznego,

Prokurator Generalny Republiki Węgier (w stanie spoczynku), Węgry

Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ

Prokurator Sądu Najwyższego, Hiszpania

Peter STRÖMBERG

Prezes Rady Biegłych Księgowych, Szwecja

Diemut R. THEATO

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

SPIS TREŚCI

	Strona
PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU	3
WSTĘP	4
I. UTWORZENIE OBECNEGO KOMITETU NADZORU I JEGO METODY PRACY	4
I-1. Utworzenie obecnego Komitetu Nadzoru	4
I-1.1. Powołanie sekretariatu	4
I-1.2. Regulamin wewnętrzny	4
I-2. Metody pracy	5
I-2.1. Posiedzenia	5
I-2.2. Sekretariat	5
I-2.3. Sprawozdawcy	5
II. MONITOROWANIE FUNKCJI DOCHODZENIOWEJ OLAF-u	5
II-1. Systematyczne monitorowanie z inicjatywy Komitetu Nadzoru (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)	5
II-2. Systematyczne monitorowanie w oparciu o informacje przesłane Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u (art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)	6
III. STOSUNKI Z OLAF-em, INSTYTUCJAMI ORAZ PARTNERAMI I STRONAMI ZAINTERESOWANYMI OLAF-u	7
III-1. Stosunki z OLAF-em	7
III-1.1. Reorganizacja OLAF-u	7
III-1.2. Podręcznik OLAF-u	7
III-1.3. Wizyta w zespołach OLAF-u	7
III-1.4. Orzecznictwo sądów europejskich	7
III-2. Stosunki z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i stronami zainteresowanymi	8
IV. OPINIE KOMITETU NADZORU	8
IV-1. Opinia w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)	8
IV-2. Opinia w sprawie wskaźników oceny funkcjonowania OLAF-u	8
IV-3. Opinia w sprawie sprawozdań OLAF-u dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy	9
IV-4. Opinie w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF-u na lata 2007 i 2008	9
WNIOSKI I ZALECENIA	10
ZAŁĄCZNIK 1 Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru	11
ZAŁĄCZNIK 2 Opinia nr 2/2006 w sprawie reformy rozporządzenia nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Opinia dodatkowa	12
ZAŁĄCZNIK 3 Opinia nr 3/2006 Komitetu Nadzoru Wskaźniki wykonania OLAF-u	16
ZAŁĄCZNIK 4 Opinia nr 1/2007 Sprawozdania OLAF-u w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy	18
ZAŁĄCZNIK 5 Opinia nr 1/2006 Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2007, Opinia nr 2/2007 Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2008	24

PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU

Nowo utworzony Komitet Nadzoru OLAF-u rozpoczął swą działalność w grudniu 2005 r. Niniejsze sprawozdanie obejmuje pierwszych 18 miesięcy jego funkcjonowania.

Zadaniem OLAF-u jest zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Wspólnoty Europejskiej. Komitet Nadzoru z pełnym zaangażowaniem wspiera OLAF w podejmowanych wysiłkach i dba o ochronę niezależności OLAF-u w pełnieniu funkcji dochodzeniowych poprzez systematyczne monitorowanie jego działalności, a w stosownych przypadkach także poprzez doradztwo i konstruktywną krytykę.

W tym celu przez cały dotychczasowy okres urzędowania staraliśmy się uzyskać całościowy obraz tego, w jaki sposób OLAF podchodzi do wypełniania swych funkcji dochodzeniowych. Zbadaliśmy strukturę organizacyjną OLAF-u i sprawdzaliśmy, czy struktura ta zapewnia mu optymalne możliwości skutecznej i ekonomicznej pracy. Przedstawiliśmy szereg wyrazistych opinii w sprawie proponowanych zmian właściwych rozporządzeń UE, budżetu OLAF-u, spraw objętych dochodzeniami OLAF-u trwających dłużej niż dziewięć miesięcy oraz na temat różnych innych zagadnień.

Mimo, że, jak zdołaliśmy ustalić, większość personelu dochodzeniowego OLAF-u stanowią zaangażowani i oddani specjaliści w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych, niepokoją nas pewne aspekty polityki zarządzania zasobami ludzkimi OLAF-u. Chodzi głównie o to, że duża część personelu została zatrudniona na czas określony. Często poruszaliśmy tę kwestię, zarówno w bezpośrednich kontaktach z OLAF-em, jak również z Komisją. Nasze starania odniosły częściowy skutek — ostatnio licznym pracownikom zaproponowano umowy na czas nieokreślony. Ponadto przyjrzelśmy się bliżej kwestii szkoleń urzędników odpowiedzialnych za prowadzenie dochodzeń. Będziemy blisko współpracować z OLAF-em i wspierać dyrektora generalnego w dążeniach do poprawienia w nadchodzących miesiącach szkoleń dotyczących zewnętrznych i wewnętrznych nadużyć finansowych. Pożądane wydaje nam się również udoskonalenie procesów kierowania i zarządzania OLAF-em, co znacząco przyczyni się do podtrzymania słabnącego morale w zespołach dochodzeniowych.

Oczekujemy dalszej konstruktywnej współpracy z OLAF-em na rzecz poprawy jego funkcjonowania i skuteczności. Już dziś OLAF jest uznanym na świecie organem dochodzeniowym; mamy nadzieję, że pomoc i doradztwo oferowane przez niezależny Komitet Nadzoru przyczynią się do jego dalszego rozwoju i pomogą mu w realizacji celów.

Chciałabym złożyć szczególne podziękowania sekretariatowi Komitetu Nadzoru za niestrudzoną pracę w czasie trwania kadencji komitetu.

Rosalind WRIGHT

WSTĘP

Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF-u) został utworzony w celu wzmocnienia niezależności OLAF-u poprzez systematyczne monitorowanie jego działalności dochodzeniowej, jednak bez ingerowania w przebieg prowadzonych dochodzeń.

Komitet Nadzoru pomaga również dyrektorowi generalnemu OLAF-u w wypełnianiu jego obowiązków. Celem komitetu jest wspieranie pracy OLAF-u oraz zapewnianie jak najwyższej jakości prowadzonych przezeń czynności dochodzeniowych.

Komitet wypełnia swe zadania głównie przedkładając sprawozdania instytucjom wspólnotowym i przekazując opinie dyrektorowi generalnemu; jak również w przypadkach, w których uzna to za stosowne i niezbędne, kwestionując niektóre działania OLAF-u, domagając się wyjaśnień oraz wydając zalecenia w kierunku poprawy jego funkcjonowania.

Niezależność komitetu jest jednym z podstawowych czynników gwarantujących niezależność OLAF-u. Członkowie Komitetu Nadzoru zostali mianowani za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Komitet składa się z „pięciu niezależnych osób z zewnątrz posiadających kwalifikacje wymagane w swoich krajach do sprawowania wyższych stanowisk odnoszących się do obszaru działalności Urzędu”⁽¹⁾. Członkowie nie przyjmują instrukcji od jakiegokolwiek rządu, instytucji, organu, urzędu lub agencji i dokładają starań, by uniknąć wszelkich konfliktów interesów, które mogłyby wpłynąć na ich bezstronność; w szczególności w przypadku interesów rodzimych lub finansowych⁽²⁾.

Komitet Nadzoru ma obowiązek przedkładania instytucjom corocznych sprawozdań ze swej działalności. Ponieważ w 2006 r. dużo czasu poświęcono na tworzenie obecnego komitetu i wspierającego go sekretariatu, uznano, że w tej sytuacji rozszerzone sprawozdanie w pełniejszym zakresie odzwierciedli działalność komitetu i lepiej sprosta potrzebom instytucji wspólnotowych. Niniejsze sprawozdanie z działalności ma na celu podkreślenie kluczowej roli jaką OLAF odgrywa w ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

I. UTWORZENIE OBECNEGO KOMITETU NADZORU I JEGO METODY PRACY

I-1. *Utworzenie obecnego Komitetu Nadzoru*

Obecny Komitet Nadzoru został powołany ze skutkiem od dnia 30 listopada 2005 r. Na pierwszym posiedzeniu komitetu w grudniu 2005 r. Rosalind Wright została wybrana na stanowisko przewodniczącej na roczną kadencję. W grudniu 2006 r. jej kadencja została przedłużona.

⁽¹⁾ Art. 11 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽²⁾ Art. 4 regulaminu wewnętrznego Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. L 33 z 7.2.2007) i art. 2 decyzji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 4 listopada 2005 r. w sprawie mianowania członków Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 49).

Bezpośrednio po mianowaniu członków, komitet ustalił priorytety swojego działania. Przede wszystkim niezbędne było zapewnienie komitetowi i jego sekretariatowi odpowiednich narzędzi umożliwiających wypełnianie obowiązków. Pierwsze zadania podjęte przez Komitet Nadzoru objęły powołanie nowego sekretariatu i przeniesienie go z Luksemburga do Brukseli, a także rewizję wewnętrznego regulaminu komitetu.

I-1.1. **Powołanie sekretariatu**

Na pierwszym posiedzeniu w grudniu 2005 r. Komitetu Nadzoru przeprowadził rozmowę z dyrektorem generalnym OLAF-u na temat ustanowienia nowego sekretariatu, a zwłaszcza kompetencji i umiejętności, jakie powinni posiadać przyszli członkowie sekretariatu. Komitet Nadzoru powołał i zatwierdził pierwszych członków sekretariatu w styczniu 2006 r.

W chwili mianowania obecnego Komitetu Nadzoru sekretariat znajdował się w Luksemburgu. Biorąc pod uwagę spoczywający na Komitecie Nadzoru obowiązek systematycznego monitorowania dochodzeń OLAF-u i zachowania wysokich standardów ochrony danych, bezpieczeństwa biur i dostępu do systemu zarządzania sprawami („CMS”), komitet zdecydował się na przeniesienie sekretariatu z Luksemburga do biur znajdujących się w strefie bezpieczeństwa wewnątrz budynku OLAF-u w Brukseli, zajmowanych wcześniej przez poprzedni Komitet Nadzoru. Dzięki temu sekretariat będzie mógł skutecznie pełnić swoje funkcje, tj. będzie mógł zadawać na bieżąco pytania i prowadzić rozmowy z personelem OLAF-u na temat konkretnych kwestii oraz ułatwi mu to codzienne kontakty z innymi komitetami i zainteresowanymi stronami. Przeniesienie siedziby do Brukseli przyniosło też znaczne oszczędności budżetowe ze względu na uniknięcie ciągłych podróży członków Komitetu Nadzoru i sekretariatu między Brukselą a Luksemburgiem.

W tym samym czasie archiwa poprzedniego Komitetu Nadzoru zostały przewiezione z Luksemburga do Brukseli, gdzie poddano je inwentaryzacji i zabezpieczono w oddzielnym archiwum.

I-1.2. **Regulamin wewnętrzny**

Uwzględniając opinię dyrektora generalnego Służby Prawnej Komisji wyrażoną w styczniu 2006 r. oraz wnioski i zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 1/2005 dotyczącego zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)⁽³⁾, Komitet Nadzoru podjął decyzję o dokonaniu gruntownej rewizji swego regulaminu wewnętrznego, tak, aby odzwierciedlał on zobowiązania nałożone na komitet przez rozporządzenie (WE) nr 1073/1999, a jednocześnie, aby zmiana ta nie wiązała się z nakładaniem obowiązków na strony trzecie lub uzyskaniem przez Komitet Nadzoru kompetencji prawodawczych. Regulamin został spisany na nowo i komitet przyjął go w sierpniu 2006 r.⁽⁴⁾

⁽³⁾ Dz.U. C 202 z 18.8.2005.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 33 z 7.2.2007.

Regulamin wewnętrzny ma na celu ułatwienie organizacji pracy komitetu. Opisuje on, między innymi, zasady regulujące działalność Komitetu Nadzoru, wykonywanie jego kompetencji, metody pracy i zasady przewodnictwa, procedurę wydawania opinii i rolę sekretariatu.

I-2. **Metody pracy**

I-2.1. **Posiedzenia**

W okresie sprawozdawczym w Brukseli odbyło się szesnaście posiedzeń plenarnych Komitetu Nadzoru ⁽¹⁾. Posiedzenia komitetu odbywają się za zamkniętymi drzwiami, a wszystkie omawiane dokumenty są tajne. Jednakże w celu zachowania przejrzystości i systematycznego udzielania instytucjom informacji na temat pracy Komitetu Nadzoru, komitet zdecydował o udostępnianiu protokołów z posiedzeń OLAF-owi oraz sekretariatom generalnym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Od początku swojej kadencji komitet zdecydował o systematycznym zapraszaniu dyrektora generalnego OLAF-u, jak również innych pracowników OLAF-u na swoje posiedzenia, aby zapoznać się z funkcjonowaniem i metodami pracy OLAF-u oraz jego wewnętrznym procesem decyzyjnym. W okresie sprawozdawczym wśród osób, które przygotowały i przedstawiły komitetowi referaty na temat swych działań, znaleźli się: dyrektor generalny OLAF-u, zarząd dochodzeniowo-operacyjny, wszyscy dyrektorzy oraz wielu kierowników działów i urzędników śledczych z działów operacyjnych.

Zgodnie z tym podejściem Komitet Nadzoru systematycznie rozszerzał krąg osób zapraszanych do udziału w swoich posiedzeniach o zainteresowane strony oraz partnerów OLAF-u.

I-2.2. **Sekretariat**

Stały sekretariat jest odpowiedzialny za ułatwienie i wspieranie wykonywania działań powierzonych komitetowi w celu wzmocnienia niezależności OLAF-u. Sekretariat zapewnia skuteczne wykonywanie działań powierzonych Komitetowi Nadzoru, w szczególności w zakresie monitorowania funkcji dochodzeniowej OLAF-u i wspierania pracy Komitetu Nadzoru ⁽²⁾.

Sekretariat stanowi istotny jeden z istotnych elementów zapewniających wypełnianie obowiązków komitetu: „w tym celu wspiera przewodniczącego w przygotowaniu i prowadzeniu posiedzeń. Sekretariat opracowuje wstępny porządek każdego zebrania, sporządza wstępne protokoły posiedzeń, dostarcza członkom Komitetu informacje oraz dokumenty związane z każdą dziedziną ich działalności, pomaga, pod kierunkiem przewodniczącego, w opracowywaniu tekstów oraz wspiera członków Komitetu, szczególnie tych w funkcji sprawozdawcy. W tym celu, aby wykonać te zadania, członkowie sekretariatu w stosownych przypadkach biorą udział w posiedzeniach wraz ze sprawozdawcami” ⁽³⁾.

Przydzielenie odpowiedniej liczby personelu o odpowiednich umiejętnościach i kompetencjach w sekretariacie jest nieodzowne w celu umożliwienia komitetowi Nadzoru wypełniania swych poważeń przy zachowaniu pełnej niezależności.

Od początku swej kadencji kwestia braku dostatecznej obsady sekretariatu była przedmiotem troski komitetu, który wielokrotnie informował OLAF o swoich potrzebach. Konkretnie efekty osiągnięto dopiero w końcu czerwca 2007 r., kiedy OLAF wreszcie uzupełnił skład personelu pomocniczego w komitecie. Przez prawie osiemnaście miesięcy Komitet Nadzoru pracował zatem w warunkach znacznego niedoboru personelu, co w nieunikniony sposób wpłynęło na realizację jego planu pracy w czasie trwania kadencji.

Sprawiło to, że komitet wydał stanowcze zalecenie, aby OLAF przeznaczył w budżecie na rok 2008 środki dla ośmiu członków personelu sekretariatu, przeznaczając te etaty szczególnie na potrzeby sekretariatu, tak jak to miało miejsce w przeszłości. Komitet ma nadzieję, że instytucje wezmą pod uwagę to zalecenie.

I-2.3. **Sprawozdawcy**

Każdy z członków Komitetu Nadzoru przyjął na siebie funkcję sprawozdawcy w celu przygotowania obrad lub prac komitetu, jak również sporządzania sprawozdań lub opinii ⁽⁴⁾ przyjmowanych przez Komitet. Sprawozdawcy odbywali również dwustronne spotkania z dyrektorem generalnym OLAF-u i innymi wyższymi urzędnikami poświęcone kwestiom należącym do ich obowiązków.

II. **MONITOROWANIE FUNKCJI DOCHODZENIOWEJ OLAF-u**

II-1. **Systematyczne monitorowanie z inicjatywy Komitetu Nadzoru (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)**

Komitet Nadzoru w aktywny i systematyczny sposób monitoruje sposób prowadzenia dochodzeń OLAF-u, w celu wzmocnienia jego niezależności. Komitet Nadzoru może w sposób niezależny wybierać, na podstawie uprzednio ustalonych kryteriów ⁽⁵⁾, szereg spraw z każdego sektora i badać wszystkie akta sprawy lub też sprawozdania z oceny, sprawozdanie końcowe z dochodzenia lub wszelkie inne odrębne dokumenty. Monitorowanie dotyczy spraw objętych dochodzeniem OLAF-u oraz spraw znajdujących się na etapie oceny, jak również spraw zakończonych.

Komitet Nadzoru zajmuje się systemowymi aspektami praktyki dochodzeniowej OLAF-u, a także analizuje sytuacje, w których mogłoby dojść do zagrożenia niezależności OLAF-u w toku dochodzenia. Biorąc pod uwagę długość trwania niektórych dochodzeń, kwestią priorytetową dla komitetu stało się badanie starych, ale wciąż toczących się spraw.

⁽¹⁾ Zobacz załącznik 1.

⁽²⁾ Art. 12 regulaminu wewnętrznego Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. L 33 z 7.2.2007).

⁽³⁾ Tamże, art. 12 ust. 4 (Dz.U. L 33 z 7.2.2007).

⁽⁴⁾ Tamże, art. 8 (Dz.U. L 33 z 7.2.2007).

⁽⁵⁾ Tj. dochodzenia trwające dłużej niż dziewięć miesięcy, szkodliwość domniemanej nieprawidłowości, skutek finansowy, źródło informacji itd.

W okresie sprawozdawczym Komitet Nadzoru wielokrotnie spotykał się z dyrektorem generalnym OLAF-u w celu uzgodnienia praktycznych zasad dostępu do akt spraw, w tym akt toczących się dochodzeń. OLAF obawiał się umożliwienia Komitetowi Nadzoru pełnego dostępu do akt toczących się dochodzeń, wskazując potencjalne ograniczenia wynikające z zasad ochrony danych osobowych w świetle rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Kwestii tej poświęcono dużo czasu podczas rozmów z dyrektorem generalnym OLAF-u i inspektorem danych osobowych OLAF-u, przy czym należy zaznaczyć, że Komitet Nadzoru ma pełną świadomość swoich obowiązków w zakresie ochrony danych wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 ⁽¹⁾.

W kwietniu 2006 r. OLAF umożliwił członkom sekretariatu dostęp do elektronicznego systemu zarządzania sprawami („CMS”), co umożliwiło sekretariatowi zapoznanie się z większością dokumentów dotyczących spraw znajdujących się na następujących etapach: działania następcze, zakończone działania następcze, brak działań następczych, sprawy dotyczące monitoringu i sprawy zakończone. Nie udzielono dostępu do spraw, w których toczy się dochodzenie. Pod koniec okresu sprawozdawczego udało się wreszcie zawrzeć robocze porozumienie z dyrektorem generalnym OLAF-u, który wyraził zgodę na udzielenie komitetowi pełnego dostępu do spraw w celu ich zbadania.

Ze względu na wyżej wymienione przeszkody, komitet nie był w stanie pełnić swych obowiązków dotyczących monitorowania w tak pełnym zakresie, jak zamierzał. W 2006 r. komitet zbadał wiele kompletnych dossier, a badanie czterech dalszych jest w toku. Komitet Nadzoru zamierza wydać opinię dotyczącą tych spraw.

II-2. *Systematyczne monitorowanie w oparciu o informacje przesłane Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u (art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)*

Zdaniem Komitetu Nadzoru, korzystne byłoby bardziej aktywne podejmowanie przez OLAF działań następczych i reagowanie na informacje systematycznie przesyłane komitetowi przez dyrektora generalnego OLAF-u ⁽²⁾. Dlatego też zwrócono szczególną uwagę na monitorującą rolę komitetu w tym zakresie.

Dyrektor generalny OLAF-u przekazywał Komitetowi Nadzoru miesięczne streszczenia spraw objętych dochodzeniem trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Biorąc pod uwagę, że 75 % dochodzeń OLAF-u trwało przez dłuższy czas, pouczająca okazała się bliższa analiza wszystkich spraw, którymi obecnie zajmuje się OLAF, miesiąc po miesiącu i sektor po sektorze, a także zbadanie

przyczyn wszelkich rażących opóźnień w postępowaniu dochodzeniowym oraz przewidywanego terminu zakończenia postępowania. Komitet Nadzoru zbadał wszystkie 150 sprawozdań z dochodzeń tego rodzaju w okresie od stycznia do grudnia 2006 r. i w dniu 25 kwietnia 2007 wydał opinię zawierającą wyraźne i szczególne zalecenia ⁽³⁾. Od stycznia do maja 2007 r. Komitet zbadał 65 sprawozdań, co będzie przedmiotem odrębnej opinii obejmującej okres od stycznia do grudnia 2007 r.

W okresie sprawozdawczym dyrektor generalny przekazał Komitetowi Nadzoru sprawozdania dotyczące spraw OLAF-u, w których przekazano informacje krajowym organom sądowym państw członkowskich. Większość tych spraw została przedstawiona przez sędziów/prokuratorów z działu doradztwa prawnego podczas posiedzeń Komitetu Nadzoru, co pozwoliło na omówienie aspektów prawa materialnego i procesowego dotyczących tych dochodzeń ⁽⁴⁾.

W tym zakresie komitet skoncentrował się na czterech głównych kwestiach: (i) należyтым uwzględnianiu terminów przedawnienia dochodzeń przesyłanych przez OLAF do krajowych organów sądowych, (ii) ewidentnych przypadkach niedostatecznego zaangażowania działu doradztwa prawnego w toku dochodzeń, (iii) wymogu, aby sprawozdania z dochodzeń uwzględniały wymogi proceduralne określone w prawie krajowym danego państwa członkowskiego, oraz (iv) ocenie jakości i przydatności sprawozdań z dochodzenia OLAF-u dla krajowych organów sądowych. Komitet podjął inicjatywę, aby w przyszłości systematycznie poszerzać krąg osób zapraszanych do udziału w swoich posiedzeniach o przedstawicieli najwyższych władz sądowych z państw członkowskich. Pierwszą z takich osób jest prokurator generalny Hiszpanii, który zgodził się wziąć udział w posiedzeniu Komitetu Nadzoru.

Dyrektor generalny ma obowiązek informowania Komitetu Nadzoru o sprawach, w których instytucja, organ lub agencja, której dotyczy sprawa, nie zastosowała się do jego zaleceń. W okresie sprawozdawczym komitetowi nie zgłoszono żadnego takiego przypadku. Komitet potrzebuje tych informacji, aby móc podejmować szybkie działania.

Komitet otrzymuje systematycznie miesięczne statystyki dotyczące działalności operacyjnej OLAF-u, które są następnie poddawane przeglądowi. Sama informacja statystyczna zawarta w tych sprawozdaniach ma małe praktyczne znaczenie dla komitetu, który w jednej z wydanych opinii zalecił, aby dyrektor generalny OLAF-u ustanowił wyraźne wskaźniki na potrzeby oceny funkcjonowania OLAF, oparte nie tylko na parametrach ilościowych, ale również jakościowych ⁽⁵⁾.

Ponadto komitet otrzymał roczny plan zarządzania OLAF-u, obejmujący działalność operacyjną OLAF-u na rok 2006. Komitet odnotował, że określone w nim cele, choć godne pochwały, nie były wystarczająco szczegółowe, nie można ich również było uznać za wymierne lub nadające się do realizacji w ramach ustalonego harmonogramu.

⁽¹⁾ Artykuł 8 ust. 4.

⁽²⁾ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 1/2005 (Dz.U. C 202 z 18.8.2005, str. 1).

⁽³⁾ Zobacz załącznik 4.

⁽⁴⁾ W okresie od grudnia 2005 r. do maja 2006 r. zgłoszono w ten sposób 34 sprawy, z czego 10 dotyczyło toczących się dochodzeń.

⁽⁵⁾ Zobacz załącznik 3.

Zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego ⁽¹⁾ Komitet Nadzoru przeanalizował reprezentatywną próbkę spraw *prima facie* nieobjętych dochodzeniem ⁽²⁾, obejmujących wszystkie sektory, z których znaczna część wciąż jest badana.

III. STOSUNKI Z OLAF-em, INSTYTUCJAMI ORAZ PARTNERAMI I STRONAMI ZAINTERESOWANYMI OLAF-u

III-1. Stosunki z OLAF-em

III-1.1. Reorganizacja OLAF-u

Na początku okresu sprawozdawczego dyrektor generalny przedstawił komitetowi planowane zmiany struktury OLAF-u oraz plany przyjęcia nowej struktury organizacyjnej, co nastąpiło we wrześniu 2006 r. Komitet Nadzoru wcześniej zalecał, aby OLAF przed wprowadzeniem w życie nowej struktury przeprowadził analizę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń („analiza SWOT”), która byłaby dla niego punktem odniesienia. OLAF przekazał komitetowi projekt takiej analizy dopiero w marcu 2007 r.

Komitet wyraził szereg wątpliwości co do sposobu przeprowadzenia reorganizacji i skutków jakie może ona wywrzeć na skuteczność OLAF-u. Komitet był zdziwiony i rozczarowany tym, że OLAF nie uznał za potrzebne przeprowadzenie analizy SWOT przed przeprowadzeniem zmian organizacyjnych, wskazując na możliwość podważenia skuteczności nowej struktury i związane z tym szkodliwego wpływu na wykonywanie swych funkcji dochodzeniowych. Komitet uznał za istotne podzielenie dyrekcji dochodzeniowo-operacyjnej na dwie nowe dyrekcje, co podkreśla kluczową wagę działalności dochodzeniowej OLAF-u. Jednakże stała i bliska współpraca dwóch dyrekcji jest konieczna do prawidłowego wdrożenia polityki dochodzeniowej OLAF-u.

Komitet wyraził szczególne zaniepokojenie zmianą nazwy działu „Sędziowie i prokuratorzy” na „Doradztwo prawne i czynności wymiaru sprawiedliwości”, która wskazuje na zmianę jego funkcji, jak również faktem, że dział ten przestał podlegać bezpośrednio dyrektorowi generalnemu, co może osłabić jego zdolność do wspierania niezależności OLAF-u poprzez zapewnianie legalności toczących się postępowań. Włączenie sędziów i wyższych rangą prokuratorów z państw członkowskich do personelu OLAF-u ułatwia również prowadzenie dochodzeń przez krajowe organy sądowe. Komitet z pewnym niepokojem odnotował, że dział „Sędziowie i prokuratorzy” stracił część sędziów/prokuratorów z państw członkowskich, którzy nie zostali zastąpieni nowym personelem. Brak jasnej koncepcji dotyczącej zaangażowania tego działu w pracę dochodzeniową i ocenę może też utrudniać prawidłową ocenę wymogów procesowych i wymogów dotyczących materiału dowodowego, gwarantujących skuteczne ściganie przestępstw.

⁽¹⁾ 2005/2184/(INI), pkt 22.

⁽²⁾ Podręcznik OLAF-u, str. 99, sprawy *prima facie* nie objęte postępowaniem: w przypadku gdy OLAF-owi przekazano informację, która w wyraźny i jednoznaczny sposób nie wchodzi w zakres jego kompetencji.

III-1.2. Podręcznik OLAF-u

Komitet Nadzoru uznał, że istniejące rozdziały operacyjne podręcznika OLAF-u nie stanowią zbioru jasnych reguł proceduralnych w dochodzeniach. Zasady są niejednoznaczne i zbyt skomplikowane, co sprawia, że nie nadają się do bezpośredniego stosowania w praktyce przez urzędników śledczych OLAF-u. Komitet jest przekonany, że przyjęcie jasnego, praktycznego i użytecznego przewodnika w dochodzeniach, przewidującego m.in. ścisłe terminy zakończenia poszczególnych etapów dochodzenia, zwiększyłoby niezależność OLAF-u w tym zakresie. Komitet zalecił opracowanie nowego podręcznika operacyjnego.

Pod koniec okresu sprawozdawczego dyrektor generalny przesłał komitetowi poprawioną skróconą wersję podręcznika OLAF-u, która nie sprostała oczekiwaniom komitetu. Tym niemniej OLAF potwierdził wolę opracowania poprawionego podręcznika zgodnie z zaleceniami komitetu do końca 2007 r.

III-1.3. Wizyta w zespołach OLAF-u

Przez dwa dni w listopadzie 2006 r. przewodnicząca komitetu spotykała się z pracownikami działów dochodzeniowych i operacyjnych OLAF-u, aby uzyskać ich opinię na temat sposobu prowadzenia dochodzeń oraz wszelkich problemów, z jakimi spotykają się w codziennej pracy.

Podczas wizyty przewodnicząca spotkała się z większością członków zespołów ośmiu działów dochodzeniowych i operacyjnych w OLAF-ie, a także ze wszystkimi kierownikami działów. Podczas rozmów poruszono m.in. następujące kwestie: (i) ograniczenia w pracy OLAF-u w niektórych sektorach związane z podstawą prawną, jak również jego ograniczona zdolność prawna do reprezentowania swojego stanowiska; (ii) duże obciążenie pracą administracyjną urzędników śledczych; (iii) nadgodziny, niedobór personelu w działach i kwestia pracowników zatrudnionych na czas określony; (iv) szczególna wiedza fachowa niezbędna w dziedzinie finansowego wsparcia dochodzeniowego; (v) potrzeba stworzenia krótkiego podręcznika OLAF-u na temat procedur; (vi) doradcza rola działu „Sędziowie i prokuratorzy”; (vii) rozpoznawalności OLAF-u w instytucjach, jak również pilnej potrzeby silnego wspierania zarządzania i skutecznego kierownictwa. Protokół z wizyty został omówiony z dyrektorem generalnym w marcu 2007 r.

III-1.4. Orzecznictwo sądów europejskich

W okresie sprawozdawczym komitet z uwagą śledził orzeczenia sądów europejskich dotyczące OLAF-u. W szczególności orzeczenie T-309/03 zostało zbadane i omówione z dyrektorem generalnym OLAF-u. Komitet Nadzoru wyraził swoje zaniepokojenie i zalecił dyrektorowi generalnemu ponowne zbadanie procedur OLAF-u oraz wprowadzenie rygorystycznych mechanizmów kontroli wewnętrznej, aby uniknąć jakichkolwiek konfliktów interesów, które mogłyby w przyszłości zagrozić niezależnemu prowadzeniu dochodzeń przez OLAF i narazić go na utratę reputacji.

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

Komitet Nadzoru uznał jeden ze swych priorytetów utrzymania systematycznych kontaktów z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i stronami zainteresowanymi. Mając na uwadze fakt, że OLAF nie jest uprawniony do wszczynania postępowań karnych, administracyjnych ani dyscyplinarnych, bliska współpraca OLAF-u z instytucjami i właściwymi organami, jak również odpowiednie działania w następstwie zaleceń OLAF-u mają zasadnicze znaczenie dla pozytywnego wyniku dochodzeń OLAF-u. Komitet Nadzoru był szczególnie świadomy znaczenia poprawy przepływu informacji między instytucjami, organami państw członkowskich i OLAF-em poprzez aktywniejsze wdrażanie przepisów odnoszących się do obowiązku informowania OLAF-u⁽¹⁾. Zadaniem Komitetu Nadzoru jest także pomaganie OLAF-owi w zapewnieniu, że wszystkie strony, które są zobowiązane do współpracy, faktycznie wypełniają swoje zobowiązania oraz że respektowane jest porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 25 maja 1999 r. Państwa członkowskie oraz instytucje i właściwe organy potrzebują wyraźnych sygnałów, aby unikać podejmowania działań, które mogłyby czynnie utrudniać pracę OLAF-u.

W celu realizacji tych zadań, a także w celu uzyskania informacji zwrotnej na temat OLAF-u, Komitet Nadzoru dwukrotnie spotkał się z Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU) i Trybunałem Obrachunkowym; z wiceprzewodniczącym Komisji Siimem Kallasem; z Sekretarzem Generalnym Komisji, Catherine Day; z dyrektorem biura dochodzeń i dyscypliny Komisji (IDOC), Hendrikiem van Lierem; z przewodniczącym grupy roboczej Rady ds. zwalczania nadużyć w czasie niemieckiej prezydencji Wetzem i przewodniczącym Eurojustu, Michaeliem Kennedym.

W wyniku tych rozmów Komitet Nadzoru stwierdził, że istnieje potrzeba nawiązania bliższej współpracy między dyrekcjami generalnymi Komisji a OLAF-em. Zdaniem komitetu polityka komunikacyjna OLAF-u i polityka komunikacyjna instytucji w sprawie dochodzeń OLAF-u powinna opierać się na zasadzie przejrzystości i międzyinstytucjonalnej lojalności, co umożliwiłoby bardziej spójną komunikację ze społeczeństwem. Komitet uznał również, że należy wprowadzić odpowiednie mechanizmy, aby wyłączyć z kompetencji OLAF-u sprawy małej wagi, który powinien ograniczać się do poważnych spraw, w oparciu o jasną politykę dochodzeniową (którą OLAF powinien określić). Polityka absolutnego „zera tolerancji” dla nadużyć i korupcji niekoniecznie oznacza, że OLAF powinien zajmować się wszystkimi sprawami, jeśli istnieją inne mechanizmy, w ramach których można się zająć mniej poważnymi przypadkami. Wreszcie należy poprawić wymianę informacji między OLAF-em a Eurojustem; Komitet Nadzoru wyraził gotowość do ułatwiania wszelkich kontaktów między nimi.

⁽¹⁾ Art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

IV. OPINIE KOMITETU NADZORU**IV-1. Opinia w sprawie reformy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁽²⁾**

Od początku swego funkcjonowania Komitet Nadzoru dokładnie śledził losy wniosku dotyczącego zreformowania rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Komitet pozytywnie ocenił zaangażowanie Komisji na rzecz wspierania pracy OLAF-u i poprawy jego skuteczności operacyjnej. Na wniosek wiceprzewodniczącego Komisji Siima Kallasa komitet przedstawił kwestie związane z proponowaną reformą, które budzą jego największy niepokój. Pewna część uwag komitetu dotyczyła praw proceduralnych osób objętych dochodzeniami; czasu trwania dochodzeń, aspektów instytucjonalnych zawarte w treści wniosku i roli planowanego stanowiska doradcy-rewidenta.

W odniesieniu do kwestii niezależności dochodzeń, szczególną uwagę zwrócono na plany utworzenia międzyinstytucjonalnego komitetu ds. zwalczania nadużyć finansowych, w którego skład weszliby polityczni przedstawiciele instytucji, który miałby zastąpić istniejący Komitet Nadzoru. Komitet uznał, że takie rozwiązanie nie zapewni lepszej ochrony niezależności OLAF-u. Wręcz przeciwnie, biorąc pod uwagę kompetencje OLAF-u w zakresie prowadzenia dochodzeń administracyjnych wewnątrz instytucji, takie rozwiązanie może stać się źródłem napięć na poziomie międzyinstytucjonalnym. Poza tym OLAF podlega już kontroli instytucjonalnej⁽³⁾.

Komitet zakwestionował również niezależność planowanego stanowiska doradcy-rewidenta mianowanego przez dyrektora generalnego, który miałby pełnić funkcję kontrolera jakości i rozpatrywać skargi na dochodzenia OLAF-u. Jego kompetencje pokrywają się z kompetencjami monitorującymi Komitetu Nadzoru i z funkcjami kontroli jakości przyznanymi wyższemu rangą kierownictwu OLAF-u.

Komitet zwrócił szczególną uwagę na kwestię praw osób objętych dochodzeniami, postulując *de lege ferenda* zapewnienie szerszej ochrony niż ta zawarta we wniosku. Zdaniem Komitetu Nadzoru nie należy przedłużać terminów w postępowaniach dochodzeniowych oraz należy skrócić czas trwania dochodzeń poprzez obsadzenie wolnych stanowisk urzędników śledczych oraz ściślejszą kontrolę sprawowaną przez kierownictwo.

IV-2. Opinia w sprawie wskaźników oceny funkcjonowania OLAF-u⁽⁴⁾

Komitet Nadzoru skoncentrował się na wynikach pracy OLAF-u oraz aktywnie wspierał OLAF w opracowaniu odpowiednich wskaźników oceny funkcjonowania.

⁽²⁾ Zobacz załącznik 2.

⁽³⁾ Art. 12 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁴⁾ Zobacz załącznik 3.

Komitet zalecił dyrektorowi generalnemu OLAF-u, aby opracował on szczególne wskaźniki oceny funkcjonowania dotyczące różnych obszarów działalności, które powinny się opierać nie tylko na parametrach ilościowych, ale również jakościowych. W odniesieniu do obciążenia pracą urzędników śledczych, bezpośrednio związanego z dziedziną polityki dochodzeniowej, komitet zalecił także wdrożenie szczególnych mechanizmów badania terminów postępowania. Ponadto Komitet Nadzoru zalecił dyrektorowi generalnemu, aby OLAF przeprowadził ankietę wśród zainteresowanych stron, stworzoną w oparciu o sprawozdania różnych partnerów. Ankieta pozwoliłaby na systematyczną i bieżącą weryfikację poziomu realizacji celów i zadań. Dyrektor generalny zgodził się na przeprowadzenie takiej ankiety, a jej rozpoczęcie przewidziano na wrzesień 2007 r.

IV-3. *Opinia w sprawie sprawozdań OLAF-u dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy* ⁽¹⁾

Komitet Nadzoru sprawdził 150 sprawozdań obejmujących ten rodzaj dochodzeń, obejmujących okres od stycznia do grudnia 2006 r. we wszystkich sektorach dochodzeń i operacji. Analiza miała na celu zbadanie, czy dochodzenia były prowadzone nieprzerwanie w okresie proporcjonalnym do okoliczności i złożoności sprawy oraz ustalenie powodów potencjalnych nieuzasadnionych opóźnień.

Komitet Nadzoru stwierdził, że pomimo faktu, iż sprawozdania te zawierają istotne i użyteczne informacje, nie zawarto w nich podstawowych informacji, które umożliwiłyby komitetowi prawidłową realizację jego funkcji monitorującej.

Komitet przekazał dyrektorowi generalnemu OLAF-u szczególne zalecenia, dotyczące zamieszczania w przyszłych sprawozdaniach określonych informacji, które mogą być użyteczne zarówno dla realizacji celów Komitetu Nadzoru, jak i wewnętrznego kierownictwa OLAF-u odpowiedzialnego za prowadzenie dochodzeń. Informacje te powinny określać m.in., kiedy miało miejsce zdarzenia będące przedmiotem dochodzenia; powinny wskazywać okresy przedawnienia czynów objętych dochodzeniem; analizę prawną nieprawidłowości objętych dochodzeniem; potencjalne sankcje lub konsekwencje prawne czynów objętych dochodzeniem i przewidywany termin zakończenia postępowania wraz z umotywowanym wyjaśnieniem. Komitet Nadzoru zalecił również zaniechanie praktyki „taktycznego zawieszania postępowania” przez OLAF, co nie pozwala na zakończenie dochodzenia i wyraził zaniepokojenie z powodu braku jasnej polityki dochodzeniowej.

Zalecenia te zostały zaakceptowane przez dyrektora generalnego OLAF-u. Jednakże OLAF musi jeszcze podjąć konkretne działania w odpowiedzi na zalecenia Komitetu Nadzoru, tworząc jaśniejsze procedury dochodzeniowe i zapewniając lepszą kontrolę analizy spraw.

⁽¹⁾ Zobacz załącznik 4.

IV-4. *Opinie w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF-u na lata 2007 i 2008* ⁽²⁾

Komitet jest świadomy, że niezależność OLAF-u w sprawach budżetowych i administracyjnych ma bezpośredni wpływ na prowadzenie dochodzeń i operacji. Dyrektor generalny OLAF-u ma obowiązek konsultowania się z Komitetem Nadzoru w sprawie wstępnego projektu budżetu przed przesłaniem go do dyrekcji generalnej odpowiedzialnej za budżet ⁽³⁾.

W okresie sprawozdawczym Komitet Nadzoru wydał dwie opinie dotyczące tej kwestii. W odniesieniu do wstępnego projektu budżetu OLAF-u na rok 2008, komitet zalecił, aby OLAF wnioskował o dodatkowe etaty wyłącznie na potrzeby funkcji dochodzeniowej, którą należy wzmocnić zgodnie z nową strukturą organizacyjną. Komitet zalecił również dyrektorowi generalnemu OLAF-u, aby zapewnił stanowiska dla członków sekretariatu po to, aby mógł on wypełniać swoje zadania przy zachowaniu pełnej niezależności. Jednakże żadne z tych zaleceń nie zostało faktycznie uwzględnione przez dyrektora generalnego we wstępnym projekcie budżetu OLAF-u na rok 2008.

W odniesieniu do pracowników zatrudnionych na okres tymczasowy, stanowiących około 20 % personelu OLAF-u, których znaczna część prowadzi lub pomaga w prowadzeniu dochodzeń, komitet zalecił, by pracownicy zatrudniani byli raczej na stałych etatach, aby zapewnić ciągłość, skuteczność i niezależność dochodzeń. Brak stabilności pracy w tym sektorze negatywnie wpływa na lojalność, motywację i zaangażowanie personelu OLAF-u.

Komitet przekazał swe uwagi w tej sprawie wiceprzewodniczącemu Komisji Siimowi Kallasowi oraz z zadowoleniem przyjął porozumienie osiągnięte w maju 2007 r. przez OLAF, DG ds. Personelu i Administracji Komisji i przedstawicieli personelu, które przewidywało przeprowadzenie procedury sprawdzającej wobec pracowników zatrudnionych na okres tymczasowy, w celu przedłużenia ich umów na czas nieokreślony. Jednakże Komitet Nadzoru odnotował, że OLAF nie jest niezależny z perspektywy administracyjnej, ponieważ jego polityka zarządzania zasobami ludzkimi jest wdrażana przez DG ds. Personelu i Administracji. Kwestia ta budzi niepokój Komitetu, ponieważ ma ona bezpośredni wpływ na działalność dochodzeniową OLAF-u.

W kwestii zarządzania zasobami ludzkimi, komitet odnotował także pilną potrzebę, aby OLAF bardziej zadbał o poprawę zarządzania, co ma podstawowe znaczenie dla funkcji wspierania dochodzeń, mającej zasadnicze znaczenie dla niezależności OLAF-u. Komitet Nadzoru stanowczo zaleca, aby OLAF przyjął solidną strategię dotyczącą zasobów, aby jak najlepiej wykorzystać istniejące zasoby w działalności dochodzeniowej, lepiej zarządzać obciążeniem pracą oraz zapewnić odpowiednią organizację zespołów dochodzeniowych. Przewodnicząca, która uczestniczyła w sesjach szkoleniowych OLAF-u w charakterze obserwatora, zaleciła, aby komitet zwrócił szczególną uwagę na potrzeby urzędników śledczych w zakresie odpowiednich i stałych szkoleń.

⁽²⁾ Zobacz załącznik 5.

⁽³⁾ Artykuł 6 decyzji Komisji z 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

WNIOSKI I ZALECENIA

- I. Głównym zadaniem Komitetu Nadzoru jest wzmocnienie niezależności OLAF-u poprzez systematyczne monitorowanie jego funkcji dochodzeniowej. Z tego względu niezależność komitetu stanowi jeden z podstawowych czynników gwarantujących niezależność OLAF-u.
- II. W wypełnianiu swojej funkcji monitorującej Komitet Nadzoru starał się uzyskać pełen dostęp do akt spraw OLAF-u zarejestrowanych w elektronicznym systemie zarządzania sprawami („CMS”). Komitet nie uzyskał dostępu do systemu w zakresie spraw objętych dochodzeniem w okresie sprawozdawczym. Okazało się, że stanowi to dla komitetu poważną przeszkodę w wypełnianiu obowiązków należących do zakresu jego kompetencji.
- III. Komitet Nadzoru monitorował szereg akt w formie papierowej i zbadał 215 sprawozdań ze spraw objętych dochodzeniem trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Na tej podstawie komitet zalecił radykalne zmiany w zakresie informacji zawartej w sprawozdaniach, mających na celu wyczerpujące uzasadnienie przyczyn rażących opóźnień w dochodzeniach oraz zwrócenie uwagi na możliwość przedawnienia.
- IV. Brak jasnych procedur dochodzeniowych i zorganizowanego nadzoru nad dochodzeniami przyczynia się do powstania opóźnień o których mowa powyżej. Komitet Nadzoru zaleca, aby OLAF przyjął jasną politykę dochodzeniową. Komitet stanowczo zalecił całkowite preredagowanie rozdziałów operacyjnych podręcznika proceduralnego OLAF-u, tak, aby stanowił on jasne i użyteczne narzędzie pracy dla urzędników śledczych, wraz z określeniem ścisłych terminów na zakończenie poszczególnych etapów dochodzenia.
- V. Komitet Nadzoru stanowczo zalecił, aby OLAF wprowadził rygorystyczne mechanizmy kontroli wewnętrznej, aby uniknąć wszelkich możliwych konfliktów interesów, które mogłyby zagrozić niezależnemu prowadzeniu dochodzeń przez OLAF.
- VI. W ostatnim czasie niepewność dotycząca umów na czas określony miała szkodliwy wpływ na morale personelu OLAF-u dlatego Komitet Nadzoru zalecił, aby pilnie rozwiązać ten problem. Pod koniec okresu sprawozdawczego częściowo zaradzano tym problemom.
- VII. W obliczu palącej potrzeby silnego wspierania zarządzania i skutecznego kierownictwa, Komitet Nadzoru stanowczo zaleca poprawę technik zarządzania i kierownictwa w celu wspierania skutecznej pracy zespołowej i działań dochodzeniowych.
- VIII. Komitet Nadzoru nawiązał bliższe kontakty z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i stronami zainteresowanymi. Zdaniem komitetu korzystne byłoby zacieśnienie współpracy między Komisją i OLAF-em oraz usprawnienie wymiany informacji między OLAF-em a Eurojustem.
- IX. Komitet Nadzoru śledził z uwagą zmiany przewidziane w ramach restrukturyzacji organizacyjnej OLAF-u i propozycje daleko idących zmian rozporządzenia (WE) nr 1073/99 regulującego funkcję dochodzeniową OLAF-u. Komitetowi zależało, aby zmiany organizacyjne nie zmniejszyły roli działu „Sędziowie i prokuratorzy” w OLAF-ie, który dzięki specjalistycznej wiedzy na temat właściwego prawa i procedur oraz dzięki kontaktom lokalnym może ułatwiać przejmowanie dochodzeń przez państwa członkowskie. Komitetowi Nadzoru zależało również, aby proponowane zmiany do rozporządzenia nie naruszyły niezależności OLAF-u, ani też roli, jaką odgrywa sam komitet.
- X. Komitet Nadzoru stanowczo zalecił wzmocnienie zespołów dochodzeniowych poprzez stworzenie dodatkowych etatów; poprawę oferty szkoleń dla urzędników śledczych oraz, w celu umożliwienia skutecznej pracy Komitetu Nadzoru, zapewnienie odpowiedniej obsady jego sekretariatu oraz przydział dostatecznej ilości etatów w sekretariacie.

ZAŁĄCZNIK 1

KALENDARZ POSIEDZEŃ KOMITETU NADZORU

2005 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
Grudzień	środa, 14 grudnia

2006 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
Styczeń	środa, 25 stycznia — czwartek, 26 stycznia
Luty	wtorek, 21 lutego — środa, 22 lutego
Marzec	poniedziałek, 20 marca — wtorek, 21 marca
Kwiecień	wtorek, 25 kwietnia — środa, 26 kwietnia
Maj	środa, 30 maja
Czerwiec	wtorek, 13 czerwca — środa, 14 czerwca
Lipiec	poniedziałek, 3 lipca — wtorek, 4 lipca
Wrzesień	poniedziałek, 25 września — wtorek, 26 września
Październik	wtorek, 17 października — środa, 18 października
Listopad	poniedziałek, 13 listopada — wtorek, 14 listopada
Grudzień	środa, 13 grudnia — czwartek, 14 grudnia

2007 r.

Miesiąc	Data posiedzenia
Styczeń	poniedziałek, 29 stycznia — wtorek, 30 stycznia
Marzec	poniedziałek, 5 marca
	poniedziałek, 26 marca — wtorek, 27 marca
Kwiecień	wtorek, 24 kwietnia — środa, 25 kwietnia

ZAŁĄCZNIK 2

OPINIA NR 2/2006

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

1. Komitet Nadzoru OLAF-u (zwany dalej Komitetem) na posiedzeniach w dniach 21–22 lutego, 20–21 marca i 25–26 kwietnia 2006 r. omawiał wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (dalej zwany „wnioskiem”). Na sprawozdawców powołano panią dr D. Theato i pana prof. K. Györgyi.

Komitet z zadowoleniem przyjął zdecydowaną postawę Komisji w sprawie wspierania pracy OLAF-u i w miarę możliwości poprawy jego zdolności operacyjnych i zwiększania skuteczności.

Poniższe uwagi koncentrują się głównie wokół problemów, które Komitet uznał za szczególnie ważne:

- prawa proceduralne osób objętych dochodzeniami,
- terminy dotyczące przeprowadzania dochodzeń,
- oraz aspekty instytucjonalne wniosku.

2. Prawa proceduralne osób objętych dochodzeniami

We wniosku słusznie podkreślono konieczność jasnego sformułowania obowiązujących praw proceduralnych gwarantowanych w postępowaniu. Jest to konieczne ze względu na zapewnienie pewności prawnej oraz ochrony interesów osób objętych dochodzeniem. Dlatego Komitet popiera wprowadzenie nowego artykułu 7a, w którym wyjaśniono, że dochodzenia powinny ustalać zarówno okoliczności obciążające jak i odciążające.

Wszystkie dochodzenia OLAF-u, których nie zakończono w inny sposób, są ostatecznie przekazywane niezależnemu sądowi karnemu w państwie członkowskim, gdzie zgodnie z ustawowymi przesłankami stają się przedmiotem formalnego postępowania wraz z normalnie obowiązującymi prawami proceduralnymi. Jednakże zdaniem Komitetu prawa osób objętych postępowaniem *de lege ferenda* wymagają szerszej ochrony niż ta przewidziana we wniosku. Przede wszystkim:

- Postępowanie musi być „sprawiedliwe” i opierać się na domniemaniu niewinności (art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka).
 - Zgodnie z wnioskiem osoby objęte postępowaniem powinny otrzymać jedynie wnioski końcowe oraz zalecenia zawarte w sprawozdaniu końcowym. Jednakże może się to okazać niewystarczające do wniesienia skargi do doradcy ds. weryfikacji. Ta skarga może bowiem kwestionować sposób, w jaki OLAF doszedł do wniosków końcowych. Skarżący musi rozumieć, na jakiej podstawie podjęto decyzję. Dlatego, aby umożliwić mu skorzystanie z prawa do obrony, musi mieć on dostęp do całego sprawozdania lub do całego materiału dowodowego, który go dotyczy.
- W wyjątkowych przypadkach dyrektor generalny może odmówić dostępu do informacji osobie objętej postępowaniem przed przekazaniem tych informacji właściwym władzom/organom. Jak można zapewnić w takim przypadku sprawowanie kontroli przez doradcę ds. weryfikacji, a może w takich przypadkach kontrola taka nie istnieje?
- Aby zapewnić obiektywne prowadzenie postępowania, należy wykluczyć udział śledczych w postępowaniu, jeśli istnieje powody, aby przypuszczać, że nie działają oni w sposób niezależny.
 - Osoba objęta postępowaniem powinna uzyskać prawo do składania wniosków dowodowych.

Wzmocnienie praw proceduralnych osoby objętej postępowaniem poprawiłoby jednocześnie wiarygodność dochodzeń OLAF-u i wyniki tych dochodzeń.

3. Terminy dotyczące przeprowadzania dochodzeń

Art. 6 obowiązującego rozporządzenia OLAF-u stanowi, że dochodzenia prowadzone są nieprzerwanie. Czas trwania musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy. Jeżeli dochodzenie trwa dłużej niż dziewięć miesięcy, dyrektor OLAF-u zgodnie z art. 11 ust. 7 obowiązującego rozporządzenia dotyczącego OLAF-u, informuje Komitet Nadzoru o powodach, ze względu na które nie można jeszcze zakończyć dochodzenia.

Artykuł 6 ust. 7 rozporządzenia przewiduje *de lege ferenda*, że w przypadku gdy dochodzenia nie można zamknąć w ciągu dwunastu miesięcy od daty jego wszczęcia, może ono zostać przedłużone o maksymalnie sześć miesięcy w trybie określonej procedury, a następnie ponownie przedłużone w tym samym trybie.

Zdaniem Komitetu takie podejście wysła niewłaściwy sygnał. Już obowiązujący dziewięciomiesięczny termin budzi kontrowersje. Wprawdzie należy się zgodzić, że niektóre dochodzenia z różnych powodów mogą trwać dłużej. Zdaniem Komitetu, nie należy jednak ustalać dłuższych terminów postępowania i zamiast tego zaleca, aby zawrzeć we wniosku zasadę przyspieszonego prowadzenia dochodzeń (zasada szybkości postępowania). W tym kontekście Komitet uznaje za możliwe skrócenie czasu trwania postępowania przynajmniej w niektórych przypadkach, na przykład dzięki obsadzeniu siedemdziesięciu dotychczas wolnych stanowisk lub zwiększeniu kontroli przełożonych nad czasem trwania postępowania ...

4. Aspekty instytucjonalne

— Zdaniem Komitetu Nadzoru, przepisy powinny w dalszym ciągu umacniać niezależność OLAF-u w prowadzonych dochodzeniach. Komitet postuluje *de lege ferenda*, aby zawrzeć we wniosku następujące zasady:

- OLAF podejmuje decyzje o wszczęciu i sposobie prowadzenia dochodzeń w sposób niezależny i według służbowego uznania.
- OLAF ponosi wyłączną odpowiedzialność za opracowanie strategii prowadzenia dochodzenia.
- OLAF opracowuje swoją politykę operacyjną, w tym dotyczącą zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji, w sposób niezależny, ale blisko współpracując ze wszystkimi właściwymi organami europejskimi i krajowymi.
- Należy mocniej podkreślić zadanie OLAF-u dotyczące zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji.

— Ogólnie rzecz ujmując, w świetle dotychczasowych doświadczeń należy poprawić współpracę OLAF-u z państwami członkowskimi tak, aby zapewnić skuteczną ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ta współpraca nie może się opierać na jednostronnych relacjach OLAF-u z państwami członkowskimi, lecz należy zapewnić przepływ informacji pomiędzy państwami członkowskimi, a zwłaszcza ich właściwymi organami wymiaru sprawiedliwości i OLAF-em.

Na szczególną uwagę zasługuje przewidywany udział OLAF-u w dochodzeniach zewnętrznych prowadzonych przez właściwe organy państw członkowskich.

— Komitet przyjmuje z zadowoleniem, że we wniosku w zasadzie przewiduje się pozostawienie Komitetu Nadzoru jako składającego się z niezależnych osób komitetu fachowców, którego skład jest ustalany w zorganizowanym dialogu z instytucjami i przedstawicielami Parlamentu, Rady i Komisji.

Od początku powinno być jednak jasne, że w zorganizowanym dialogu przedstawiciele trzech instytucji wykonują mandat związany postanowieniami ich instytucji, natomiast osoby niezależne wykonują mandat niezależny. Zorganizowany dialog, przy wszelkich korzyściach z niego płynących zwłaszcza dla kontaktów z tymi instytucjami, prawdopodobnie w pewnym zakresie doprowadzi do upolitycznienia pracy OLAF-u. Zwyczajna kontrola polityczna OLAF-u jest już zagwarantowana bez zorganizowanego dialogu, odbywa się ona w ramach absolutorium budżetowego.

W ramach zorganizowanego dialogu z instytucjami, w którym bierze udział jeden przedstawiciel wyznaczony odpowiednio przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, Komitet Nadzoru jest narażony na ryzyko utraty niezależności w istotnych kwestiach, które mogą dotyczyć również sporządzania sprawozdania z działalności Komitetu.

Nie jest jasne, co ma oznaczać sformułowanie „w celu ustalenia wspólnych wytycznych”.

W art. 8 wniosku wykreślono współodpowiedzialność Komitetu Nadzoru za zapewnianie ochrony danych i tajemnicy zawodowej, bez podania żadnych przyczyn tej zmiany.

W art. 11 wniosku ograniczono prawo Komitetu Nadzoru do informacji. Wskutek proponowanych zmian w ust. 1 i 7 Komitet otrzymywał mniej konkretnych informacji niż dotychczas na temat dochodzeń prowadzonych przez Urząd.

W świetle art. 12 wniosku powstaje pytanie o międzyinstytucjonalny charakter uprawnień dyrektora generalnego OLAF-u. Obecnie dyrektor generalny jest wyznaczany w porozumieniu z Radą i Parlamentem. To daje mu szczególną legitymację. W przyszłości Komisja będzie w ramach „zorganizowanego dialogu” prowadzić konsultacje z Komitetem Nadzoru, których wynik nie jest dla niej wiążący, a następnie mianować dyrektora generalnego. Zdaniem Komitetu Nadzoru spowoduje to znaczne osłabienie legitymacji dyrektora generalnego.

W obliczu trudności, jakie towarzyszyły powołaniu obecnego dyrektora generalnego na drugą kadencję, Komitet z zadowoleniem przyjmuje, że w przyszłości dyrektor generalny OLAF-u będzie mianowany na okres siedmiu lat bez możliwości przedłużenia jego kadencji. Dzięki temu zostanie umocniona jego niezależność i będzie można uniknąć niepożądanych okresów przejściowych. (We wniosku należy ujednolicić terminologię odwołującą się do dyrektora OLAF-u i dyrektora generalnego urzędu).

W odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru obecny wniosek stanowi krok wstecz w porównaniu z wnioskiem Komisji z lutego 2004 r. Poprzedni wniosek przewidywał włączenie sekretariatu do struktury administracyjnej Komisji. Zgodnie z obecnym wnioskiem sekretariat ma podlegać Urzędowi. Może to wpływać na niezależność Komitetu Nadzoru.

Komitet rozumie powody, dla których we wniosku przewidziano możliwość wprowadzenia stanowiska doradcy ds. weryfikacji. Komitet Nadzoru zastanawia się jednak, czy osoba pracująca na stanowisku doradcy ds. weryfikacji będzie mogła pracować „w pełni niezależnie”, jeśli będzie ona mianowana lub ponownie mianowana przez dyrektora generalnego, oraz będzie mu podlegała służbowo, szczególnie w zakresie ocen i promocji.

We wniosku należy również wyjaśnić, że działalność Komitetu Nadzoru nie opiera się tylko na statystycznych i analitycznych sprawozdaniach doradcy ds. weryfikacji. Aby móc wypełniać swoje główne zadanie systematycznej kontroli działań dochodzeniowych OLAF-u, Komitet musi mieć dostęp do spraw, a nie tylko do statystyk, analiz i opinii doradcy ds. weryfikacji. Należy jasno rozgraniczyć zakres kompetencji oraz zagwarantować najważniejszą kompetencję Komitetu, która polega na zapewnieniu niezależności Urzędu.

W art. 16 wniosku zawarto liczne odesłania do innych aktów prawnych, co nie stanowi dobrego przykładu jasno sformułowanych przepisów prawa.

Ogólnie rzecz biorąc należy włączyć regulacje rozporządzenia nr 2185/96 do wniosku. Dzięki temu wszelkie uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u byłyby zawarte w jednym akcie prawnym, co uprościłoby i ułatwiłoby stosowanie prawa.

5. **Niniejsza opinia** opiera się na wersji tekstu, który był przedmiotem konsultacji pomiędzy służbami. Komitet Nadzoru uzyskał w międzyczasie, tj. w dniu 30 maja, 14 czerwca i 4 lipca 2006 r. dalsze ustne informacje. Komitet zastrzega sobie prawo do przekazania dodatkowej opinii dotyczącej ostatecznego pisemnego wniosku Komisji.

OPINIA DODATKOWA

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

1. W swojej opinii nr 2/2006 Komitet Nadzoru OLAF-u z zadowoleniem przyjął zdecydowaną postawę Komisji w sprawie poprawy zdolności operacyjnych i zwiększenia skuteczności OLAF-u oraz sformułował szereg uwag, koncentrując się na prawach proceduralnych osób objętych dochodzeniami, czasie trwania dochodzeń oraz aspektach instytucjonalnych wniosku.

Uwagi te dotyczyły treści tekstu przesłanego do konsultacji pomiędzy służbami Komisji. Niniejsza opinia dodatkowa dotyczy ostatecznej wersji wniosku, który Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ⁽¹⁾.

2. Na posiedzeniu w dniach 25-26 września 2006 r. Komitet Nadzoru w szczególności zbadał rolę doradcy ds. weryfikacji. Komitet uznał, że utworzenie takiego stanowiska miałyby następujące konsekwencje:

— o stworzenie kolejnego etapu kontroli w systemie już istniejących mechanizmów, chociaż nie ma dowodów na to, że istniejące mechanizmy są niewystarczające;

⁽¹⁾ KOM(2006) 244 wersja ostateczna.

- o wydłużenie i skomplikowanie postępowań wbrew żądaniu Parlamentu Europejskiego i Rady, aby jak najbardziej skrócić czas trwania dochodzeń;
 - o powstaje pytanie, w jakim zakresie mandat doradcy ds. weryfikacji mógłby doprowadzić do osłabienia odpowiedzialności dyrektora generalnego OLAF-u;
 - o nałożenie się w pewnym zakresie zadań doradcy ds. weryfikacji i Komitetu Nadzoru, stwarzając ryzyko dublowania pracy i ogólnego osłabiania roli Komitetu, podczas gdy Komitet ten został powołany na mocy wspólnego porozumienia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji;
 - o nadanie doradcy ds. weryfikacji podwójnej roli kontrolera jakości i doradcy w sprawach skarg, w sprawie których miałyby jednocześnie składać sprawozdania dyrektorowi generalnemu OLAF-u oraz monitorować działania dyrektora generalnego OLAF-u, które to role są całkowicie sprzeczne. W schemacie organizacyjnym OLAF-u przyjętym przez Komisję w dniu 1.9.2006 r., zadanie kontroli jakości powierzono dwóm doradcom, którzy podlegają dyrektorom dwóch dyrekcji odpowiedzialnych za wszelkie dochodzenia;
 - o wniosek Komisji nie zawiera co prawda analizy wpływu finansowego, Komitet szacuje, że koszt ten jest nieproporcjonalny w stosunku do niewielkiej liczby spraw przedstawionych do chwili obecnej i w związku z tym jest on niezgodny z zasadą opłacalności.
-

ZAŁĄCZNIK 3

OPINIA NR 3/2006

Komitetu Nadzoru

Wskaźniki wykonania OLAF-u

1. Na posiedzeniach w dniach 21–22 lutego, 20–21 marca i 25–26 kwietnia 2006 r. Komitet Nadzoru omówił kwestię wskaźników wykonania oraz uzgodnił z OLAF-em, że aktywnie włączy się w prace nad dalszym opracowywaniem tych wskaźników.
2. **Wskaźniki wykonania** w różnych obszarach działalności pozwolą OLAF-owi **skoncentrować się w większym stopniu na wynikach** i ogólnie **poprawić jakość usług** świadczonych zwłaszcza na rzecz instytucji europejskich, organów sądowych państw członkowskich i ogółu społeczeństwa, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów finansowych Wspólnot oraz dalszym zwalczaniu nadużyć finansowych i innych niezgodnych z prawem działań szkodzących interesom finansowym Wspólnoty.
3. Jak wynika z informacji przekazanych Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u z 12 kwietnia 2006 r., OLAF rozpoczął już prace nad opracowywaniem wskaźników wykonania.

Duża część istniejących wskaźników dotyczy działań operacyjnych i wyników OLAF-u i ma charakter ilościowo/statystyczny. Te wskaźniki pozwalają OLAF-owi na ocenę ilościową (np. liczby dochodzeń, działań wywiadowczych, itd.). Komitet Nadzoru docenia przydatność rzetelnych badań statystycznych i wskaźników ilościowych oraz zachęca OLAF do **kontynuowania prac nad poprawą rzetelności danych statystycznych**.

4. Komitet Nadzoru odnotowuje, że OLAF „rozpoczął rozważania na temat wskaźników jakości” (komunikat OLAF-u z 12 kwietnia 2006 r.).

Zgodnie z uznaną na świecie metodologią oceny wyników, Komitet Nadzoru podkreśla, że w przyszłości **należy oceniać wyniki OLAF-u w różnych dziedzinach jego działalności przy wykorzystaniu parametrów jakościowych, jak również ilościowych**, co umożliwi ocenę nie tylko działań lub realizacji, ale też skutków i uzyskanych wyników.

5. Ocena jakości polega zazwyczaj na badaniu, w jakim zakresie dana organizacja wypełniła postawione cele w świetle poszczególnych realizacji i wyników. W tym celu zwykle bada się wymierne aspekty ilościowe świadczonych usług. W procesie ustalania celów ilościowych kierownictwo określa istotne kwestie, np. okres realizacji usług, ilość skarg, itd. (pkt 6). W odniesieniu do działalności dochodzeniowej, której wynik polega na dostarczaniu pełnych akt sprawy ze wskazaniem, że sprawa nie wymaga podjęcia dalszych działań lub, alternatywnie, akt sprawy zawierających wystarczającą ilość informacji, by przekazać sprawę organom ścigania lub organom dyscyplinarnym w celu podjęcia przez nie dalszych działań, trudniej o precyzyjne ustalenie celów jakościowych i najlepiej je oceniać na podstawie stopnia zadowolenia klientów (pkt 7).
6. Komitet Nadzoru zwraca w szczególności uwagę na fakt, że na OLAF „są wywierane naciski, aby skrócił on przeciętny czas trwania spraw” (komunikat OLAF-u z 12 kwietnia 2006 r.) oraz że Europejski Trybunał Obrachunkowy zalecił ustalenie maksymalnego czasu trwania dochodzeń (pkt 80 sprawozdania ETO).

W kontekście czasu trwania spraw, Komitet Nadzoru zaleca przeprowadzenie badania **terminowości procedur** oraz jednoczesne porównanie długości prowadzenia poszczególnych spraw ze standardowymi terminami, które powinny zostać ustalone przez kierownictwo.

Do dwóch ogólnie przyjętych wskaźników w tym zakresie należy zaliczyć:

- wskaźnik zakończonych spraw
- wskaźnik zaległości.

Wskaźnik zakończonych spraw: Wskaźnik zakończonych spraw pozwala ocenić, czy organizacja radzi sobie z obciążeniem pracą. Wskaźnik ten określa się jako iloraz liczby spraw zakończonych w okresie sprawozdawczym i liczby spraw wszczętych w tym samym okresie.

Wskaźnik zaległości: Wskaźniki zaległości pozwalają danej organizacji na sprawdzenie, w oparciu o określone przez kierownictwo standardy dotyczące terminowości, czy długość rozpatrywania spraw odpowiada przyjętym standardom.

Dobrym przykładem w tym zakresie (nadającym się do odpowiedniego wykorzystania przez OLAF) jest decyzja austrijskiego Trybunału Federalnego, który zdecydował wcześniej, że:

- nie więcej niż 10 % toczących się spraw może trwać dłużej niż 6 miesięcy,
- żadna ze spraw nie może trwać dłużej niż 24 miesiące.

7. Powszechnie podziela się opinię, że należy włączać klientów w proces ustalania standardów oraz że powinni oni mieć wpływ na kontrolę jakości i ocenę świadczonych usług.

Zdaniem Komitetu Nadzoru OLAF powinien prowadzić systematyczne badania dotyczące poziomu zadowolenia instytucji europejskich i władz krajowych oraz zachęcać tych „klientów” do przedstawiania propozycji zmian, które wydają im się konieczne.

Badania mogłyby koncentrować się na:

- technicznej jakości świadczonych usług,
 - znaczenia przekazywanych informacji
 - oraz terminowości przekazywanych informacji.
-

ZAŁĄCZNIK 4

OPINIA NR 1/2007

Sprawozdania OLAF-u w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy

Bruksela, 25 kwietnia 2007 r.

WPROWADZENIE**Zadania Komitetu Nadzoru**

Komitet Nadzoru przy Europejskim Urzędzie ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) umacnia niezależność OLAF-u poprzez regularne monitorowanie działań dochodzeniowych Urzędu. W ramach tego zadania Komitet nadzoruje również czas trwania dochodzeń OLAF-u i kontroluje, czy dochodzenia prowadzono nieprzerwanie przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności danej sprawy ⁽¹⁾.

Dlatego też w przypadku gdy dochodzenie trwa dłużej niż dziewięć miesięcy, Dyrektor Generalny OLAF-u jest zobowiązany do poinformowania Komitetu Nadzoru o powodach niemożności zakończenia dochodzenia oraz o przewidywanym terminie jego ukończenia.

Od początku swojej kadencji w grudniu 2005 r. nowo wybrany Komitet Nadzoru otrzymywał co miesiąc streszczenia na temat wspomnianych dochodzeń (zwane dalej „sprawozdaniami w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”), które były starannie badane zgodnie z regulaminem wewnętrznym komitetu ⁽²⁾.

Celem tego badania jest przeanalizowanie informacji przekazanych przez Dyrektora Generalnego, aby ocenić czas trwania dochodzeń i powodów ewentualnych nadmiernych opóźnień. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że 75 % wszczętych przez OLAF dochodzeń trwa dłużej niż dziewięć miesięcy ⁽³⁾, zadanie to należy obecnie postrzegać w innej perspektywie. Przekraczanie tego okresu nie jest rzadkie i, w konsekwencji, wydaje się, że zmienił się charakter „sprawozdań w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, funkcjonujących dotąd jak system ostrzegawczy, kontrolujący czas trwania dochodzeń, a sprawozdania przestały pełnić dotychczasową funkcję.

W trakcie badania „sprawozdań w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” przesyłanych do Komitetu, oceniono dwa różne aspekty:

- w jakim zakresie sprawozdania zawierają odpowiednie informacje, które mają umożliwić Komitetowi Nadzoru realizację swojej funkcji kontrolnej, w szczególności w odniesieniu do ewentualnego zaistnienia nadmiernych opóźnień,
- w jakim zakresie te informacje mogą zostać wykorzystane przez OLAF jako narzędzie zarządzania w celu skutecznego zakończenia dochodzenia w proporcjonalnym okresie.

Metodologia

W ramach pozycji zatytułowanej „*Informacje dla Komitetu Nadzoru OLAF-u, sprawy trwające dłużej niż dziewięć miesięcy*”, Dyrektor Generalny OLAF-u przekazuje Komitetowi Nadzoru miesięczne streszczenia na temat dochodzeń, zawierające następujące elementy główne ⁽⁴⁾:

- podstawa prawna;
- opis sprawy;
- data wszczęcia sprawy;
- wpływ finansowy i ekonomiczny;

⁽¹⁾ Art. 6.5 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽²⁾ Dz.U. L 33 z 7.2.2007, art. 13.3 Regulaminu wewnętrznego Komitetu Nadzoru OLAF-u.

⁽³⁾ Wybrane dane statystyczne z Systemu zarządzania sprawami (CMS).

⁽⁴⁾ Zob. załącznik 1.

- powody nieukończenia sprawy związane z jednym (lub kilkoma) z następujących kryteriów: przydzielono znaczne zasoby, jednak ze względu na ilość pracy dochodzeniowej potrzeba więcej czasu; taktyczne wstrzymanie dochodzenia; brak zasobów; małe znaczenie w połączeniu z przydzieleniem ograniczonych zasobów; brak współpracy;
- przeszłe działania;
- przewidywany czas zakończenia.

Na podstawie powyższych informacji przekazanych przez OLAF, Komitet Nadzoru dąży do rozpoznania poniższych elementów, które umożliwią mu dokonanie oceny, czy dochodzenia są prowadzone nieprzerwanie przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy:

- przedmiot dochodzenia, który jest prawnym opisem nieprawidłowości;
- daty referencyjne: data lub okres wykonania aktów objętych dochodzeniem, data otrzymania informacji przez OLAF oraz czas trwania „etapu oceny” sprawy przed podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania;
- potencjalne sankcje lub konsekwencje prawne aktów objętych dochodzeniem: dyscyplinarne, administracyjne, finansowe lub karne;
- okresy przedawnienia aktów objętych dochodzeniem: zarówno w ramach krajowego, jak i wspólnotowego systemu prawa;
- istotność wskazanych powodów nieukończenia sprawy;
- uzasadniony, przewidywany czas potrzebny na zakończenie sprawy.

SPRAWOZDANIA OLAF-u

Dla potrzeb niniejszej opinii Komitet Nadzoru zbadał przesłane przez OLAF „sprawozdania w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” dotyczące okresu od stycznia do grudnia 2006 r. i łącznie 150 dochodzeń odnoszących się do podmiotów ze wszystkich sektorów, w tym: 19 dochodzeń wewnętrznych — instytucje europejskie, 9 dochodzeń wewnętrznych / zewnętrznych — organy UE, 30 dochodzeń dotyczących wydatków bezpośrednich i pomocy zewnętrznej, 21 dochodzeń dotyczących pomocy zewnętrznej, 27 dochodzeń dotyczących rolnictwa, 19 dochodzeń dotyczących ceł i 25 dochodzeń dotyczących środków strukturalnych ⁽¹⁾.

Mając na uwadze specyficzny charakter każdego sektora oraz różne zasady proceduralne mające zastosowanie do każdego sektora, komitet przeprowadził analizę przy wykorzystaniu indywidualnego podejścia do każdego sektora. Celem jest jednak sporządzenie wniosków całościowych.

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie

OLAF pełni wiodącą rolę w tego typu dochodzeniach i posiada przejrzyste kompetencje proceduralne ⁽²⁾.

Komitet zwrócił uwagę, że tylko w bardzo nielicznych przypadkach wymieniono przedmiot dochodzenia, który jest prawnym opisem nieprawidłowości ⁽³⁾. Stosowane w tych sprawach opisy prawne w różny sposób odnoszą się do „konfliktu interesów” (art. 14 regulaminu pracowniczego), „naruszenia art. 22 regulaminu pracowniczego oraz art. 57.2 rozporządzenia finansowego” lub „przecieku informacji poufnych, art. 86 ust. 2 regulaminu pracowniczego”, a taki opis umożliwia ocenę istotności podjętych środków dochodzeniowych oraz proporcjonalności czasu trwania dochodzeń.

Szczególną uwagę zwrócono na rozważania dotyczące okresów przedawnienia aktów objętych dochodzeniem. Jednak nie wspomina się ani daty wykonania tych aktów ⁽⁴⁾, ani czasu trwania „etapu oceny” sporządzanej przez OLAF przed podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania, pomimo OLAF czasem wymienia datę otrzymania informacji. Nigdy nie wspomina się potencjalnych sankcji lub konsekwencji prawnych aktów objętych dochodzeniem.

⁽¹⁾ Zob. załącznik 2. Całkowita liczba aktywnych dochodzeń według sektorów, w grudniu 2006 r.: 62 dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie, 24 dochodzenia wewnętrzne / zewnętrzne: organy UE, 69 dochodzeń dotyczących wydatków bezpośrednich i pomocy zewnętrznej, 49 dochodzeń dotyczących pomocy zewnętrznej, 65 dochodzeń dotyczących rolnictwa, 83 dochodzeń dotyczących ceł oraz 52 dochodzeń dotyczących środków strukturalnych.

⁽²⁾ Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽³⁾ Zob. załącznik 2: sprawy nr 25, 24 i 125.

⁽⁴⁾ Zob. załącznik 2: jedynie w przypadku sprawy nr 59 znajduje się odniesienie do okresu wykonania aktów objętych dochodzeniem.

Komitet dokładnie zbadał istotność powodów nieukończenia sprawy; na ogół powody wskazane w sprawozdaniu wzorcowym często nie odpowiadają powodom objaśnianym w późniejszych sprawozdaniach. Zwrócono szczególną uwagę na „tactyczne wstrzymanie dochodzenia”, jako na często przytaczany powód. Powód ten nie jest jasno wyjaśniany i uzasadniany; jako uzasadnienie dla podejścia „tactycznego wstrzymania”, które często prowadziło do długich okresów bezczynności, wskazywano „względny operacyjny”, złożoność sprawy lub brak odpowiedzi od innych służb (1). Ten rodzaj bezczynności stwierdzono również w przypadku innych dochodzeń (2).

Jednocześnie Komitet Nadzoru ustalił, że OLAF podaje przewidywany czas zakończenia dochodzenia, jednak bez wskazania żadnych konkretnych szczegółów uzasadniających proponowany okres. Zazwyczaj termin nie jest uwarunkowany prowadzeniem przez OLAF działań dochodzeniowych, ale czynnikami zewnętrznymi.

Dochodzenia wewnętrzne/zewnętrzne: organy UE

OLAF pełni wiodącą rolę w tego typu dochodzeniach (3).

Ustalono, że nie zawsze wymienia się przedmiot dochodzenia, który jest prawnym opisem nieprawidłowości.

Często wskazuje się datę otrzymania informacji przez OLAF. Nie wymienia się jednak ani daty wykonania aktów objętych dochodzeniem ani czasu trwania okresu oceny. W konsekwencji w „sprawozdaniach w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” nie przywołuje się potencjalnych sankcji ani nie wymienia okresów przedawnienia.

Najczęściej jako powody nieukończenia sprawy podawano „małe znaczenie w połączeniu z brakiem zasobów” oraz „ilość dochodzeń”.

Należy zwrócić uwagę, że prawie nigdy nie wymienia się przewidywanego czasu zakończenia dochodzenia (4).

Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna

OLAF pełni wiodącą rolę w tej dziedzinie, w której zasady prowadzenia postępowań opierają się również na „obowiązujących porozumieniach z państwami trzecimi” (5).

Odnotowano systematyczne i szczegółowe wskazywanie podstawy prawnej dochodzeń. Przedmiot dochodzeń jest klarownie wyjaśniony, pomimo że nie podaje się prawnego opisu danych nieprawidłowości. W tym kontekście potencjalne sankcje lub konsekwencje prawne nieprawidłowości są wymieniane jedynie jeśli mają charakter karny, w kilku przypadkach zawarte jest odniesienie do okresów przedawnienia (6).

Jeżeli chodzi o daty referencyjne, w sprawozdaniach nie zawsze jest wskazana data otrzymania informacji przez OLAF (7). Nie pojawiają się również ani czas trwania „etapu oceny” ani data lub okres wykonania aktów objętych dochodzeniem.

Powszechnie podawanymi powodami nieukończenia dochodzeń są w szczególności „ilość pracy dochodzeniowej”, „małe znaczenie w połączeniu z przydzieleniem ograniczonych zasobów” oraz „brak zasobów”.

W sprawozdaniach zawsze jest podany przewidywany czas zakończenia sprawy, zaś dalsze kroki, które należy podjąć w ramach dochodzeń, są opatrzone gruntownym wyjaśnieniem.

Pomoc zewnętrzna

Jak wspomniano w poprzedniej sekcji, OLAF pełni wiodącą rolę w tej dziedzinie (5). Zwrócono uwagę, że nie zawsze podaje się prawne odniesienie do porozumień z państwami trzecimi, w których odbywają się dochodzenia.

Odnotowano długie „etapy oceny” przed podjęciem decyzji o wszczęciu dochodzeń (8). Daty otrzymania informacji przez OLAF są właściwie przywoływane. Jednak nie ma odniesienia ani do daty wykonania aktów objętych dochodzeniem ani do potencjalnych sankcji lub konsekwencji prawnych. W sprawozdaniach brak jest jakichkolwiek sugestii dotyczących okresów przedawnienia.

(1) Zob. załącznik 2: między innymi sprawy nr 20, 21, 22, 25, 59 i 101.

(2) Zob. załącznik 2: między innymi sprawy nr 1, 2 i 101.

(3) Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

(4) Zob. załącznik 2: jedynie w przypadku spraw nr 77 i 87.

(5) Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz „obowiązujące porozumienia z państwami trzecimi”.

(6) Zob. załącznik 2: sprawy nr 31 i 92.

(7) Zob. załącznik 2: między innymi sprawy nr 64, 92, 93 i 106.

(8) Zob. załącznik 2: między innymi sprawy nr 9, 27, 28, 29 i 120.

Szczególną uwagę zwrócono na powody nieukończenia dochodzeń. Powody takie, jak „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” oraz „ilość pracy dochodzeniowej”, często dotyczą sytuacji, gdy OLAF czeka na zakończenie audytów prowadzonych przez firmy zewnętrzne, nie uczestnicząc w nich aktywnie ani nie mając ścisłej kontroli. „Sprawozdania w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” nie określają jasno, jaka jest wartość dodana związana z pracą OLAF-u w tej dziedzinie.

Nie zawsze wskazuje się przewidywany czas zakończenia sprawy i często wymienia się jasne dalsze kroki w ramach postępowań.

Rolnictwo

OLAF posiada solidne i dobrze ugruntowane uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w tej dziedzinie ⁽¹⁾. Jednak sektor ten obejmuje również sprawy celne, w przypadku gdy chodzi o produkty rolne, a w takiej sytuacji OLAF pełni przede wszystkim funkcję koordynującą i pomocniczą. Większość przekazanych do Komitetu Nadzoru „sprawozdań w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” dotyczy tej właśnie kategorii.

W zakresie spraw celnych podstawa prawna oraz opis prawny nieprawidłowości są zazwyczaj dobrze określone. Nie ma jednak odniesienia ani do prawnych konsekwencji nieprawidłowości ani do upływu okresów przedawnienia, tak aby można było podjąć działania przeciwko osobom uchylającym się od płacenia opłat celnych. Ponadto rzadko wymienia się datę otrzymania informacji przez OLAF i nie podaje się czasu trwania okresu oceny.

Ustalono, że często w tego rodzaju sprawach zaangażowanych jest kilka państw członkowskich, które nie odpowiadają terminowo na przesyłane przez OLAF wnioski o wsparcie. Choć w wielu streszczeniach jako powód nieukończenia dochodzenia podaje się „ilość pracy dochodzeniowej”, to często powód ten łączy się z „długimi opóźnieniami w otrzymaniu odpowiedzi z państw członkowskich”. Możliwe, że w konsekwencji nie zawsze podany jest przewidywany czas na zakończenie dochodzenia ⁽²⁾, a jeżeli już jest podany to brakuje jasnego uzasadnienia podanej daty.

W zakresie dochodzeń w sektorze rolnictwa, Komitet zwrócił uwagę, że „sprawozdania w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” czasami nie podają jasnego rozpoznania skutków finansowych w odniesieniu do finansowania wspólnotowego ⁽³⁾. To z kolei ma wpływ na prawny opis nieprawidłowości, który nie jest podany, nie ma również wzmianki o końcowych konsekwencjach administracyjnych lub karnych. Brakuje również wyraźnego odniesienia do dat lub okresu wykonania aktów objętych dochodzeniem oraz do okresu przedawnienia.

Cła

W tej dziedzinie OLAF pełni rolę koordynującą i pomocniczą, a czas trwania spraw zależy od działań państw członkowskich i zaangażowanych państw trzecich. Jest to powód nieukończenia sprawy konsekwentnie podawany w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”.

Trudniej było ustalić, w jakim stopniu okres „dziewięćmiesięczny” był formułowany w tego rodzaju przypadkach, mając na uwadze, że należy to ostatecznie do obowiązków państw członkowskich.

Zwrócono uwagę, że podstawa prawna jest dobrze wyjaśniona, a streszczenie sprawy jest szczegółowe i wartościowe. Jednak brakuje odniesienia do dat wykonania aktów objętych dochodzeniem oraz nie wymienia się okresów przedawnienia.

Zaobserwowano również, że przewidywany czas na zakończenie wymieniony w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” odnosi się również do kroków podejmowanych przez państwa członkowskie.

Środki strukturalne

OLAF posiada solidną podstawę prowadzenia dochodzeń w tej dziedzinie ⁽⁴⁾. Jednak w wielu przekazanych „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, OLAF nie przeprowadza dochodzenia, ale raczej udziela wsparcia krajowym organom sądowym i administracyjnym ⁽⁵⁾.

Wymienia się przedmiot dochodzenia, który jest prawnym opisem nieprawidłowości. Jednak w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” nie ma wyraźnego opisu finansowania wspólnotowego pod kątem budżetu Wspólnoty w odniesieniu do analizowanej sprawy.

⁽¹⁾ Między innymi art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95, rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96 i rozporządzenie (WE) nr 515/97.

⁽²⁾ Zob. załącznik 2: między innymi sprawy nr 32, 33, 34, 35 i 36.

⁽³⁾ Zob. załącznik 2: sprawy nr 12, 36 i 70.

⁽⁴⁾ Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95, rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96.

⁽⁵⁾ Zob. załącznik 2: między innymi sprawy nr 41, 42, 55, 57, 75 i 112.

Wymienia się również datę otrzymania przez OLAF informacji oraz, w niektórych przypadkach, sprawozdanie zawiera odniesienie do „etapu oceny”, pomimo że nigdy nie wymieniono daty wykonania aktów objętych dochodzeniem.

W sprawozdaniach zawarto szczegółowych odniesień do potencjalnych sankcji lub konsekwencji prawnych aktów objętych dochodzeniem, a okresy przedawnienia, czy to w ramach prawa wspólnotowego czy prawa krajowego, nie są w żadnym przypadku analizowane, niezależnie od faktu, że w przypadku niektórych dochodzeń znajdują się wyraźne odniesienia do potencjalnych przestępstw ⁽¹⁾.

Jako powód nieukończenia sprawy często przywołuje się „brak zasobów” lub „ilość pracy dochodzeniowej”, pomimo że czasami powody te nie całkiem odpowiadają powodom objaśnianym w późniejszych sprawozdaniach lub odnoszą się do szczegółowych zadań osób prowadzących dochodzenie w tej dziedzinie ⁽²⁾.

W obszarze wsparcia świadczonego na rzecz krajowych organów sądowych, przywoływanym powodem jest „charakter sprawy (pomoc w sprawach karnych)” ⁽³⁾.

Zazwyczaj określa się przewidywany czas na zakończenie sprawy, pomimo tego, że nie podaje się żadnych konkretnych szczegółów.

WNIOSKI I ZALECENIA

Informacje zawarte obecnie w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” przesyłanych do Komitetu Nadzoru są istotne i użyteczne. Elementy takie, jak opis sprawy, podjęte działania, skutki finansowe i proponowane działania na przyszłość pozostają kluczowe dla zrozumienia analizowanego dochodzenia. Jednak po zbadaniu „sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” stało się oczywiste, że brakuje zasadniczych elementów niezbędnych do tego, aby Komitet Nadzoru mógł realizować swoje zadania kontrolne w odniesieniu do czasu trwania dochodzeń. Ponadto Komitet Nadzoru uważa, że włączenie tych elementów do „sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” będzie również pomocne w usprawnieniu zarządzania trwającym dochodzeniem na danym etapie sprawy.

Funkcja kontrolna Komitetu Nadzoru

- Obecny format „sprawozdania z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” nie zawiera wszystkich istotnych informacji niezbędnych do tego, aby Komitet Nadzoru mógł ustalić, czy dochodzenia są prowadzone nieprzerwanie przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.

Format streszczenia w formie „sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” powinien zostać zmieniony, tak aby uwzględnił elementy uzupełniające, które umożliwiłyby efektywną ocenę postępów w dochodzeniach. Elementy te powinny obejmować: opis prawny nieprawidłowości, datę lub okres wykonania aktów objętych dochodzeniem, czas trwania „etapu oceny” przed podjęciem decyzji w sprawie wszczęcia sprawy, potencjalne sankcje lub konsekwencje prawne aktów objętych dochodzeniem oraz okresy przedawnienia w odniesieniu do aktów objętych dochodzeniem.

- Brak odniesienia do okresów przedawnienia w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” uniemożliwia Komitetowi Nadzoru dokonanie oceny proporcjonalnego czasu trwania działań podjętych i proponowanych w odniesieniu do prowadzonego dochodzenia.

Okresy przedawnienia powinny być szczegółowo wskazywane i analizowane w streszczeniach w formie „sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”.

- Informacje zawarte w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” są w niektórych sekcjach niewystarczające, aby mogły dać jasny pogląd na temat celu dochodzeń, powodów opóźnień oraz ich prawnych konsekwencji. W szczególności powód „taktyczne wstrzymanie dochodzenia”, w przypadku gdy dochodzenie nie zostało zakończone, nie jest w większości przypadków ani właściwie uzasadniony ani objaśniony.

Ponadto częste podawanie powodu takiego, jak „małe znaczenie w połączeniu z brakiem zasobów” może świadczyć o braku jasnej polityki dochodzeniowej.

⁽¹⁾ Zob. załącznik 2: sprawa nr 17.

⁽²⁾ Zob. załącznik 2: sprawy nr 54 i 75.

⁽³⁾ Zob. załącznik 2: sprawy nr 41, 55, 57 i 112.

Należy ściśle zdefiniować lub pominąć określenie „taktyczne wstrzymanie dochodzenia”, wykorzystywane w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”. Uzasadnienie to w przypadku nieukończenia dochodzenia należy stosować bardzo ostrożnie i w sposób ściśle określony.

Zaleca się również rozważenie konsekwencji, jakie mogą się wiązać z zastosowaniem uzasadnienia „małe znaczenie w połączeniu z brakiem zasobów”.

- Przewidywany czas zakończenia postępowania nie jest dokładnie odzwierciedlony w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”. W jednej trzeciej przypadków nie podaje się przewidywanego czasu zakończenia, a jeżeli już jest wspomniany, to nigdy nie przestrzega się go.

Należy wskazywać przewidywany czas zakończenia postępowania wraz z uzasadnionym wyjaśnieniem. Należy lepiej określać przyszłe działania dochodzeniowe.

Zarządzanie dochodzeniami OLAF-u

- „Sprawozdania z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” przekazywane Komitetowi Nadzoru przestały pełnić funkcję systemu ostrzegawczego w odniesieniu do długości trwania dochodzeń, a stanowią raczej zadanie sprawozdawcze realizowane na tym etapie sprawy. Zdecydowana większość dochodzeń OLAF-u trwa przez dłuższy okres. W wielu przypadkach zauważa się długie okresy bezczynności. Komitet Nadzoru uważa, że bieżące „sprawozdanie w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” nie stanowi instrumentu zarządzania, mającego na celu ponowne zbadanie przez OLAF swojej strategii dochodzeniowej i sprecyzowanie swych celów. Fakt, że 75 % dochodzeń trwa dłużej niż dziewięć miesięcy, dobitnie wskazuje na potrzebę podjęcia natychmiastowych działań zarządczych.

Zaleca się wprowadzenie systemu kontroli zarządzania, który efektywnie przeciwdziałałby zastojom w dochodzeniach. Dlatego za odpowiedni środek należy uznać regularną, ścisłą kontrolę sprawowaną nad postępami w dochodzeniach przez kierowników działu.

PRZYSZŁE DZIAŁANIA

Komitet Nadzoru będzie w dalszym ciągu badał „sprawozdania w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” otrzymane od Dyrekcji Generalnej za rok 2007. Komitet przeprowadzi dalszą kontrolę powodów nieukończenia dochodzeń w określonym terminie i zwróci szczególną uwagę na współpracę ze strony państw członkowskich. Komitet będzie również bacznie obserwował sprawę opracowania jasnej strategii dochodzeniowej oraz udoskonalonego systemu zarządzania sprawami.

Należy zwrócić uwagę, że szybka reakcja OLAF-u po spotkaniu Urzędu z Komitetem Nadzoru ⁽¹⁾, mająca na celu poprawę treści „sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, pozwala Komitetowi założyć, że OLAF równie szybko zareaguje na powyższe zalecenia. Wprowadzenie sugerowanych zmian we wskazany sposób będzie stanowić podstawę wszystkich przyszłych badań Komitetu Nadzoru w zakresie „sprawozdań w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”.

(1) Zob. Nota 1/01068 z 5.2.2007.

ZAŁĄCZNIK 5

OPINIA NR 1/2006

Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2007

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2006 r.

Komitet Nadzoru OLAF-u na posiedzeniach w dniach 20–21 marca i 25-26 kwietnia 2006 r. omówił „Wstępny projekt budżetu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF-u) na rok 2007” i wydał następującą opinię:

Opinia

Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2007 r. w zasadzie stanowi kontynuację budżetu OLAF-u na rok 2006; uzupełnia go o pewną ilość dodatkowych wniosków uwzględniających rozszerzenia (UE-10, Bułgaria i Rumunia).

W odniesieniu do zasobów ludzkich Komitet zauważa, że w porównaniu do średniej Komisji, w OLAF-ie znaczna część personelu jest zatrudniona na czas określony; OLAF zamierza też obsadzić dużą ilość wolnych stanowisk, zatrudniając pracowników na czas określony z list rezerwowych z bieżącej procedury rekrutacyjnej oraz z list rezerwowych EPSO dla urzędników. Rekrutacja nowych urzędników wiąże się z podjęciem dodatkowych wysiłków szkoleniowych.

Stabilność i ciągłość zatrudnienia są niezbędnymi czynnikami w procedurze zatrudniania pracowników na czas określony i OLAF zamierza osiągnąć ogólną równowagę w niektórych służbach, między innymi w komunikacji.

Komitet Nadzoru zobowiązuje OLAF do przywrócenia stanowisk przydzielonych sekretariatowi Komitetu Nadzoru OLAF-u do poziomu określonego w poprzednim budżecie.

OLAF stara się zaspokajać wszystkie potrzeby Komitetu Nadzoru i jego sekretariatu w zakresie zasobów ludzkich i środków finansowych w celu umożliwienia Komitetowi Nadzoru wykonywania swoich uprawnień przy zachowaniu pełnej niezależności.

Dyrektor generalny OLAF-u w sposób wiążący zobowiązał się do zapewnienia Komitetowi Nadzoru wszelkich zasobów ludzkich i środków finansowych, jakie są konieczne do wykonywania uprawnień Komitetu i realizowania jego programu pracy.

W tej sytuacji Komitet Nadzoru popiera projekt budżetu OLAF-u.

OPINIA NR 2/2007

Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2008

Bruksela, dnia 25 kwietnia 2007 r.

Komitet Nadzoru OLAF-u na posiedzeniach w dniach 24-25 kwietnia 2007 r. omówił „Wstępny projekt budżetu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF-u) na rok 2008” i wydał następującą opinię:

a) Zarządzanie zasobami ludzkimi i działania dochodzeniowe

Odnosząc się do kwestii pracowników zatrudnionych na czas określony, Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjął porozumienie osiągnięte niedawno z DG ds. Personelu i Administracji i przedstawicielami personelu, które przewiduje przeprowadzenie procedury sprawdzającej wobec pracowników zatrudnionych na okres określony przed 1 lutego 2006 r., w celu przedłużenia ich umów na czas nieokreślony. Zawarcie porozumienia odgrywa istotną rolę w utrzymaniu poziomu i dalszym rozwoju wiedzy specjalistycznej wewnątrz OLAF-u i powinno się przyczynić do większego zaangażowania personelu w wypełnianie zadań OLAF-u i lepszej skuteczności całego urzędu.

Aby w pełni wykorzystać pozytywne skutki porozumienia, Komitet Nadzoru zwraca uwagę na pilną potrzebę przyjęcia solidnej strategii w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. OLAF powinien zapewnić, aby zarządzanie zasobami ludzkimi oraz szkolenia były w pełni dostosowane do potrzeb organizacji oraz aby przydział zasobów między działami odzwierciedlał potrzeby priorytetowe. Ogólnie rzecz biorąc, zarządzanie zasobami ludzkimi powinno być postrzegane jako najważniejszy środek wspierający funkcje dochodzeniowe i służący poprawie efektywności i skuteczności działalności dochodzeniowej. Poprawienie efektywności i jakości usług OLAF-u jest możliwe jedynie poprzez wykształcenie i utrzymanie wysoko wykwalifikowanego, zróżnicowanego personelu dochodzeniowego; działania te należy traktować jako główne źródło korzyści dla ogólnej strategii OLAF-u.

W związku z tym, zdaniem Komitetu Nadzoru, przyjęcie jasno określonej strategii w zakresie zasobów ludzkich pomoże urzędowi w jak najlepszym wykorzystaniu istniejących zasobów w działalności dochodzeniowej, aby w przyszłości lepiej zarządzać obciążeniem pracą i zapewnić odpowiednią obsadę zespołów dochodzeniowych. Obejmuje to co najmniej perspektywiczne planowanie średnio- i krótkoterminowych potrzeb strategicznych (opartych na analizie strategicznej), przegląd istniejących zasobów i zdolności oraz identyfikację obszarów, w których istnieje potrzeba wprowadzania dalszych usprawnień. Istotnym aspektem w tym zakresie jest zapewnienie odpowiednich i ciągłych szkoleń dla urzędników śledczych, co jest głównym czynnikiem zwiększania motywacji i satysfakcji z pracy.

Zalecenie: OLAF opracuje strategię rozwoju zasobów ludzkich, służącą osiągnięciu krótko- i średnioterminowych celów dotyczących zasobów ludzkich (ocena potrzeb, rekrutacja, szkolenia, mobilność i rozwój kariery). Solidne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi przyczyni się do poprawienia skuteczności operacyjnej.

b) Przydział zasobów służący wsparciu pracy dochodzeniowej

OLAF domaga się dziewięciu dodatkowych stanowisk AD, z których dwa mają zostać przydzielone do działów operacyjnych, zaś pozostałe do wykonywania różnych zadań administracyjnych i zadań związanych z polityką. Komitet Nadzoru popiera przydział zasobów mających wzmocnić funkcje dochodzeniowe OLAF-u, ale kwestionuje potrzebę przydzielania dodatkowych zasobów w obszarach dotyczących administracji i polityki, które nie są bezpośrednio związane z działaniami dochodzeniowymi, bez dalszego udokumentowania jej pilności. Szczególnie ze względu na to, że wiele zespołów dochodzeniowych OLAF-u boryka się obecnie z niedoborami personelu w stosunku do nakładu pracy.

Po drugie, Komitet Nadzoru ma świadomość, że OLAF nie był w stanie obsadzić szeregu stanowisk, o które występował do władz budżetowych w poprzednich latach, i że obecnie istnieje duża ilość nieobsadzonych stanowisk. Kierownictwo OLAF-u powinno w pierwszej kolejności podjąć środki zmierzające do obsadzenia wolnych stanowisk, zanim będzie się domagał dodatkowych etatów.

W procesie niedawnej reorganizacji OLAF wyraźnie określił działalność dochodzeniową jako swoje zadanie priorytetowe. Jeśli OLAF uznaje, że istnieje nagła potrzeba uzupełnienia zasobów w pewnych obszarach dotyczących działań nieoperacyjnych, kierownictwo powinno rozważyć podjęcie alternatywnych kroków, takich jak przesunięcia (oczywiście nie z dziedzin operacyjnych).

Zalecenie: Nowe stanowiska powinny zostać w pierwszej kolejności przydzielone do wykonywania działań operacyjnych OLAF-u, zaś stanowiska nieoperacyjne powinny zostać obsadzone w drodze wewnętrznych przesunięć. Pozwoliłoby to na poprawę funkcji dochodzeniowych OLAF-u.

c) Pracownicy sekretariatu

Dyrektor generalny OLAF-u w sposób wiążący zobowiązał się do zapewnienia Komitetowi Nadzoru wszelkich zasobów ludzkich i środków finansowych, jakie są konieczne do wykonywania uprawnień Komitetu i realizowania jego programu pracy. Komitet Nadzoru chciałby, aby OLAF utworzył rezerwę w budżecie na 2008 r. na osiem stanowisk dla personelu sekretariatu, wprowadzając w tym celu odpowiedni przypis, przeznaczając te etaty w szczególności na potrzeby sekretariatu, tak jak to miało miejsce w przeszłości. Umożliwiłoby to Komitetowi Nadzoru wykonywanie jego uprawnień przy zachowaniu pełnej niezależności.

Zalecenie: OLAF w planie zatrudnienia umieści przypis mówiący o przeznaczeniu ośmiu etatów na potrzeby sekretariatu.

d) Wniosek

Komitet Nadzoru OLAF-u popiera projekt budżetu OLAF-u na rok 2008 z zastrzeżeniem, że OLAF uwzględni wyżej wymienione zalecenia.