

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Opinia nr 2/2017 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 ⁽¹⁾ (art. 19)

(2018/C 404/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wprowadzenie	3
Metodyka	4
ROZDZIAŁ I	4
Ramy prawne funkcjonowania OLAF	4
Rola OLAF – kontekst prawny	4
Instrumenty prawne, które ma do dyspozycji OLAF	6
ROZDZIAŁ II	7
Tok dochodzenia: wpływ nowego rozporządzenia nr 883/2013 na skuteczność prowadzenia dochodzeń przez OLAF	7
Wszczęcie dochodzenia: wyrażenie niezależności OLAF	7
Prowadzenie dochodzenia: środki dochodzeniowe, które OLAF jest uprawniony wdrażać	8
Dostęp OLAF do informacji	10
Obowiązek współpracy z OLAF	11
Czas trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF: wzmocnienie niezależności OLAF	11
Zamknięcie dochodzenia: sprawozdanie końcowe, zalecenia i działania następcze	12
ROZDZIAŁ III	13
Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w toku dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Prawo do skutecznej kontroli sądowej	13
Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych: założenia wstępne	13
Potrzeba wzmocnienia praw i gwarancji proceduralnych w nowym rozporządzeniu w sprawie OLAF nr 883/2013: art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF i jego wpływ na dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne	13
Prawo do skutecznej kontroli sądowej	15

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

ROZDZIAŁ IV	16
Nadzór nad dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF i kontrola tych dochodzeń; rola Komitetu Nadzoru i jego interakcja z innymi organami	16
Uwagi ogólne	16
Rola Trybunału Sprawiedliwości	16
Rola krajowych organów sądowych	17
Kontroler gwarancji proceduralnych	17
ROZDZIAŁ V	19
Rola, status i kompetencje Komitetu Nadzoru i jego Sekretariatu: rozporządzenie nr 883/2013 i rozporządzenie 2016/2030	19
Misja Komitetu Nadzoru: uwagi ogólne	19
Zakres uprawnień Komitetu Nadzoru określony w nowym rozporządzeniu i w jego zmianach wprowadzonych rozporządzeniem 2016/2030	19
Rola Komitetu Nadzoru: interpretacja na podstawie rozporządzenia nr 883/2013	20
Regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF	20
Wspieranie dyrektora generalnego OLAF przez Komitet Nadzoru w zakresie wykonywania jego zadań: priorytety polityki dochodzeniowej, wytyczne w sprawie procedur dochodzeń i roczny plan zarządzania	21
Status członków Komitetu Nadzoru	21
ROZDZIAŁ VI	22
Ustanowienie Prokuratury Europejskiej i jego wpływ na dochodzenia OLAF	22
Rola Komitetu Nadzoru w stosunkach z Prokuraturą Europejską	24

Wprowadzenie

1. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) ustanowiono 18 lat temu (w 1999 r.) jako administracyjny organ dochodzeniowy mający na celu zwalczanie nadużyć, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej. Od początku jego funkcjonowania kwestie zakresu i wpływu uprawnień OLAF oraz jego składu zostały w pewnym stopniu zepchnięte na dalszy plan przez możliwe utworzenie Prokuratury Europejskiej. Prace legislacyjne dotyczące Prokuratury Europejskiej, zainicjowane przez Komisję i Parlament Europejski, rozpoczęto w 2001 r.

Ostatecznie w czerwcu 2017 r. Rada ogłosiła, że rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej zostanie przyjęte do października 2017 r., pod warunkiem wyrażenia wcześniejszej zgody przez Parlament Europejski. W takim przypadku Komisja z pewnością rozważyłaby rewizję rozporządzenia w sprawie OLAF, co mogłoby się nałożyć na obecnie przeprowadzaną ocenę. W związku z tym dogłębna analiza tego, w jaki sposób uprawnienia i skład OLAF oddziaływałyby na utworzoną w przyszłości Prokuraturę Europejską, wykracza poza zakres niniejszej opinii. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasową działalność OLAF, przyszła rola, jaką Prokuratura Europejska odgrywałaby w europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, miała duży wpływ na prowadzone przez OLAF dochodzenia, a zatem wydaje się, że w niniejszej ocenie nie uda się uniknąć odniesień do tej kwestii.

2. W marcu 2016 r. Komisja Europejska częściowo zniosła immunitet (zwolnienie z odpowiedzialności sądowej) dyrektora generalnego OLAF w reakcji na wniosek krajowych organów sądowych Belgii na podstawie zasady lojalnej współpracy. Dyrektora generalnego poddano krajowemu śledztwu w związku z zarzutami nielegalnego przechwytywania rozmów telefonicznych w ramach pełnionej przez niego funkcji urzędowej podczas dochodzenia prowadzonego przez OLAF⁽¹⁾.

Ta wyjątkowo poważna i bezprecedensowa sytuacja wymaga dokładnej kontroli stosowania rozporządzenia w odniesieniu do środków dochodzeniowych, do których wdrażania OLAF jest uprawniony, oraz do ochrony praw podstawowych. Sposób wdrożenia najważniejszych zasad, jakimi są niezależność, nadzór, kontrola zgodności z prawem, bezstronność, integralność, dobre rządy i rozliczalność, wymaga gruntownego rozważenia.

Jeżeli chodzi o uchylenie immunitetu, dyrektor generalny wniósł do Sądu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji, twierdząc, że środek mógł naruszać jego niezależność⁽²⁾. Komitetowi Nadzoru nieznane są szczegółowe uwagi przedłożone przez którąkolwiek ze stron Sądowi, przed którym nadal toczy się postępowanie w sprawie głównej skargi wniesionej przez dyrektora generalnego. Kwestia ta podaje w wątpliwość również adekwatność uprawnień Komitetu Nadzoru do zabezpieczania niezależności OLAF.

3. Od 1999 r. rozporządzenie w sprawie OLAF zmieniono dwukrotnie. We wrześniu 2013 r. rozporządzenie nr 883/2013 zastąpiło pierwsze rozporządzenie (rozporządzenie nr 1073/1999). Zmiana ta miała na celu zwiększenie efektywności operacyjnej OLAF, jego niezależności oraz przestrzegania praw i gwarancji proceduralnych podczas trwania dochodzeń.

Trzy lata później, w październiku 2016 r., rozporządzenie nr 883/2013 poddano wczesnej zmianie przed okresem oceny określonym w reformie, aby wprowadzić zmiany w zakresie niezależności sekretariatu Komitetu Nadzoru oraz budżetu Komitetu Nadzoru. Wprowadzona rozporządzeniem 2016/2030 zmiana spowodowała nieprzewidywane problemy w zakresie funkcjonowania i pozycji instytucjonalnej Komitetu Nadzoru, wpływając tym samym na przydatność mechanizmów nadzoru oraz na wzmocnienie niezależności OLAF.

W bliskiej przyszłości Komitet Nadzoru uważnie zastanowi się nad tą drugą reformą.

⁽¹⁾ Postanowienie prezesa Sądu z dnia 20 lipca 2016 r., Dyrektor generalny Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) przeciwko Komisji Europejskiej, sprawa T-251/16 R: *Faits à l'origine du litige „des allegations d'écoutes téléphoniques illégales”* (pkt 15). W postanowieniu oddalono drugi wniosek złożony przez dyrektora generalnego OLAF, w którym zwrócił się on do prezesa Sądu o pilne zawieszenie wykonania decyzji Komisji w celu uniknięcia poważnego i nieodwracalnego uszczerbku dla jego niezależności oraz niezależności i prawidłowego działania OLAF.

⁽²⁾ Ibidem. Sąd nie wydał jeszcze ostatecznej decyzji w tej sprawie.

Metodyka

4. W nowym rozporządzeniu w pewnym stopniu wyjaśniono podstawowy zakres kompetencji Komitetu Nadzoru w zakresie regularnego monitorowania wykonywania przez OLAF zadań dochodzeniowych w celu wzmocnienia niezależności Urzędu. W nowym brzmieniu przepisów Komitetowi Nadzoru powierzono zadanie polegające na sprawowaniu nadzoru nad właściwym wykonywaniem przez OLAF kompetencji powierzonych mu na mocy rozporządzenia ⁽¹⁾. Komitet Nadzoru uważa jednak, że mechanizmy przewidziane do celów tego nadzoru pozostają niejasne i konieczne są dalsze wyjaśnienia, w szczególności w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i ochrony praw podstawowych.

Komitet Nadzoru zdaje sobie sprawę, że nowym rozporządzeniem prawodawca zwolnił Komitet Nadzoru z odpowiedzialności za przeprowadzanie kontroli zgodności z prawem *ex ante*, co było przedmiotem orzeczenia Sądu Unii Europejskiej w sprawie T-48/05, Franchet i Byk przeciwko Komisji. Sąd orzekł, że w celu ochrony praw podstawowych należy skonsultować się z Komitetem Nadzoru przed przekazaniem sprawozdań ze sprawy krajowym organom sądowym ⁽²⁾. Komitet Nadzoru uważa, że nadal istnieje potrzeba wprowadzenia jasnych przepisów dotyczących mechanizmów, według których Komitet Nadzoru ocenia wykonanie przez OLAF zadań dochodzeniowych po zamknięciu dochodzenia.

5. Korzystając z doświadczenia zdobytego poprzez regularne monitorowanie dochodzeń i pełnienie swojej funkcji, w styczniu 2017 r. Komitet Nadzoru rozpoczął proces badania:

- 30 opinii dotyczących spraw „oddalonych” przez OLAF;
- 3 sprawozdań końcowych z zamkniętych spraw;
- zgłoszeń skarg otrzymanych przez OLAF w latach 2014–2017;
- informacji dotyczących sprawozdań i zaleceń OLAF przekazanych do instytucji i organów sądowych państw członkowskich, w odniesieniu do których nie podjęto działań następczych w latach 2014–2016;
- priorytetów polityki dochodzeniowej i rocznych planów prac na lata 2014–2017;
- 218 sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy z okresu od stycznia 2017 r. do kwietnia 2017 r.

Komitet Nadzoru zbadał ponadto:

- wniesione do Trybunału Sprawiedliwości sprawy związane z OLAF;
- decyzje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie skarg dotyczących OLAF;
- sprawozdania i opinie poprzednich Komitetów Nadzoru.

Wyboru informacji dotyczących działalności OLAF, które Komitet Nadzoru poddał analizie, dokonał OLAF.

ROZDZIAŁ I

Ramy prawne funkcjonowania OLAF

Rola OLAF – kontekst prawny

6. Zakres kompetencji OLAF oraz samo rozporządzenie nr 883/2013 znajdują potwierdzenie w art. 325 ust. 4 TFUE, na mocy którego instytucjom nadaje się uprawnienia do uchwalania niezbędnych środków w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony interesów finansowych UE we wszystkich państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych UE. W związku z tym na mocy rozporządzenia nr 883/2013 dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF włącza się do zakresu ochrony interesów finansowych UE.

⁽¹⁾ Zob. art. 15 ust. 1 akapit pierwszy *in fine*.

⁽²⁾ Zob. art. 11 ust. 7 akapit ostatni rozporządzenia nr 1073/1999 oraz art. 17 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 883/2013. Zob. art. 13 ust. 5 regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF (Dz.U. L 308 z 24.11.2011) dotyczący „działań podejmowanych na podstawie informacji przekazanych przez Dyrektora Generalnego”, w szczególności w odniesieniu do mechanizmu ustanowionego w porozumieniu z OLAF, aby zabezpieczyć przestrzeganie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w przypadku „spraw wymagających przekazania informacji do organów sądowych państw członkowskich”.

W art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013 na OLAF nakłada się obowiązek prowadzenia wewnętrznych dochodzeń administracyjnych w celu zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych UE. W tym celu Urząd prowadzi dochodzenia w poważnych sprawach związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych stanowiącym zaniedbanie obowiązków przez urzędników i innych pracowników Unii, które może prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub postępowania karnego, lub równoważne niedopełnienie obowiązków przez członków instytucji i organów, szefów urzędów i agencji lub członków personelu instytucji, organów, urzędów lub agencji niepodlegających regulaminowi pracowniczemu.

W art. 1 ust. 4 uprawnia się również OLAF do prowadzenia dochodzeń w sprawie działań na szkodę interesów finansowych Unii, tym samym wykluczając wszelkie inne uchybienia z zakresu dochodzeń Urzędu. Rozporządzenie w sprawie OLAF potwierdza jednak, że odpowiedzialność Urzędu wykracza poza ochronę interesów finansowych i obejmuje wszystkie działania związane z ochroną interesów Unii przed niezgodnymi z prawem zachowaniami, które mogą prowadzić do postępowania administracyjnego lub karnego. OLAF może także wszcząć dochodzenia administracyjne, aby zbadać, czy urzędnik lub były urzędnik dopuścił się niedopełnienia obowiązków wynikających z regulaminu pracowniczego, nie ograniczając zakresu dochodzenia wyłącznie do działań szkodzących interesom finansowym Unii ⁽¹⁾.

W praktyce dochodzenia prowadzone przez OLAF skupiają się na nadużyciach finansowych (które stanowią kategorię prawa karnego). Jednocześnie prawodawca pozostawił możliwość przesłania organom sądowym państw członkowskich dowodów zgromadzonych podczas dochodzenia administracyjnego. Co więcej, OLAF wydaje zalecenia do podjęcia konkretnych działań w zakresie krajowych postępowań dyscyplinarnych, administracyjnych, finansowych lub karnych. OLAF prowadzi zatem dochodzenia, które mają swój ciąg dalszy w krajowych postępowaniach karnych; zgromadzone dowody mają ponadto taką samą wartość co dowody przedstawione przez organy administracyjne państw członkowskich ⁽²⁾.

W tym kontekście przyjęcie dyrektywy w sprawie ochrony interesów finansowych w lipcu 2017 r. poszerzyło kompetencje OLAF w zakresie ochrony interesów finansowych UE w obszarze prawa karnego oraz rozszerzyło zakres dochodzeń prowadzonych przez OLAF, aby obejmowały one VAT. Będzie mieć to wpływ na zakres kompetencji OLAF.

7. Rozporządzenie nr 883/2013 zawiera szereg powiązań między dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF a postępowaniem karnym. Dzięki temu dochodzenia prowadzone przez OLAF stanowią etap quasi-przygotowawczy do postępowania karnego ⁽³⁾.

Dochodzenia prowadzone przez OLAF w przyszłości będą w sposób bezpośredni powiązane z postępowaniem karnym poprzez bliskie stosunki i wymianę informacji z Prokuraturą Europejską ⁽⁴⁾. W szczególności jeżeli OLAF zapewni Prokuraturze Europejskiej wsparcie operacyjne ⁽⁵⁾ lub przeprowadzi dochodzenia administracyjne, OLAF uczyni to wyłącznie do celów dochodzenia lub postępowania karnego trwającego w państwie członkowskim. Takie przypadki będą podlegać zmianie rozporządzenia nr 883/2013, aby prawa i gwarancje proceduralne oraz przepisy dotyczące dowodów odzwierciedlały wymogi stawiane przez prawo krajowe odpowiedniego państwa członkowskiego.

8. We wniosku w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej nie przedstawiono wyjaśnień dotyczących mandatu ani uprawnień OLAF. W przypadku zatwierdzenia wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej w jego obecnej formie OLAF odpowiadałby za:
 - a) prowadzenie dochodzeń w ramach „obecnego mandatu” we wszystkich państwach członkowskich UE (również w państwach członkowskich, które nie uczestniczą w ustanawianiu Prokuratury Europejskiej);
 - b) prowadzenie dochodzeń poniżej progu określonego dla Prokuratury Europejskiej (ogólnego progu wynoszącego 10 000 EUR lub szczególnego progu wynoszącego 10 mln EUR w przypadku oszustw związanych z VAT) w państwach członkowskich biorących udział w ustanawianiu Prokuratury Europejskiej;
 - c) prowadzenie dochodzeń przekazanych OLAF przez Prokuraturę Europejską oraz czynności, o których wykonanie zwróciła się Prokuratura Europejska.

W odniesieniu do przypadków wymienionych w lit. c) nie wyjaśniono jeszcze, czy OLAF miałyby wszczynać własne dochodzenia, czy też miałyby w jakiś sposób działać w ramach proceduralnych Prokuratury Europejskiej. Zdaniem Komitetu Nadzoru pełne odpowiedzi na te zasadnicze pytania powinny znaleźć się w rozporządzeniu w sprawie OLAF.

⁽¹⁾ Komitet Nadzoru już zwrócił na to uwagę w swojej opinii nr 4/2011, s. 4.

⁽²⁾ Artykuł 11 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽³⁾ Rozporządzenie nr 883/2013, w tym motywy 6 i 29 oraz art. 11 ust. 2.

⁽⁴⁾ Artykuł 101 ust. 1 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (jak określono w dokumencie Rady nr 9941/17 z 30.6.2017).

⁽⁵⁾ Ibidem, art. 101 ust. 3 lit. a).

Komitet Nadzoru uważa, że zmiana w rozporządzeniu nr 883/2013 powinna służyć ujednoczeniu podstaw wszystkich dochodzeń prowadzonych przez OLAF, aby uniknąć rozdrobnienia i trudności w interpretacji, a także zwiększyć jasność prawa i gwarancji proceduralnych. Ujednolicone ramy prawne powinny również zawierać wyczerpujący kodeks uprawnień OLAF. W rozporządzeniu będzie należało poświęcić szczególną uwagę kwestiom wyjaśnienia uprawnień w odniesieniu do instytucji UE oraz podziału kompetencji między OLAF a przyszłą Prokuraturą Europejską.

Instrumenty prawne, które ma do dyspozycji OLAF

9. W odniesieniu do kwestii ochrony interesów finansowych UE oraz stosowania przepisów dotyczących zwalczania nadużyć rozporządzenie w sprawie OLAF jest nierozdzielnie powiązane z rozporządzeniem nr 2185/96 i rozporządzeniem nr 2988/95 i uzupełniane wieloma innymi instrumentami prawnymi takimi jak decyzje, zasady sektorowe, porozumienia międzyinstytucjonalne, wskazówki, wytyczne i porozumienia administracyjne.

W szczególności nowym rozporządzeniem nr 883/2013 wprowadzono wytyczne w sprawie procedur dochodzeń – dokument, w którym przedstawiono skierowane do personelu OLAF wytyczne w zakresie: (i) prowadzenia dochodzeń; (ii) gwarancji proceduralnych i praw przysługujących osobom objętym dochodzeniem i świadkom; oraz (iii) szczegółowych informacji dotyczących obowiązujących wewnętrznych procedur doradczych i kontrolnych, w tym również kontroli zgodności z prawem. Przedmiotowym wytycznym przyznano główną rolę w rozporządzeniu nr 883/2013, a stworzono je w celu umożliwienia dyrektorowi generalnemu niezależnego postępowania. Osoby prowadzące dochodzenie mają obowiązek stosować się do tych wytycznych, które, zanim zostaną wydane, muszą zostać przedstawione Komitetowi Nadzoru (zob. motyw 18 i 19 oraz art. 17 ust. 8 rozporządzenia nr 883/2013) i przesłane do instytucji. Na podstawie art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym omówiono dobrą administrację, przepisy te wiążą sam OLAF.

10. Wytyczne w sprawie procedur dochodzeń przyjęto we wrześniu 2013 r.; składają się one z 28 artykułów, z których niektóre stanowią po prostu powielenie istniejących przepisów prawnych. Opublikowano je na stronie internetowej Urzędu, aby zapewnić przejrzystość zgodnie z nowym rozporządzeniem⁽¹⁾.

Istotnym efektem wprowadzenia wytycznych było ustanowienie w obrębie OLAF nowej struktury, która zajmuje się organizacją wewnętrzną i podziałem zadań między poszczególne jednostki dochodzeniowe, w tym utworzenie tak zwanego Działu Selekcji i Kontroli Dochodzeń. Dział ten – pełniący funkcje organu podejmującego decyzje dotyczące wszczęcia spraw – stanowi wstępny filtr analizy informacji przychodzących. Przeprowadza on również kontrolę zgodności z prawem w czasie trwania dochodzenia oraz pełni rolę ostatecznego recenzenta sprawozdań ze sprawy oraz decyzji w sprawie zaleceń przedstawionych przez OLAF.

Komitet Nadzoru wyraża swoje wątpliwości dotyczące skuteczności i przejrzystości przedmiotowej struktury i wzywa prawodawcę do rozważenia konsekwencji, jakie taka struktura i jej elastyczna podstawa prawna mogą mieć dla praw osób fizycznych. Prawodawca musi ustanowić ramy trwałych struktur, aby zabezpieczyć stabilność działań dochodzeniowych.

Komitet Nadzoru wziął pod uwagę, że tekst 28 artykułów, które formalnie stanowią wytyczne w sprawie procedur dochodzeń, od momentu jego przyjęcia w 2013 r. uzupełniano licznymi wytycznymi skierowanymi do pracowników OLAF wydanymi w latach 2014–2016, w tym:

- wytycznymi/vademecum w zakresie wyboru spraw,
- ogólnymi instrukcjami dotyczącymi przekazywania spraw,
- instrukcjami dotyczącymi stałego prowadzenia dochodzeń,
- procedurami dotyczącymi rozdzielania i łączenia dochodzeń oraz spraw koordynacji,
- procedurami w zakresie zarzutów złożonych przez osoby objęte dochodzeniem dotyczących ujawnienia informacji poufnych,
- instrukcjami w zakresie możliwego zamknięcia dochodzenia bez możliwości przedstawienia uwag,
- instrukcjami w zakresie rozdzielania sprawozdań końcowych i towarzyszących im zaleceń,
- wytycznymi w sprawie monitorowania finansowego.

⁽¹⁾ Zob. motyw 18 i art. 17 ust. 8 akapit ostatni rozporządzenia nr 883/2013.

Uwzględniając powyższe, Komitet Nadzoru uważa, że taki różnorodny zestaw przepisów nie zapewnia przebiegowi dochodzeń przejrzystości zakładanej przez prawodawcę oraz że liczba instrukcji może zwiędzić pracowników OLAF, w szczególności osoby prowadzące dochodzenie. Sytuacji tej można uniknąć, określając kompleksowe procedury dochodzenia w rozporządzeniu.

ROZDZIAŁ II

Tok dochodzenia: wpływ nowego rozporządzenia nr 883/2013 na skuteczność prowadzenia dochodzeń przez OLAF

11. OLAF ma obowiązek prowadzić swoje dochodzenia z uwzględnieniem szeregu przepisów i zasad. Należą do nich: niezależność, legalność, proporcjonalność, pomocniczość, bezstronność, obiektywność, sprawiedliwość, rozsądne ramy czasowe oraz przestrzeganie domniemania niewinności, poufności i tajemnicy służbowej. Nowym rozporządzeniem udoskonalono niektóre z tych przepisów, w szczególności przepisy w zakresie ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Zasady mające zastosowanie do funkcji dochodzeniowej pozostają jednak rozproszone między licznymi instrumentami prawnymi⁽¹⁾, co sprawia, że konieczne jest ich doprecyzowanie. Wytyczne w sprawie procedur dochodzeń przyjęte przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 17 ust. 8 nowego rozporządzenia nie były w stanie zastąpić roli prawodawcy w określaniu jasnych przepisów w zakresie dochodzenia.

Komitet Nadzoru zbadał wykonywanie nowych uprawnień i wdrażanie zasad regulujących funkcję dochodzeniową przez OLAF, uwzględniając cały tok prowadzenia sprawy w świetle Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Wszczęcie dochodzenia: wyrażenie niezależności OLAF

12. Komitet Nadzoru zawsze zwraca szczególną uwagę na kluczowy moment postępowania, tj. decyzję o wszczęciu dochodzenia lub odmowie wszczęcia dochodzenia. Nie dzieje się tak jedynie dlatego, że dyrektor generalny musi podjąć taką decyzję całkowicie niezależnie, bez jakiegokolwiek nacisku ze strony rządu, instytucji lub osoby fizycznej, ale również ze względu na konsekwencje, jakie ta decyzja ma dla UE, dla przyjętej przez państwa członkowskie polityki dochodzeniowej w zakresie zwalczania nadużyć oraz dla praw osób fizycznych będących przedmiotem dochodzenia.
13. W przeciwieństwie do sformułowania zastosowanego w poprzednim rozporządzeniu⁽²⁾ w art. 5 nowego rozporządzenia zawarto zasadę oportunistyczną w procesie dochodzenia poprzez: (i) określenie kryteriów wszczynania dochodzeń; oraz (ii) nadanie dyrektorowi generalnemu OLAF szerokiego zakresu swobody przed podjęciem decyzji dotyczącej tego, czy wszczęcie dochodzenia jest stosowne. „Wystarczające podejrzenia”, które w europejskim orzecznictwie określono jako warunek wstępny wszczęcia dochodzenia⁽³⁾, włączono do tekstu rozporządzenia i uzupełniono innymi czynnikami decyzyjnymi, takimi jak: priorytety polityki dochodzeniowej, roczny plan zarządzania oraz konieczność efektywnego wykorzystania zasobów i konieczność proporcjonalności przyjętych środków. Standardy te nawet rozszerzono w odniesieniu do swobody wyboru dyrektora generalnego w zakresie dochodzeń wewnętrznych⁽⁴⁾.

Komitet Nadzoru uważa, że ta różnorodność kryteriów wszczynania dochodzeń jest zbyt elastyczna i może stanowić ryzyko dla pewności prawa i sprawiedliwego traktowania przez OLAF informacji przychodzących, chyba że wprowadzone zostaną mechanizmy równoważące wszelkie potencjalne nadużycia swobody lub nieuzasadnione naciski zewnętrzne na dyrektora generalnego OLAF.

Prawodawca powinien ponownie rozważyć szeroko zakrojoną swobodę nadaną dyrektorowi generalnemu na mocy nowego rozporządzenia w tym kluczowym momencie oraz zdecydowanie zrównoważyć ją obowiązkiem regularnego przekazywania Komitetowi Nadzoru swojej uzasadnionej decyzji w przypadku, gdy postanowi nie wszczynać dochodzenia. Służyłoby to jako mechanizm rozliczalności i wzmocnienia niezależności OLAF.

14. W art. 5 nowego rozporządzenia nie określono nałożenia na dyrektora generalnego obowiązku późniejszego informowania właściwych organów państwa członkowskiego lub zainteresowanej instytucji, gdy podejmie on decyzję

⁽¹⁾ Obejmującymi rozporządzenie nr 2988/95 i rozporządzenie nr 2185/96, porozumienie międzyinstytucjonalne, porozumienia administracyjne między instytucjami a OLAF oraz decyzję Komisji 1999/352/WE wraz z kolejnymi zmianami.

⁽²⁾ W art. 5 rozporządzenia nr 1073/1999 zaledwie wskazano, że dochodzenia zewnętrzne/wewnętrzne „wszczynane są na mocy decyzji dyrektora Urzędu”.

⁽³⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu, sprawa C-15/00, oraz wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu, sprawa C-11/00.

⁽⁴⁾ Artykuł 5 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 883/2013 stanowi, że: „uwagę zwraca się na instytucję, organ, urząd lub agencję, które mają najlepsze warunki do ich przeprowadzenia, zważywszy w szczególności na charakter faktów, rzeczywisty lub potencjalny wymiar finansowy sprawy oraz prawdopodobieństwo jakichkolwiek sądowych działań następczych”.

o wszczęciu lub odmowie wszczęcia dochodzenia zewnętrznego lub wewnętrznego⁽¹⁾. Może to prowadzić do ryzyka utraty informacji i bezkarności sprawców. Prawodawca musi rozwiązać ten problem utraty informacji, ponieważ może on pozbawić państwa członkowskie możliwości wykorzystania tych informacji jako podstaw ich własnej polityki dochodzeniowej.

15. Komitet Nadzoru zbadał, czy wewnętrzne przepisy wykonawcze dotyczące omawianego etapu wyboru i wszczęcia, które przyjęto w wytycznych w sprawie procedur dochodzeń, zapewniają przejrzystość i niezależność procesu dochodzenia. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę przyszłe powołanie Prokuratury Europejskiej i jej interakcje z OLAF w zakresie wszczynania/odmowy wszczęcia spraw oraz dostępu do informacji⁽²⁾

Wykorzystując doświadczenie Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania, ustalono, że oceny wspomnianych powyżej rozległych kryteriów dotyczących zarzutów i informacji przychodzących dokonała bardzo ograniczona liczba pracowników Działu Selekcji i Kontroli Dochodzeń OLAF, nie korzystając przy tym konsekwentnie z wiedzy członków personelu będących ekspertami w istotnych obszarach pracy OLAF w jednostkach dochodzeniowych i jednostkach wspierających działania dochodzeniowe. Zważywszy na wiedzę tych jednostek w zakresie odnośnych sektorów operacyjnych, należy zawsze się do nich zwracać podczas dokonywania oceny informacji przychodzących. Należy zapewnić, aby gromadzenie, ocena, przetwarzanie, analiza i rozpowszechnianie informacji odbywały się w ramach silnego i dobrze zorganizowanego systemu informacji o sprawach i zarządzania nimi, którego osoby prowadzące dochodzenie powinny używać jako narzędzia pracy, a nie wyłącznie jako systemu przechowywania informacji.

Zważywszy na doświadczenie zgromadzone przez OLAF od czasu jego ustanowienia rozporządzenie powinno w dokładniejszy sposób wskazywać główne obszary dochodzeń prowadzonych przez OLAF (które obejmują fundusze strukturalne, rolnictwo, zasoby własne, cła, pomoc zewnętrzną, korupcję itd.). Dzięki temu przepisy i uprawnienia dochodzeniowe OLAF w tych sektorach byłyby bardziej doprecyzowane. Gdyby na mocy rozporządzenia określono przejrzystą strukturę OLAF, przyczyniłoby się to do wsparcia niezależności w zakresie właściwego wykonywania uprawnień Urzędu oraz zapewniłoby solidną podstawę dla współpracy OLAF i Prokuratury Europejskiej.

Prowadzenie dochodzenia: środki dochodzeniowe, które OLAF jest uprawniony wdrażać

16. Bliski związek prawa administracyjnego i karnego w zakresie ochrony interesów finansowych UE wywołał w OLAF dezorientację podczas wykonywania przez Urząd swoich uprawnień⁽³⁾. Miało to miejsce w szczególności, gdy OLAF stosował nadmiernie wysokie standardy dochodzeniowe w zakresie prawa karnego do działań dochodzeniowych o charakterze administracyjnym, i odwrotnie, gdy stosował standardy administracyjne do działań dochodzeniowych, które mogły wymagać zgody organu sądowego⁽⁴⁾.
17. Rozporządzenie nr 883/2013 nie rozwiązało tego problemu, co zostało poniekąd utrudnione nową możliwością połączenia aspektów wewnętrznych i zewnętrznych w jednym dochodzeniu bez konieczności posiadania kompleksowych ram dla działań dochodzeniowych⁽⁵⁾. Dochodzenia administracyjne obejmują wszelkie inspekcje, kontrole lub „inne środki” podjęte przez OLAF zgodnie z art. 3 i 4. Wydaje się, że artykuły te co do zasady obejmują wyczerpującą grupę czynności dochodzeniowych odpowiednio na potrzeby dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych, w tym kontrole i inspekcje na miejscu, natychmiastowy i niezapowiedziany dostęp do informacji będących w posiadaniu instytucji oraz informacje ustne od członków i personelu. W nowym rozporządzeniu wyraźnie zamieszczono inne czynności dochodzeniowe, takie jak prowadzenie rozmów z osobą objętą dochodzeniem lub świadkiem. Podejście wybrane przez prawodawcę podczas prac nad przepisami pozostawiło jednak możliwość interpretacji co do sposobu prowadzenia tych czynności dochodzeniowych oraz co do rodzaju dochodzeń, do którego należy je stosować, tj. dochodzeń wewnętrznych/zewnętrznych/koordynacji. Było to źródłem niespójności w stosowaniu rozporządzenia i stworzyło podstawy do skarg⁽⁶⁾.

(1) Artykuł 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 883/2013 stanowi: „[...] dyrektor generalny [...] może [...] niezwłocznie przekazać wszelkie stosowne informacje [...]”.

(2) Zob. motyw 103, art. 39 ust. 4 oraz art. 101 ust. 3 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (jak określono w dokumencie Rady nr 9941/17 z 30.6.2017).

(3) Na podstawie doświadczeń Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania, w tym także wartości dowodowej sprawozdania końcowego OLAF w państwach członkowskich. Informacje wysyłane Komitetowi Nadzoru przez OLAF w latach 2012–2016 dotyczące 142 zamkniętych spraw, w odniesieniu do których wydano zalecenia sądowe, oraz zaleceń wydanych przez OLAF, w związku z którymi organy sądowe państw członkowskich nie podjęły działań następczych.

(4) Zob. decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 1663/2014/OV dotyczącej postępowania OLAF w dochodzeniu zewnętrznym.

(5) Artykuł 7 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013 stanowi: „w przypadku gdy dochodzenie łączy elementy dochodzenia zewnętrznego i wewnętrznego, zastosowanie mają odpowiednio art. 3 i 4”.

(6) Zob. decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 2676/2009/ANA, postępowania prejudycjalne i sprawy związane z bezpośrednim postępowaniem toczące się przeciwko OLAF przed Trybunałem Sprawiedliwości. Informacje przesłane przez OLAF Komitetowi Nadzoru w sprawie 13 skarg złożonych na OLAF w latach 2014, 2015 i 2016 w związku z gwarancjami proceduralnymi w ramach procedury odwoławczej OLAF udostępnionymi na stronie internetowej OLAF dnia 20 stycznia 2014 r.

18. Parlament Europejski kilkakrotnie wnioskował, aby wszystkie uprawnienia dochodzeniowe OLAF zostały zebrane w jednym rozporządzeniu⁽¹⁾. Komitet Nadzoru zgadza się z tym ambitnym projektem, szczególnie w świetle ustanowienia Prokuratury Europejskiej. W tym nowym kontekście w odniesieniu do wszystkich rodzajów dochodzeń prowadzonych przez OLAF pożądane są kompleksowe i zharmonizowane podstawy dochodzeń OLAF, w których zawarte będą jasne przepisy dotyczące jego kompetencji, a także praw i gwarancji proceduralnych. Ponadto prawa i gwarancje proceduralne należy ograniczyć wyłącznie w przypadku gruntownie uzasadnionych odroczeń⁽²⁾ lub immunitetów wynikających z traktatów⁽³⁾.
19. W perspektywie krótkoterminowej Komitet Nadzoru zachęca do maksymalnej harmonizacji przepisów dotyczących wszystkich dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz jego kompetencji w celu zagwarantowania przewidywalności jego działań oraz zagwarantowania równości wobec prawa osób objętych dochodzeniem i innych podmiotów zaangażowanych w dochodzenie. Komitet Nadzoru uważa, że zmiany w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE przyczyniły się do przełamania rozróżnienia między dochodzeniami wewnętrznymi a zewnętrznymi. W praktyce stawia to jednak wyzwania w postaci nierównych gwarancji dla osób objętych dochodzeniem i niejednorodnych uprawnień dochodzeniowych OLAF. Z podobnych względów Komitet Nadzoru nie popiera pozostawienia kwestii istotnych kompetencji dochodzeniowych do rozwiązania w ramach ustaleń roboczych między OLAF a instytucjami UE – powoduje to rozdrobnienie przepisów i uprawnień dochodzeniowych OLAF, co z kolei obniża poziom ochrony interesów finansowych UE.
20. Na podstawie swojego doświadczenia w zakresie monitorowania Komitet Nadzoru uważa, że OLAF powinien prowadzić swoje dochodzenia w oparciu o jasne środki działania; niedociągnięcia proceduralne mogą skutkować pojawieniem się przeszkód prawnych na drodze do wszczęcia dochodzeń przez organy krajowe lub skutkować uniewinnieniami.
- Okazało się, że technika legislacyjna stosowana przez prawodawcę podczas prac nad przepisami dotyczącymi uprawnień Komisji do prowadzenia dochodzeń w zakresie prawa konkurencji jest stosowna do zapewnienia skuteczności dochodzeń w tej dziedzinie. Z techniki tej można by zatem skorzystać podczas zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF⁽⁴⁾.
21. Komitet Nadzoru uważa, że OLAF nie posiada wszystkich narzędzi dochodzeniowych, których potrzebowałby, aby pomagać przyszłej Prokuraturze Europejskiej w prowadzeniu dochodzeń w zakresie współczesnych form przestępczości, przestępstw finansowych i, w szczególności, nieprawidłowości. Każda osoba prowadząca dochodzenie w sprawie nadużycia finansowego lub korupcji musi mieć dostęp do informacji dotyczących przekazów pieniężnych. OLAF potrzebowałby: (i) nowoczesnych narzędzi operacyjnych umożliwiających prowadzenie dochodzenia w sprawie przestępstwa ze szkodą dla interesów finansowych UE, które popełniono online; (ii) podstawy prawnej umożliwiającej mu wystąpienie o dostęp do rachunków bankowych oraz o podobne informacje dotyczące przekazów pieniężnych (takich jak za pośrednictwem serwisu PayPal). W przypadku potrzeby zatwierdzenia przez sąd lub inny organ organy krajowe powinny udzielić OLAF wszelkiej niezbędnej pomocy – zgodnie z prawem krajowym – w celu uniknięcia opóźnień.
22. W przyjętej niedawno dyrektywie w sprawie ochrony interesów finansowych UE oszustwo związane z podatkiem VAT uwzględniono w ramach interesów finansowych UE jako zasób własny⁽⁵⁾. Ponieważ OLAF będzie miał jasne kompetencje i narzędzia służące prowadzeniu dochodzenia w zakresie wewnątrzunijnego oszustwa związanego z VAT, będzie on potrzebował dostępu do danych z Eurofisc i VIES⁽⁶⁾ (7). Potrzebny będzie również przepis zachęcający do wymiany informacji istotnych z punktu widzenia dochodzeń prowadzonych przez OLAF z jednostkami analityki finansowej (FIU). Mimo to ścisła współpraca z FIU, w tym wymiana informacji na temat prania pieniędzy, powinna być możliwa, ponieważ FIU funkcjonują jako organy administracyjne w większości państw UE⁽⁸⁾.

(1) Zob. rezolucja legislacyjna z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot i zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2004 – oraz rezolucja legislacyjna z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie ochrony interesów finansowych i zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdania roczne za lata 2005 i 2006.

(2) Ograniczenia określone w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

(3) W szczególności protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej.

(4) Zob. rozdział V (Upewnienia dochodzeniowe) rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

(5) Zob. wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, sprawa C-539/09, pkt 72; postanowienie Trybunału (wielka izba) z dnia 7 maja 2013 r., Akerberg Fransson, sprawa C-617/10, pkt 25 i 26; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 8 września 2015 r., Taricco, sprawa C-105/14, pkt 39.

(6) Sieć Eurofisc ustanowiono rozporządzeniem w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (rozporządzenie Rady nr 904/2010, Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1). Jest to mechanizm umożliwiający państwom członkowskim zacieśnienie współpracy administracyjnej w zakresie zwalczania zorganizowanych oszustw związanych z VAT, w szczególności oszustw karuzelowych. VIES (system wymiany informacji o VAT) umożliwia przedsiębiorstwom uzyskanie szybkiego potwierdzenia numerów VAT ich partnerów handlowych, natomiast administracjom VAT – monitorowanie i kontrolowanie wewnątrzpaństwowych przepływów handlowych w celu wykrywania wszelkiego rodzaju nieprawidłowości (zob. np. rozporządzenie Rady (EWG) nr 218/92 z dnia 27 stycznia 1992 r. w sprawie administracyjnej współpracy w dziedzinie podatku pośredniego (VAT)).

(7) Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne pt. „Zwalczanie wewnątrzpaństwowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”, s. 9–10, s. 38, s. 43–44, s. 52.

(8) Wraz z gromadzeniem przez nią danych wywiadowczych FIU może mieć sposobność do zwrócenia się o informacje do swoich odpowiedników w innych państwach członkowskich, korzystając z sieci FIU (FIU.net), z jednoczesną możliwością śledzenia i ochrony informacji – art. 5 ust. 4 decyzji Rady 2000/642/WSiSW.

Częścią strategii Komisji w zakresie zwalczania oszustw związanych z VAT jest usunięcie przeszkód stojących na drodze do skutecznej współpracy między organami podatkowymi i organami celnymi oraz między organami ścigania i instytucjami finansowymi na szczeblu krajowym i na szczeblu europejskim⁽¹⁾. Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje takie podejście.

23. Zdaniem Komitetu Nadzoru Komisja powinna zbadać możliwość rozszerzenia kompetencji OLAF, szczególnie włączenia w nie blisko powiązanej dziedziny ochrony praw własności intelektualnej w stosunku do przywozu na jednolity rynek UE. Można też rozważyć ściślejszą współpracę i wymianę informacji operacyjnych z Urzędem Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej.
24. Kwestia nadzoru i kontroli zgodności z prawem działań dochodzeniowych OLAF związanych z przestrzeganiem praw podstawowych i gwarancji proceduralnych zostanie omówiona w dalszej części niniejszej opinii⁽²⁾. Fakt, że belgijskie organy sądowe wszczęły dochodzenie karne wobec dyrektora generalnego OLAF w związku z nielegalnym przechwytywaniem rozmów telefonicznych podczas trwania dochodzenia prowadzonego przez OLAF⁽³⁾ jest jednak bardzo poważną sprawą, która wymaga ze strony prawodawcy przeprowadzenia gruntownej kontroli wewnętrznych mechanizmów doradczych, kontrolnych i kontroli zgodności z prawem ustalonych nowym rozporządzeniem w odniesieniu do środków dochodzeniowych, jakie OLAF ma prawo zastosować⁽⁴⁾. Rozporządzenie musi zapobiegać powstawaniu podobnych sytuacji w przyszłości poprzez ustanowienie spójnych i niezależnych mechanizmów nadzoru i kontroli zgodności z prawem.

Komitet Nadzoru uważa, że prawodawca powinien rozważyć przydzielenie do OLAF inspektora praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Obejmowałoby to również ustalenie, w jaki sposób taki inspektor miałby wchodzić w interakcję z nadzorem sądowym oraz z Komitetem Nadzoru, a także zapewnienie jego ściślejszej współpracy z ekspertami ds. praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w każdym sektorze OLAF.

Inną możliwością byłoby zwiększenie liczby członków Komitetu Nadzoru z pięciu do siedmiu osób – jak proponowano w przeszłości – oraz przypisanie Komitetowi szczególnych kompetencji w tym zakresie oraz w dziedzinie wymiany informacji poufnych, biorąc pod uwagę przyszłą współpracę z Prokuraturą Europejską.

Dostęp OLAF do informacji

25. W rozporządzeniu w sprawie OLAF należy przyznać OLAF uprawnienia do gromadzenia dowodów znajdujących się w obiektach podmiotów gospodarczych, które otrzymały fundusze z UE. W zmienionym rozporządzeniu należy również przewidzieć kompleksowe przepisy określające warunki, na jakich OLAF może wejść do budynków instytucji UE i zgromadzić wszystkie dowody znajdujące się w oficjalnych siedzibach takich instytucji, w tym dane przechowywane na urządzeniach, w połączonych systemach komputerowych oraz w mediach.
26. Komitet Nadzoru zauważa, że nie istnieją żadne przepisy dotyczące kompetencji OLAF w zakresie dostępu do danych o ruchu i łączności elektronicznej lub wystąpienia o dostęp do nich, w tym do oficjalnej lub prywatnej korespondencji przechowywanej na urządzeniach, w mediach lub w połączonych systemach komputerowych. Zmiana powinna obejmować co najmniej przepisy dotyczące korespondencji przechowywanej na urządzeniach, w mediach lub w połączonych systemach komputerowych, do których OLAF musiałby mieć dostęp podczas kontroli na miejscu. Gdyby OLAF przysługiwały uprawnienia do żądania rejestrów połączeń telefonicznych i przesyłu danych⁽⁵⁾ – podobnie jak Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – korzystanie z tych uprawnień powinno być zawsze ograniczone do przypadków, w których uzyskano uprzednią zgodę organu sądowego.

⁽¹⁾ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT: „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”.

⁽²⁾ Zob. poniżej rozdział V: Rola, status i kompetencje Komitetu Nadzoru i jego Sekretariatu.

⁽³⁾ Przedmiotowe dochodzenie OF/2012/0617 przeprowadzono zgodnie z instrukcjami dla pracowników dotyczącymi procedur dochodzeniowych, w których pod wieloma względami przewidywano treść reformy rozporządzenia OLAF. Zob. załącznik 3 do sprawozdania z działalności Komitetu Nadzoru za lata 2012–2013 oraz opinia Komitetu Nadzoru nr 2/2012: „Analiza sprawy OF/2012/0617”.

⁽⁴⁾ Zob. wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (pierwsza izba) z dnia 28 kwietnia 2009 r., Violetti i in. przeciwko Komisji, sprawy połączone F-5/05 oraz F-7/07. Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba) z dnia 8 lipca 2008 r., Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji, sprawa T-48/05. Zob. art. 13 ust. 5 regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF (Dz.U. L 308 z 24.11.2011) dotyczący „działań podejmowanych na podstawie informacji przekazanych przez Dyrektora Generalnego”, w szczególności w odniesieniu do mechanizmu ustanowionego w porozumieniu z OLAF, aby zabezpieczyć przestrzeganie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w przypadku „spraw wymagających przekazania informacji do organów sądowych państw członkowskich”.

⁽⁵⁾ Artykuł 23c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, oraz art. 62 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji.

Obowiązek współpracy z OLAF

27. W rozporządzeniu nr 883/2013 doprecyzowano warunki współpracy organów krajowych z OLAF. Z doświadczenia wynika jednak, że jakość pomocy udzielanej OLAF przez organy krajowe znacznie różni się ze względu na rozbieżności w przepisach krajowych regulujących współpracę administracyjną. Samodzielność OLAF w zakresie prowadzenia kontroli i inspekcji na miejscu (zgodnie z rozporządzeniem nr 2185/96) oznacza, że czasami przeprowadza on tego rodzaju kontrole, nie posiadając pełnej wiedzy na temat wkładu, jaki organy krajowe mogą wnieść w postępowanie dochodzeniowe.

Krajowe organy administracyjne powinny być zobowiązane do udzielenia natychmiastowej pomocy OLAF w przypadku konieczności zastosowania środków przymusu w celu wyegzekwowania kompetencji OLAF. Harmonizacja lub – w najkorzystniejszym scenariuszu – ujednoczenie są właściwe głównie w odniesieniu do kontroli na miejscu, w przypadku których krajowe przepisy i praktyka ⁽¹⁾ – a zatem również kompetencje OLAF – znacząco się różnią. Uprawnienia dochodzeniowe inspektorów OLAF powinny się opierać na tej samej podstawie określonej w prawie Unii, przy czym inspektorom powinna przysługiwać możliwość wykonywania i egzekwowania tych uprawnień w równym stopniu na terytoriach wszystkich państw członkowskich. W tym zakresie przepisy prawa krajowego powinny zobowiązywać konkretne krajowe organy administracyjne do wszczynania postępowań krajowych, wymiany informacji z OLAF oraz wspierania jego działań dochodzeniowych na ich terytorium. Jak powtarza Komitet Nadzoru, OLAF powinien być zobowiązany do dostarczania organom krajowym informacji dotyczących danego dochodzenia, aby wspierać skuteczność zarówno dochodzeń prowadzonych przez OLAF, jak i dochodzeń krajowych, unikać powielania działań oraz skracać czas trwania dochodzeń. Komitet Nadzoru postrzega ten mechanizm jako przyczyniający się również do ochrony praw podstawowych.

28. Postępy czynione w toku dochodzenia finansowego w sprawie nadużyć finansowych nie powinny zależeć od podejmowanych przez różne podmioty decyzji dotyczących tego, czy współpracować z osobą prowadzącą dochodzenie czy nie. Ponadto w przypadku nałożenia określonych obowiązków na mocy przepisów unijnych powinna również istnieć możliwość podejmowania odpowiednich działań w przypadku uchybienia tym obowiązkom, a także możliwość wyegzekwowania kompetencji organu dochodzeniowego. Tego rodzaju ogólny wymóg odnosi się również do ustanowienia jednoznacznych zasad dotyczących obowiązków świadków oraz możliwych sankcji w przypadku niestawiennictwa w celu złożenia zeznań.

Obowiązki stawiennictwa i składania zeznań powinny być jednak ograniczone do terytorium, na którym zamieszkuje dana osoba. Jeżeli dana osoba dobrowolnie zgadza się na złożenie zeznań w siedzibie głównej OLAF lub w innym miejscu położonym poza jej państwem zamieszkania, powinna się kwalifikować do otrzymania zwrotu poniesionych wydatków.

Komitet Nadzoru ma świadomość, że fakt nieposiadania osobowości prawnej przez OLAF może stanowić przeszkodę utrudniającą nakładanie potencjalnych sankcji. Uchybienie obowiązkowi ustanowionemu na mocy rozporządzenia powinno być jednak obciążone konsekwencjami. Możliwym rozwiązaniem jest nakładanie sankcji w toku krajowego postępowania wszczętego na wniosek Urzędu. Komitet Nadzoru zbada jednak te kwestie na późniejszym etapie wraz z kwestiami dotyczącymi ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

Czas trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF: wzmocnienie niezależności OLAF

29. Prawo obywateli do rozpatrzenia spraw przez OLAF w rozsądnym terminie zagwarantowano w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Przedmiotowe prawa nie włączono do art. 9 nowego rozporządzenia zgodnie z sugestiami wyrażonymi w toku procedury ustawodawczej ⁽²⁾. W przypadku dochodzeń prowadzonych przez OLAF jest to szczególnie istotne, ponieważ przewlekłe dochodzenie, którego czas trwania jest nieproporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy, może mieć poważne negatywne skutki zarówno w odniesieniu do prawa do obrony osób objętych dochodzeniem, jak i działań następczych w związku z dochodzeniem podejmowanych przez właściwe organy.

Upływ czasu w dochodzeniu może utrudnić gromadzenie dowodów niewinnych, w szczególności zeznań świadków obrony, a nawet przyczynić się do znacznego zmniejszenia prawdopodobieństwa ich zgromadzenia. Podobnie zagrożone mogą być administracyjne, dyscyplinarne lub sądowe działania następcze, w szczególności ze względu na terminy przedawnienia odnośnych czynności. Doświadczenia Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania wykazały, że w rzeczywistości miało to miejsce, w szczególności w przypadku sprawozdań końcowych i zaleceń przekazanych krajowym organom sądowym. OLAF udostępnił Komitetowi Nadzoru krótkie notatki w tabelach w programie Excel, w tym cytaty dotyczące powodów odrzucenia sprawozdań OLAF podane przez organy sądowe państw członkowskich ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Artykuł 3 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 883/2013.

⁽²⁾ Zob. opinia Komitetu Nadzoru nr 4/2011 w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 oraz opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2011.

⁽³⁾ Informacje wysyłane Komitetowi Nadzoru przez OLAF w latach 2012–2016 dotyczące 142 zamkniętych spraw, w odniesieniu do których wydano zalecenia sądowe, oraz zaleceń wydanych przez OLAF, w związku z którymi organy sądowe państw członkowskich nie podjęły działań następczych.

Komitet Nadzoru uważa, że przedmiotowe rozporządzenie należy zmienić, aby obejmowało ono wymóg uwzględnienia przez dyrektora generalnego OLAF ustawowych terminów przedawnienia obowiązujących w państwach członkowskich objętych dochodzeniem. Na co najmniej 18 miesięcy przed upływem ustawowego terminu przedawnienia OLAF powinien wysłać wstępne sprawozdanie organom odpowiednich państw członkowskich. Forma i treść wstępnego sprawozdania powinny odpowiadać formie i treści sprawozdania końcowego, przy czym tego rodzaju sprawozdanie nie powinno zawierać zaleceń.

30. Ogólnym celem przeglądu czasu trwania dochodzeń przez Komitet Nadzoru jest umocnienie niezależności OLAF poprzez sprawdzenie, czy nie dochodzi do żadnej zewnętrznej ingerencji w bezstronność dochodzeń oraz czy opóźnienia nie udaremniają osiągnięcia zamierzonego wyniku dochodzenia, na przykład z powodu przedawnienia.

W art. 7 ust. 8 nowego rozporządzenia wydłużono obowiązek składania sprawozdań Komitetowi Nadzoru przez OLAF w zakresie czasu trwania dochodzeń z 9 miesięcy do 12 miesięcy po ich wszczęciu, a następnie co 6 miesięcy. Nie zmieniło to jednak znacząco celu tego obowiązku sprawozdawczego; dyrektor generalny OLAF powinien wskazać przyczyny i środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia ⁽¹⁾.

31. Prawodawca powinien rozważyć zmianę tego przepisu w taki sposób, by ustanowić jednoznaczne zasady dotyczące informacji, które należy wysłać Komitetowi Nadzoru. Wbrew informacjom sprawozdawczym wysłanym przez OLAF Komitetowi Nadzoru przed przyjęciem nowego rozporządzenia ⁽²⁾ OLAF dokonał wykładni zawężającej tego przepisu. Miało to znaczny wpływ na zakres kompetencji Komitetu Nadzoru w tym obszarze ⁽³⁾.

Zamknięcie dochodzenia: sprawozdanie końcowe, zalecenia i działania następcze

32. W przypadku ukończenia dochodzenia przez OLAF jego sprawozdanie musi się opierać na elementach, które mają wartość dowodową i podlegają tym samym przepisom dotyczącym oceny co mające zastosowanie w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania.

Komitet Nadzoru uznaje, że dla skuteczności prac dochodzeniowych OLAF kluczowe znaczenie ma nowy przepis dotyczący „wewnętrznej procedury doradczej i kontrolnej, w tym również kontroli zgodności z prawem, między innymi w odniesieniu do przestrzegania prawa krajowego państwa członkowskiego”, którą musi wprowadzić dyrektor generalny OLAF. Tego rodzaju wewnętrznej kontroli przestrzegania prawa krajowego państwa członkowskiego nie przewidziano jednak w „wytocznych w sprawie procedur dochodzeń” w ramach kompetencji Działu Selekcji i Kontroli Dochodzeń, który pozostał odpowiedzialny za kontrolę zgodności z prawem i mechanizmy przeglądu w całym toku dochodzenia ⁽⁴⁾. Kontrolę tej kwestii przeprowadzała ograniczona liczba pracowników Działu Selekcji i Kontroli Dochodzeń, przy czym nie wzmocniono jej za pośrednictwem mechanizmów kontroli *ex ante* wdrożonych przez Komitet Nadzoru przed pozbawieniem go tego uprawnienia na mocy nowego rozporządzenia ⁽⁵⁾.

Prawodawca powinien należycie rozważyć wpływ pozbawienia Komitetu Nadzoru uprawnienia do wdrażania tego mechanizmu monitorowania i kontroli jakości. W każdym przypadku, aby Komitet Nadzoru mógł pomóc dyrektorowi generalnemu w wywiązaniu się z ciężących na nim obowiązków w tym obszarze, Komitet powinien otrzymać od OLAF przynajmniej raport z dochodzenia przekazany organowi sądowemu państwa członkowskiego oraz odpowiedź tego organu otrzymaną przez OLAF.

33. W przypadku około 50 % spraw nie podjęto działań następczych w związku ze sprawozdaniami końcowymi i zaleceniami przekazanymi przez OLAF organom sądowym państwa członkowskiego. Z doświadczeń Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania wynika, że powody takiej sytuacji były różnorodne, na przykład czynów rzekomo popełnionych nie uznano za przestępstwo, nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających lub przedstawione dowody potwierdzające były niewystarczające lub też czyny uległy przedawnieniu.

⁽¹⁾ Zob. art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999, który stanowi, że „dyrektor informuje Komitet Nadzoru o powodach, ze względu na które nie można jeszcze zakończyć dochodzenia, i przewidywanym terminie jego zakończenia”.

⁽²⁾ Zob. załącznik 40 do wzorów formularzy OLAF w związku z opinią Komitetu Nadzoru nr 2/2009 w sprawie „sprawozdań OLAF dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” oraz „notatka dotycząca monitorowania przez Komitet Nadzoru zadań dochodzeniowych OLAF obejmujących lata 1999–2012”.

⁽³⁾ Komitet Nadzoru zbadał 218 sprawozdań dotyczących dochodzeń prowadzonych przez ponad 12 miesięcy, przesłanych przez dyrektora generalnego w okresie od stycznia do kwietnia 2017 r., które nie zawierały istotnych informacji umożliwiających Komitetowi Nadzoru wypełnienie powierzonych mu kompetencji.

⁽⁴⁾ Zob. art. 12 i 21 „wytocznych w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF” z dnia 1 października 2013 r. dotyczące kontroli zgodności z prawem i przeglądu końcowego.

⁽⁵⁾ Zob. powyżej „Instrumenty prawne, które ma do dyspozycji OLAF”, pkt 10.

Tym konieczniejsze staje się ustanowienie w rozporządzeniu jednoznacznych zasad dotyczących przedawnienia w całym toku dochodzenia oraz powołanie zespołów ds. działań następczych obejmujących ekspertów z zakresu sądowych działań następczych oraz kontroli gromadzenia dowodów. Jest to szczególnie istotne w świetle ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz jakości pomocy, jaką OLAF będzie musiał zapewniać zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi dopuszczalności dowodu.

ROZDZIAŁ III

Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w toku dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Prawo do skutecznej kontroli sądowej

Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych: założenia wstępne

34. Ponieważ zdolność i chęć OLAF do przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych podczas prowadzenia dochodzeń są związane z niezależnością Urzędu, Komitet Nadzoru zawsze wyraża szczególne zainteresowanie zapewnieniem wystarczającego przestrzegania praw podstawowych i gwarancji zgodnie z wymogami Karty i przepisów unijnych. Komitet będzie zawsze utrzymywał tego rodzaju szczególne zainteresowanie.

Komitet Nadzoru zajął się w przeszłości tą kwestią w szeregu dokumentów ⁽¹⁾. Już w pierwszym sprawozdaniu z postępu prac (2010 r.) Komitet podkreślił potrzebę przestrzegania prawa do bycia wysłuchanym, prawa do informacji, prawa osób objętych dochodzeniem do pouczenia o przysługujących im prawach, prawa do informacji oraz prawa do wyrażenia swojej opinii, a także prawa do bezstronnego dochodzenia. Również w opinii Komitetu Nadzoru nr 5/2010 Komitet zwrócił uwagę na potrzebę ochrony osób fizycznych podczas przetwarzania danych osobowych (prawo do prywatności) oraz gwarancje przejrzystości i obiektywności dochodzeń.

35. Komitet jest również zaniepokojony brakiem środków odwoławczych od środków administracyjnych stosowanych przez OLAF oraz od decyzji podejmowanych przez OLAF. Tego rodzaju środki i decyzje mają być przekazywane organom krajowym odpowiedzialnym za podejmowanie działań następczych w związku z faktami ustalonymi w toku dochodzenia administracyjnego ⁽²⁾.

Zdaniem Komitetu Nadzoru standard ochrony praw podstawowych i gwarancji procesowych osób objętych dochodzeniem ma bezpośredni wpływ na dopuszczalność dowodu w kolejnych postępowaniach przed organami krajowymi. Należy zwrócić szczególną uwagę na unikanie różnic w standardach, w szczególności jeżeli standardy odpowiedniego postępowania krajowego lub standardy stosowane przez Prokuraturę Europejską są wyższe. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w których dochodzenia prowadzone przez OLAF oraz dowody zgromadzone w ich toku tracą na znaczeniu.

Potrzeba wzmocnienia praw i gwarancji proceduralnych w nowym rozporządzeniu w sprawie OLAF nr 883/2013: art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF i jego wpływ na dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne

36. Jednym ze szczególnych celów rozporządzenia nr 883/2013 było wzmocnienie gwarancji proceduralnych osób fizycznych objętych postępowaniem karnym. Osiągnięto go poprzez ustanowienie tych gwarancji w art. 9 ⁽³⁾. Niezależnie od tego, że prawa podstawowe osób fizycznych oraz ich gwarancje proceduralne wymieniono *expressis verbis* w rozporządzeniu, wynikają one bezpośrednio z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Oznacza to, że art. 9 rozporządzenia nr 883/2013 nie stanowi źródła tych praw, lecz jedynie ich stwierdzenie. Prawa i gwarancje mogą zatem podlegać określonym ograniczeniom ustanowionym w art. 52 ust. 1 Karty, lecz nie można całkowicie wyłączyć ich stosowania. Nie ma konieczności zawarcia pełnego i wyczerpującego wykazu praw i gwarancji w samym rozporządzeniu, ponieważ postanowienia ogólne Karty dotyczące praw i gwarancji proceduralnych znajdują wyrazne odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ W szczególności w opinii nr 5/2010 „Poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych”, opinii nr 3/2010 dotyczącej dokumentu otwierającego debatę nad reformą OLAF, opinii nr 2/2011 „Uprawnienia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie niezależnego prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach UE”, opinii nr 2/2013 „Ustanowienie wewnętrznej procedury OLAF w odniesieniu do skarg” oraz sprawozdaniu nr 2/2014 dotyczącym wdrożenia przez OLAF zaleceń Komitetu Nadzoru.

⁽²⁾ Jest to stale pojawiająca się kwestia w opiniach dotyczących przestrzegania praw podstawowych i gwarancji procesowych w toku dochodzeń oraz w dokumencie otwierającym debatę nad reformą OLAF (2010 r.), nad uprawnieniami Urzędu do prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach unijnych (2011 r.), opinii dotyczącej procedury odwoławczej (2013 r.) oraz sprawozdaniu dotyczącym działań następczych w związku z zaleceniami Komitetu Nadzoru (2014 r.).

⁽³⁾ Inne przejawy wzmocnienia gwarancji proceduralnych można dostrzec w możliwości wyznaczenia inspektora ochrony danych zgodnie z art. 24 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 oraz w obowiązku przeprowadzania wewnętrznych kontroli zgodności z prawem środków dochodzeniowych OLAF (art. 17 ust. 7).

⁽⁴⁾ Przykładowo w sprawie Kadi z dnia 18 lipca 2013 r. TSUE wymienił prawa w pkt 11–132.

Chociaż motyw 51 rozporządzenia nr 883/2013 zawiera ogólne odniesienie do Karty, bardziej szczegółowe przepisy dotyczące większości odpowiednich praw i gwarancji należy zawrzeć w rozporządzeniu w sprawie OLAF.

Ponieważ Karta stanowi powszechne źródło praw podstawowych i gwarancji, nie istnieje żaden powód uzasadniający ograniczenie lub znaczące rozróżnienie praw osób objętych dochodzeniem lub świadków w dochodzeniach wewnętrznych lub zewnętrznych lub w działaniach podejmowanych na wniosek Prokuratury Europejskiej. Komitet Nadzoru ma świadomość, że OLAF, prowadząc dochodzenia zewnętrzne, musi przestrzegać przepisów każdego z państw członkowskich oraz że ze względu na różne warunki prawne prowadzenia dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych uprawnienia OLAF mogą się różnić. Standard praw podstawowych i gwarancji proceduralnych powinien być jednak możliwie jak najbliższy w toku dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych.

37. Prawa podstawowe oraz gwarancje powinny zostać określone i odzwierciedlone w szczególnych środkach proceduralnych w jednakowy sposób w dochodzeniach prowadzonych przez Prokuraturę Europejską. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę nową rolę OLAF polegającą na pomocy Prokuraturze Europejskiej, jak wskazano we wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej. Wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego Prokuratury Europejskiej zawiera ogólne określenie zakresu praw podejrzanych i oskarżonych, ograniczając zatem minimalne standardy zagwarantowane w postępowaniu (karnym).

Zdaniem Komitetu Nadzoru przyjęcie wysokich standardów gwarancji proceduralnych zgodnie z art. 41 wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej⁽¹⁾ i odpowiednich przepisów⁽²⁾ w żaden sposób nie przeszkodziłoby OLAF w niezależnym wykonywaniu powierzonych mu zadań i dodałoby wartość do jego sprawozdań końcowych oraz towarzyszących dowodów.

Wyższe standardy gromadzenia dowodów zostałyby bezsprzecznie odzwierciedlone w ich dopuszczalności (jak również w dopuszczalności sprawozdań końcowych OLAF) w procesach toczących się w sądach krajowych. Przyjęcie określonego przez Prokuraturę Europejską standardu gwarancji proceduralnych pomogłoby również w rozwianiu wątpliwości dotyczących dopuszczalności lub wartości dowodów zgromadzonych w toku dochodzeń (administracyjnych) prowadzonych „na wniosek” Prokuratury Europejskiej zgodnie z art. 101 wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej.

Komitet Nadzoru uważa, że ujednoczenie tych standardów ułatwiłoby przekazywanie dowodów z postępowania administracyjnego do postępowania karnego oraz przekazywanie dowodów między jurysdykcjami⁽³⁾. Nie zapobiegłoby to zaistnieniu sytuacji, w których dowody uzyskano zgodnie z prawem jednego państwa członkowskiego, lecz z naruszeniem prawa innego państwa członkowskiego, w którym toczy się ostateczne (lub w przypadku OLAF kolejne) postępowanie i następuje rozstrzygnięcie sprawy.

38. W szczególności oraz w przypadku niepodjęcia uzasadnionej decyzji o odroczeniu postępowania prawo osób objętych dochodzeniem do uzyskania informacji o ich osobistym objęciu dochodzeniem oraz o wszystkich zarzutach powinno zostać odzwierciedlone w możliwości odniesienia się do zarzutów, składania zażaleń, przedstawiania dowodów oraz wnioskowania o przeprowadzanie dowodów⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej od dnia 30 czerwca 2017 r. (dok. nr 9941/17).

⁽²⁾ Mianowicie:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.U. L 280 z 26.10.2010, s. 1),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. L 142 z 1.6.2012, s. 1),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz.U. L 294 z 6.11.2013, s. 1),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. L 65, s. 1),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wniosek w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 1).

⁽³⁾ Zdaniem Komitetu Nadzoru jest to szczególnie istotne w sprawach transnarodowych dotyczących oszustw/nieprawidłowości związanych z VAT.

⁽⁴⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München, C-269/90, Rec. 1991, s. I-5469, pkt 14; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania przeciwko Lenzing, C-525/04 P, Zb.Orz. 2007, s. I-9947, P. pkt 58 oraz M. pkt 88.

Osoby objęte dochodzeniem powinny móc same wykonać to prawo przed pierwszym przesłuchaniem w postępowaniu, w toku postępowania oraz po jego zakończeniu. Powinny również móc uzyskać dostęp do dowodów zgromadzonych przez OLAF nie później niż przed wysłaniem organom krajowym sprawozdania końcowego wraz z zaleceniami. Umożliwienie takich działań jest szczególnie ważne, jeżeli sprawozdanie końcowe zawiera zalecenie wszczęcia postępowania karnego. Aby zagwarantować obiektywność i bezstronność dochodzenia, osoby objęte dochodzeniem powinny mieć możliwość przedstawienia uwag na temat sprawozdania końcowego, które należy dołączyć do sprawozdania końcowego i zaleceń wysyłanych do organów krajowych.

39. Komitet Nadzoru zdaje sobie sprawę, że należy ustanowić równowagę między dostępem do dokumentów OLAF a ochroną zarówno poufności dochodzenia, jak i danych osobowych zawartych w dokumentach. W związku z tym odstępowania od udostępniania materiału dowodowego (tj. dokumentów zgromadzonych podczas dochodzenia) powinny być należycie uzasadnione. Osoby objęte dochodzeniem, którym odmówiono dostępu do dokumentów, powinny mieć możliwość odwołania się od takiej decyzji, przynajmniej w drodze wewnętrznej procedury odwoławczej OLAF.
40. Należy rozszerzyć prawo do informacji na przedstawiciela prawnego osoby objętej dochodzeniem (osobę wybraną przez osobę objętą dochodzeniem zgodnie z art. 9 ust. 2 *in fine*), aby zapewnić im prawo do właściwej obrony. Przedstawiciel prawny powinien otrzymywać takie same informacje jak osoba objęta dochodzeniem i w tym samym czasie.
41. Należy rozważyć rozszerzenie prawa do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść, tak aby obejmowało udział w postępowaniu karnym osób blisko związanych ze świadkiem lub osobą objętą dochodzeniem. Prawo to należy określić w rozporządzeniu na wypadek sytuacji, w których np. świadek jest przedstawicielem podmiotu prawnego, a jego zeznania zadziałyby na niekorzyść tego podmiotu prawnego. Równocześnie w rozporządzeniu należy ustanowić obowiązek, zgodnie z którym świadkowie muszą stawiać się i składać zeznania, a osoby, które nie spełnią tego obowiązku, będą musiały liczyć się z konsekwencjami. Prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść powinno wchodzić w skład zestawu praw gwarantowanych każdej osobie przesłuchiwanej przez OLAF, w tym osobom przesłuchiwanym podczas kontroli na miejscu.

Prawo do skutecznej kontroli sądowej

42. Od momentu swojego ustanowienia Komitet Nadzoru jest świadomy nieprawidłowości w wykonywaniu prawa do skutecznej kontroli sądowej. Komitet Nadzoru wzywał do wyznaczenia organu sądowego, który stale nadzorowałby działalność OLAF, a w szczególności stosowanie środków przymusu i innych środków ograniczających poszczególne prawa ⁽¹⁾. Jedynie organ sądowy może właściwie sprawdzić, czy dane dochodzenie przeprowadzono zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej, tak że przedłożone dowody są dopuszczalne przed sądem właściwym dla sprawy.

Zakres, w jakim w ramach kontroli sądowej nad administracyjnym organem dochodzeniowym bada się prawa podstawowe, może służyć jako miernik skuteczności tej kontroli.

Równocześnie zakres, w jakim uwzględnia się prawa podstawowe, może być miarą zakresu, w jakim należy wdrożyć niezbędną kontrolę sądową działań administracyjnego organu dochodzeniowego ⁽²⁾.

W rozporządzeniu nie przewidziano skutecznej kontroli legalności dochodzeń OLAF, z wyjątkiem dochodzeń wewnętrznych i jedynie wtedy, gdy dochodzenie obejmuje urzędników lub pracowników urzędu. Urzędnicy i pracownicy urzędu mogą złożyć zażalenie do dyrektora OLAF zgodnie z procedurą określoną w art. 90 regulaminu pracowniczego, zgodnie z którym zażalenie można złożyć z mocą wsteczną do Sądu.

43. Skuteczność kontroli sądowej, która jest kwestią podstawową, oraz nadzór nad Urzędem wzbudziły wątpliwości co do niezależności Urzędu oraz były przedmiotem zażeń dotyczących zasadności dochodzeń OLAF, które złożono w przeszłości do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Komitet Nadzoru wzywał do rozwiązania tej kwestii już w 2000 r. (zob. sprawozdanie z postępu prac Komitetu Nadzoru z 2000 r.; zob. również drugie sprawozdanie Komisji Niezależnych Ekspertów z 1999 r., tom II, s. 178, pkt 5.12.8 i s. 185, pkt 5.14.4).

⁽²⁾ Zob. konstytucja Stanów Zjednoczonych, 5. poprawka, adnotacja 12.

Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie odrzucał wnioski o unieważnienie sprawozdań końcowych OLAF, które przekazywano organom krajowym lub właściwej organizacji unijnej. Główną przyczyną, dla której Trybunał odrzucał wnioski, był fakt, że akty będące przedmiotem wniosków nie powodowały istotnej zmiany sytuacji prawnej wnioskodawców⁽¹⁾ oraz że skuteczna ochrona prawna musi być rozumiana nie jako odrębny środek odwoławczy, lecz jako produkt prawny wielu uzupełniających środków w kolejnych porządkach prawnych⁽²⁾.

ROZDZIAŁ IV

Nadzór nad dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF i kontrola tych dochodzeń; rola Komitetu Nadzoru i jego interakcja z innymi organami

Uwagi ogólne

44. Komitet Nadzoru w dalszym ciągu jest zdania, że nawet w obecnych okolicznościach należy ustanowić łatwą do wdrożenia kontrolę⁽³⁾ ingerencji w prawa podstawowe, którą będzie sprawował niezależny organ sądowy. Sprawa ta stała się jednak kwestią priorytetową z uwagi na powołanie Prokuratury Europejskiej i plan zapewnienia Prokuraturze Europejskiej wsparcia ze strony OLAF.

Obecne możliwości zastosowania środków odwoławczych od działań OLAF⁽⁴⁾ mają tak ograniczony zakres, że nie mogą funkcjonować samodzielnie w ramach systemu instytucjonalnego i proceduralnego, który w przyszłości zmieni się w następujący sposób: (i) wzmocnione zostanie powiązanie między dochodzeniami administracyjnymi i karnymi oraz (ii) przewiduje się dopuszczalność dowodów zgromadzonych przez OLAF w postępowaniach administracyjnych wszczętych na wniosek Prokuratury Europejskiej.

45. Zgodnie z rozporządzeniem prowadzenie nadzoru sądowego nie jest zadaniem Komitetu Nadzoru i nie może on ingerować w przebieg prowadzonych dochodzeń. Ponadto fakt, że członkowie Komitetu Nadzoru zajmują stanowiska wysokiego szczebla w swoich państwach, utrudnia możliwość sprawowania przez nich funkcji osób oceniających dochodzenia OLAF.

Rola Trybunału Sprawiedliwości

46. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej posiada władzę decyzyjną w kwestiach, które są istotne z punktu widzenia nadzoru. Trybunał jest w pełni niezależnym organem, który – w razie konieczności – ma możliwość ingerencji w tok dochodzenia⁽⁵⁾.

Mimo tych cech Komitet Nadzoru uważa, że w TFUE przewidziano inne zadania dla Trybunału Sprawiedliwości, które są dalekie od stałego nadzorowania poszczególnych działań podejmowanych w dochodzeniu administracyjnym. Komitet Nadzoru dostrzega przeszkody w zapewnianiu przez Trybunał Sprawiedliwości stałego nadzoru nad OLAF na podstawie obecnego mandatu Trybunału. Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym sprawozdania końcowe OLAF przekazywane krajowym organom sądowym nie stanowią aktów niekorzystnych dla urzędnika, ponieważ nie wpływają istotnie na sytuację prawną osoby, której dotyczy dany akt, będzie nadal mieć zastosowanie, chyba że np. (i) OLAF będzie mógł nałożyć karę po zakończeniu dochodzenia, która będzie miała taki wpływ, lub (ii) powstanie obowiązek wszczęcia postępowania krajowego na podstawie sprawozdania końcowego lub na wniosek OLAF.

47. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości byłby odpowiedzialny za nadzór sądowy nad wszystkimi działaniami OLAF⁽⁶⁾, spowodowałoby to istotne obciążenie pracą i wymagałoby uruchomienia przez Trybunał dodatkowych zasobów. Komitet Nadzoru uważa również, że przeciętny czas trwania postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁽⁷⁾ jest niewłaściwy w kontekście nadzoru nad OLAF, ponieważ w większości przypadków Trybunał wydałby decyzję po zakończeniu sprawy albo po przesłaniu organom krajowym sprawozdania końcowego. Innymi słowy, taka decyzja nie miałaby natychmiastowego wpływu na przebieg dochodzenia; niemożliwe byłoby skorygowanie czynności dochodzeniowych w trwającym dochodzeniu ani skorzystanie z takich korekt w późniejszych postępowaniach przed organami krajowymi.

(1) Postanowienie Sądu pierwszej instancji (druga izba) z dnia 18 grudnia 2003 r., Gomez-Reino przeciwko Komisji, sprawa T-215/02, Rec. 2003, s. 345, pkt 50–56 i postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2003 r., Gomez-Reino przeciwko Komisji, sprawa C-471/02 P, Rec. 2003, s. I-3207. Jeżeli chodzi o akty sporządzone poza dochodzeniem, stwierdzono dopuszczalność wniosków o unieważnienie dotyczących dostępu do informacji w posiadaniu OLAF (sprawy połączone T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji).

(2) Wyrok Sądu pierwszej instancji (czwarta izba) z dnia 4 października 2006 r., Tillack przeciwko Komisji, sprawa T-193/04, Rec. 2006, s. II-3995.

(3) Zob. Société Canal Plus i inni przeciwko Francji, sprawa nr 29408/08 z 2010 r., Europejski Trybunał Praw Człowieka.

(4) W tym a) możliwość zwrócenia się do Sądu przez urzędników UE (po zakończeniu postępowania administracyjnego zgodnie z art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego); b) możliwość zwrócenia się do sądów krajowych, by złożyły odesłanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości, który jest jedynym sądem mogącym uchylać akty UE; c) możliwość wniesienia roszczenia o odszkodowanie.

(5) J. F. H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF) – An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Europa Law Publishing, 2011, s. 200, 216, 230–233.

(6) Komitet Nadzoru zdaje sobie sprawę, że istnieją różne opinie na temat tego, czy zmiany w TFUE tworzą wstępne warunki do zastosowania takiej kompetencji.

(7) Średni czas trwania postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości zwykle przekracza 12 miesięcy (więcej szczegółowych informacji znajduje się w sprawozdaniu rocznym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za 2016 r., s. 15).

Równocześnie Komitet Nadzoru widzi zalety, które niesłoby za sobą zaangażowanie Trybunału Sprawiedliwości w nadzór sądowy nad OLAF. Szczególną korzyścią byłby główny zestaw przepisów proceduralnych mających zastosowanie przed Trybunałem, który jest w związku z tym identyczny dla wszystkich stron z różnych państw członkowskich. Jeżeli kwestia kompetencji Trybunału zostanie rozwiązana, Komitet Nadzoru wezwie Parlament Europejski, Radę, Komisję i Trybunał Sprawiedliwości do zbadania możliwości, które daje w tym względzie art. 257 TFUE.

Rola krajowych organów sądowych

48. Komitet Nadzoru uważa, że krajowe organy sądowe są w stanie najlepiej zagwarantować sprawiedliwość proceduralną w toku dochodzeń i podczas gromadzenia dochodów, mając na uwadze specyficzne dla poszczególnych krajów aspekty wykładni praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Przeprowadzanie przez sądy krajowe przeglądu zewnętrznych aktów dochodzeniowych OLAF zapewniłoby stabilność gromadzonych dowodów. Wczesne zaangażowanie organów krajowych na wczesnych etapach dochodzenia zapewniłoby dopuszczalność dowodów w późniejszych postępowaniach i procesach przed sądami krajowymi. Krajowe organy sądowe nie musiałyby wtedy powtarzać czynności dochodzeniowych, które OLAF podjął już w ramach własnych postępowań. Mogłyby również skorzystać z korekt wynikających ze środków ochrony prawnej, które są dostępne na szczeblu krajowym.
49. Nadzorowanie poszczególnych działań OLAF przez sądy krajowe stwarza jednak ryzyko fragmentacji i konieczność uwzględnienia przez OLAF 28 różnych systemów. Takie rozwiązanie wymagałoby również: (i) objęcia dochodzeń OLAF nadzorem konkretnych sądów lub innych organów sądowych w ramach konkretnych procedur uznanych w prawie krajowym lub (ii) ustanowienia samodzielnych procedur dla OLAF.
50. Warunkiem wstępnym włączenia nadzoru nad OLAF we właściwość sądów krajowych byłby wymóg, aby krajowe organy administracyjne wszczynały postępowania krajowe na wniosek OLAF. Wówczas OLAF mógłby: (i) postępować zgodnie z własnymi, niezależnymi przepisami proceduralnymi oraz z przepisami i praktykami⁽¹⁾ danego państwa członkowskiego (taka sytuacja występuje po części obecnie), (ii) postępować zgodnie z niezależną procedurą ustanowioną w przepisach unijnych albo (iii) brać udział w konkretnym rodzaju prowadzonego postępowania krajowego. Takie rozwiązanie sprawiłoby, że kontrola sądowa nad poszczególnymi aktami OLAF w dochodzeniach zewnętrznych byłaby natychmiastowo możliwa, a dopuszczalność dowodów zgromadzonych w toku dochodzeń OLAF znacznie by wzrosła.

Gdyby dochodzenia OLAF stały się częścią postępowań krajowych, stałyby się one przedmiotem kontroli sądów krajowych. W rezultacie przed wydaniem wyroków w takich sprawach sądy krajowe mogłyby zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wykładnię przepisów prawa Unii w drodze odesłania prejudycjalnego⁽²⁾.

Kontroler gwarancji proceduralnych

51. Kompetencje krajowych organów sądowych nie mogą jednak obejmować nadzoru nad poszczególnymi działaniami OLAF w ramach dochodzeń wewnętrznych. Mogą one podlegać wyłącznie właściwości organu sądowego UE.

Aby wzmocnić gwarancje proceduralne osób objętych dochodzeniem OLAF, Komisja zaproponowała powołanie kontrolera gwarancji proceduralnych⁽³⁾ osób objętych dochodzeniem. Kontroler gwarancji proceduralnych miałby następujące zadania: (i) badanie skarg dotyczących naruszenia gwarancji proceduralnych i kierowanie niewiążących zaleceń w przedmiocie tych skarg do dyrektora generalnego OLAF; (ii) monitorowanie zgodności z gwarancjami proceduralnymi, które mają zastosowanie do dochodzeń OLAF; (iii) zapewnienie właściwego prowadzenia dochodzeń, aby unikać nieuzasadnionych opóźnień; (iv) zezwalanie na przeprowadzanie inspekcji i podejmowanie pewnych czynności proceduralnych w siedzibach instytucji UE.

Nawet gdyby instytucja kontrolera gwarancji proceduralnych mogła składać się z sędziów, nie posiadałaby ona jednak niezbędnego statusu niezależnego sądu, ponieważ brakowałoby jej koniecznego podziału kompetencji. Ponadto planowano, by kontroler gwarancji proceduralnych był administracyjnie powiązany z Komisją – jedną z instytucji, która uczestniczy w jego powoływaniu. Ponieważ kontroler gwarancji proceduralnych mógłby doradzać również w sprawie środków dochodzeniowych przeciwko innym instytucjom, włączenie go do grona instytucji wykonawczych i administracyjne uzależnienie tego urzędu od Komisji mogłoby wpłynąć na równowagę międzyinstytucjonalną.

⁽¹⁾ Zob. art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽²⁾ Zob. postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 19 kwietnia 2005 r., Tillack/Komisja, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, pkt 38 i 39.

⁽³⁾ COM(2014) 340 final z dnia 11 czerwca 2014 r.; wniosek nadal czeka na rozpatrzenie przez Parlament Europejski.

52. Komitet Nadzoru jest zdania, że zaproponowany urząd kontrolera gwarancji proceduralnych nie posiadałby niezbędnego statusu sądu, co wzbudziłoby wątpliwości co do jego niezależności i oznaczałoby, że kontroler nie mógłby wystarczająco zapewnić prawa do skutecznej kontroli sądowej, w przeciwieństwie do sytuacji, w której rola ta zostałaby powierzona Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sądom krajowym. Ponadto kompetencje kontrolera gwarancji proceduralnych w zakresie monitorowania zgodności z gwarancjami proceduralnymi i czasu trwania dochodzeń znacząco pokrywałyby się z identycznymi kompetencjami Komitetu Nadzoru, co spowodowałoby fragmentację nadzoru nad OLAF i zagroziłoby wystąpieniem sprzeczności w pracy organów nadzorczych. W związku z tym Komitet Nadzoru zaleca, aby znaleźć sposób realizacji prawa do skutecznej kontroli sądowej, powierzając to zadanie organowi, który jest rzeczywiście organem sądowym, na szczeblu krajowym bądź unijnym.
53. Ponadto zakres uprawnień kontrolera gwarancji proceduralnych jednoznacznie pokrywa się z zakresem prac Komitetu Nadzoru. Codzienna praca – w oddzielnych sekretariatach obu organów – byłaby bardzo podobna i polegałaby na badaniu poszczególnych akt sprawy w celu sprawdzenia zachowania praw proceduralnych i czasu trwania dochodzenia. Mogłyby wystąpić przypadki, w których Komitet Nadzoru badałby – przypadkowo, a nawet nieświadomie – tę samą sprawę co kontroler gwarancji proceduralnych w ramach jego samodzielnej oceny. Mogłoby to doprowadzić nie tylko do powielenia pracy, ale także do tego, że oba organy kierowałyby do dyrektora generalnego OLAF różne, a nawet sprzeczne zalecenia ⁽¹⁾.
54. Ponadto Komisja zaproponowała ustanowienie urzędu „kontrolera sądowego”, który miałby zezwalać OLAF na zastosowanie inwazyjnych środków dochodzeniowych w odniesieniu do członków instytucji UE ⁽²⁾. W rezultacie prace kontrolera sądowego obejmowałyby również analizę poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych (choć kontroler sądowy działałby przed wdrożeniem środków, a nie po nim).

Niezależność OLAF może być przedmiotem poważnych wątpliwości w zależności od uprawnień kontrolera sądowego, rodzajów działań podejmowanych przez niego w poszczególnych sprawach oraz tego, czy urząd kontrolera sądowego byłby częścią Komisji lub czy byłby jej w jakiś sposób podporządkowany. W zależności od tego, na którym szczeblu hierarchii administracyjnej znalazłby się kontroler sądowy, jego kompetencje jako doradcy w zakresie środków dochodzeniowych przeciwko członkom Komisji, ale także w odniesieniu do innych instytucji, mogłyby zaburzyć równowagę międzyinstytucjonalną.

Ponadto fakt, że kontroler gwarancji proceduralnych byłby w podobnej sytuacji co Komitet Nadzoru, ale byłby od niego odrębny, może wzbudzić obawy co do niezależności kontrolera sądowego i opłacalności prowadzenia przez niego odrębnego sekretariatu o takim samym programie działań jak sekretariat Komitetu Nadzoru.

55. Stworzenie dwóch dodatkowych urzędów, które kontrolowałyby OLAF, ale byłyby odrębne od Komitetu Nadzoru, może doprowadzić do powielenia niezależnych organów nadzorczych, co być może spowoduje nieporozumienia lub konflikt kompetencji i powielenie pracy.

Rozwiązaniem preferowanym przez Komitet Nadzoru jest ustanowienie bezpośredniego dostępu do niezależnego sądu, który mógłby kontrolować poszczególne działania OLAF i uznawać uzasadnione oczekiwania osób objętych dochodzeniami OLAF. Jedynie organ sądowy może właściwie sprawdzić, czy dane dochodzenie przeprowadzono zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej, i zapewnić tym samym wysoką jakość dowodów wymaganych (przede wszystkim) w późniejszych postępowaniach karnych w państwie członkowskim.

56. Komitet Nadzoru uważa, że bezpośrednie umożliwienie wykonywania prawa do skutecznej kontroli sądowej zwiększyłoby dopuszczalność dowodów, które zgromadzono w trakcie dochodzeń OLAF, w krajowych postępowaniach administracyjnych lub karnych. Ponieważ przewiduje się, że OLAF i Prokuratura Europejska będą ściśle ze sobą współpracować, zasadnicze znaczenie dla zgodności i płynnej wymiany dowodów między oboma instytucjami mają standardy proceduralne, w tym możliwość kontroli sądowej.

⁽¹⁾ Nota Komitetu Nadzoru do dyrektora generalnego OLAF, Bruksela, dnia 27 maja 2014 r., JD/ILC/aw D (2014-OSC-0081).

⁽²⁾ Komunikat w sprawie poprawy zarządzania OLAF oraz wzmocnienia gwarancji proceduralnych w dochodzeniach (COM(2013) 533 final z dnia 17 lipca 2013 r.).

ROZDZIAŁ V

Rola, status i kompetencje Komitetu Nadzoru i jego Sekretariatu: rozporządzenie nr 883/2013 i rozporządzenie 2016/2030**Misja Komitetu Nadzoru: uwagi ogólne**

57. Misja Komitetu Nadzoru OLAF polega na wzmocnieniu niezależności OLAF we właściwym wykonywaniu kompetencji, które powierzono mu w rozporządzeniu nr 883/2013 ⁽¹⁾. Komitet Nadzoru jest organem nadzorczym OLAF i stoi na straży jego niezależności. Komitet pełni funkcję doradczą wobec dyrektora generalnego OLAF, którego wspiera w wypełnianiu jego obowiązków. Jest również partnerem w dialogu z instytucjami UE ⁽²⁾.

Komitet Nadzoru jest unikalnym niezależnym organem, który posiada silny mandat. Wybór członków Komitetu wymaga zgody Rady, Komisji i Parlamentu oraz organu *ad hoc*, w którego skład wchodzi wszystkie trzy instytucje.

Zakres kompetencji Komitetu Nadzoru rozszerzono rozporządzeniem nr 883/2013. Powodem były przede wszystkim kwestia sposobu, w jaki należy informować Komitet o dokumentach przesyłanych organom krajowym, oraz kwestie kompetencji Komitetu Nadzoru w zakresie rozpatrywania spraw, w których nadal trwają dochodzenia ⁽³⁾, a także konieczność wzmocnienia praw i gwarancji proceduralnych.

Zakres uprawnień Komitetu Nadzoru określony w nowym rozporządzeniu i w jego zmianach wprowadzonych rozporządzeniem 2016/2030

58. Główne zmiany wprowadzone rozporządzeniem nr 883/2013 w odniesieniu do Komitetu Nadzoru dotyczą następujących kwestii:

- kompetencji Komitetu Nadzoru w zakresie monitorowania czasu trwania dochodzeń i poszanowania gwarancji proceduralnych ⁽⁴⁾,
- informowania Komitetu Nadzoru i zasięgania jego opinii w przypadku dochodzeń wewnętrznych, które szczególnie wymagają bezwzględnego zachowania poufności ⁽⁵⁾,
- możliwości zwrócenia się do OLAF przez Komitet o dodatkowe informacje dotyczące dochodzeń ⁽⁶⁾,
- otrzymywania informacji na temat priorytetów polityki dochodzeniowej od dyrektora generalnego przed ich publikacją w rocznym planie zarządzania,
- okresowego otrzymywania informacji od dyrektora generalnego ⁽⁷⁾,
- konsultacji przed przyjęciem „wytycznych w sprawie procedur dochodzeń” ⁽⁸⁾.

W rozporządzeniu nr 883/2013 wyjaśniono również, że opinie Komitetu Nadzoru, które otrzymuje dyrektor generalny OLAF, mogą zawierać zalecenia. W rozporządzeniu wydłużono również okres na składanie sprawozdań do Komitetu Nadzoru w sprawach, które trwają ponad 12 miesięcy, oraz wprowadzono coroczną międzyinstytucjonalną wymianę opinii z udziałem Komitetu Nadzoru ⁽⁹⁾.

59. Po kolejnych rozmowach, przeprowadzonych głównie na forum Rady, Komisji i Parlamentu, potwierdzono autonomię i niezależność Komitetu Nadzoru poprzez wydzielenie z OLAF odpowiedzialności administracyjnej za sekretariat Komitetu i budżetu Komitetu Nadzoru ⁽¹⁰⁾. Wdrożenie tego nowego rozporządzenia wymagało ścisłej współpracy między Komitetem Nadzoru a Komisją.

⁽¹⁾ Artykuł 15 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽²⁾ Artykuł 15 ust. 2 i art. 16 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽³⁾ Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba) z dnia 8 lipca 2008 r., Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-48/05.

⁽⁴⁾ Artykuł 7 ust. 8 i art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽⁵⁾ Artykuł 4 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽⁶⁾ Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽⁷⁾ Artykuł 17 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽⁸⁾ Artykuł 17 ust. 8 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽⁹⁾ Artykuł 15 ust. 1, art. 7 ust. 8 i art. 16 ust. 7 rozporządzenia nr 883/2013.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

Rola Komitetu Nadzoru: interpretacja na podstawie rozporządzenia nr 883/2013

60. Komitet Nadzoru odnotowuje, że od chwili jego powołania szczególne dotyczyły jego kompetencji, stanowiska i niezależności oraz zakres jego funkcji nadzorczej wymagają interpretacji. W rozporządzeniu nr 883/2013 przewidziano nowe kompetencje dla Komitetu Nadzoru, ale nie zawarto w nim zbyt wielu wyjaśniających szczegółów na ich temat; brak jasnego wskazania sposobu interpretacji roli i uprawnień Komitetu Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF doprowadził do wielu dyskusji i wymian opinii, głównie między Komitetem a OLAF⁽¹⁾.
61. Komitet Nadzoru zauważa również, że mimo swojego silnego mandatu, który nadano w wyniku złożonej procedury wyboru, posiada on uprawnienia wyłącznie w zakresie otrzymywania informacji, wydawania opinii i zaleceń oraz uczestniczenia w niektórych procesach; nie ma jednak kompetencji do zapewnienia – przy użyciu środków prawnych – wykonywania obowiązków określonych w rozporządzeniu nr 883/2013. W razie niewykonania swoich obowiązków OLAF nie ponosi żadnych konsekwencji prawnych. Można to było zauważyć np. w rozmowach dotyczących zakresu kompetencji Komitetu Nadzoru i dostępu do informacji⁽²⁾.
62. Ponieważ główną przyczyną ustanowienia Komitetu Nadzoru były problemy dotyczące niezależności OLAF, Komitet uważa, że jego obecne kompetencje nie są wystarczające, aby mógł on pełnić swoją rolę, która polega na ochronie niezależności OLAF. Komitet Nadzoru uważa, że jeżeli chodzi o niezależność Urzędu lub dyrektora generalnego, na instytucjach UE, w szczególności tych, które nadały Komitetowi jego mandat, powinien spoczywać odpowiedni obowiązek dotyczący przynajmniej przekazywania Komitetowi Nadzoru stosownych informacji. Komitet Nadzoru ceni istotną rolę w procesach, które dotyczą wyboru dyrektora generalnego OLAF.

Komitet Nadzoru uważa, że jeżeli Komisja ma rozważyć uchylenie immunitetu dyrektora generalnego, konieczne jest monitorowanie przez Komitet Nadzoru procesu decyzyjnego i posiadanie dostępu do stosownych informacji.

Jeżeli problemy wpływające na niezależność OLAF lub jego dyrektora generalnego wynikają z działań samego dyrektora generalnego, należy rozważyć, czy Komitet Nadzoru powinien mieć uprawnienia do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed Komisją i wzięcia udziału w postępowaniu.

Regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF

63. Monitorowanie i nadzór zasadniczo wymagają dostępu do wszystkich istotnych informacji. Dostępność tych informacji znajduje odzwierciedlenie w obiektywności rezultatów pracy organu nadzorczego. Jako niezależny organ Komitet Nadzoru ma opracowywać obiektywne sprawozdania i opinie, które nie powinny być oparte wyłącznie na informacjach uzyskanych od OLAF, lecz także na: (i) własnych analizach wszelkich dokumentów OLAF, które Komitet Nadzoru uzna za niezbędne do oceny niezależności OLAF oraz (ii) sprawiedliwości proceduralnej dotyczącej stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń.
64. Komitet Nadzoru wskazał trudności w uzyskaniu informacji dotyczących spraw i dostępu do akt spraw oraz stwierdził, że ta sytuacja podważyła skuteczność jego roli nadzorczej⁽³⁾. Uzależnienie od OLAF w zakresie dostępu do informacji było i jest wspólnym mianownikiem opinii i sprawozdań Komitetu Nadzoru już od 2010 r.⁽⁴⁾, a nawet wcześniej. Nawet mimo tego, że w rozporządzeniu nr 883/2013 zmieniono mandat Komitetu Nadzoru, nie ustanowiono efektywnego, niefiltrowanego i bezproblemowego dostępu do danych dotyczących spraw poprzez określenie wyraźnych zasad i odnośnych obowiązków.
65. Wybór informacji przekazywanych Komitetowi Nadzoru nie może być zależny od decyzji samego Urzędu, który podlega nadzorowi, ani od decyzji organu zewnętrznego. Obowiązująca wersja rozporządzenia zapewnia zbyt dużą swobodę interpretacji i nie zawiera wystarczająco jasnych przepisów dotyczących przepływu informacji między OLAF a Komitetem Nadzoru.

⁽¹⁾ Zob. również wspólna opinia służb prawnych trzech instytucji.

⁽²⁾ Aby zapoznać się z praktycznym podejściem do dostępu Komitetu Nadzoru do informacji związanych ze sprawami OLAF, zob. notatka dotycząca monitorowania przez Komitet Nadzoru zadań dochodzeniowych OLAF obejmujących lata 1999–2012.

⁽³⁾ Np. w sprawozdaniu Komitetu Nadzoru nr 1/2014 na temat ochrony niezależności OLAF i w sprawozdaniach z działalności Komitetu Nadzoru z lat 2014 i 2015.

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

66. Jeżeli Komitet Nadzoru zachowa swój obecny mandat, należy umożliwić mu decydowanie, jakie dokumenty lub informacje uzna za niezbędne do sprawowania swoich funkcji. Wnioski Komitetu o przekazanie informacji powinny być wiążące dla pracowników OLAF; nie powinno być ponadto możliwe ich kwestionowanie lub odrzucenie, a także opóźnienie w przekazywaniu informacji. W tym zakresie należy zmienić wszystkie stosowne części rozporządzenia (1). W ramach prawa Komitetu Nadzoru do pełnego dostępu do informacji powinien on mieć możliwość upoważniać swój sekretariat do zwracania się do OLAF o informacje lub do dostępu do tych informacji w imieniu Komitetu. Pełną odpowiedzialność za wybór i ochronę informacji, o które się zwrócono lub do których uzyskano dostęp, ponosiłby Komitet Nadzoru, który zgodnie ze swoim mandatem odpowiada bezpośrednio przed Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą.

W rozporządzeniu należy również przewidzieć mechanizm zaradzenia sytuacjom niewykonania obowiązków w zakresie przekazywania informacji, aby przywrócić przepływ informacji.

67. Należy umożliwić stały dostęp sekretariatu i członków Komitetu Nadzoru do ogólnych i szczegółowych danych związanych ze sprawami, które znajdują się w bazach danych OLAF, oraz do informacji z intranetu OLAF. W ten sposób Komitet Nadzoru będzie mógł przeprowadzać regularne monitorowanie zadań dochodzeniowych OLAF, aby zwiększyć jego niezależność we właściwym wykonywaniu jego kompetencji.

Wspieranie dyrektora generalnego OLAF przez Komitet Nadzoru w zakresie wykonywania jego zadań: priorytety polityki dochodzeniowej, wytyczne w sprawie procedur dochodzeń i roczny plan zarządzania

68. Na mocy rozporządzenia należy zapewnić Komitetowi Nadzoru wystarczającą ilość czasu, aby mógł przekazać uwagi na temat projektu priorytetów polityki dochodzeniowej przed ich publikacją i na temat wstępnego projektu budżetu przed przesłaniem go do Dyrektora Generalnego ds. Budżetu. Podobnie Komitet Nadzoru powinien otrzymywać wszelkie wytyczne w sprawie procedur dochodzeń oraz zmiany do nich w określonym terminie, tak aby mógł wyrazić swoją opinię (2).

69. W razie jakichkolwiek wątpliwości dotyczących niezależności dochodzeniowej OLAF lub jego dyrektora generalnego należy bezzwłocznie przekazać Komitetowi Nadzoru informacje na temat takiej sytuacji (3). W zmianie do rozporządzenia nr 883/2013 należy również ustanowić określone terminy na wysłanie uzasadnionych decyzji o odroczeniu udzielenia informacji do instytucji, organu, urzędu lub agencji, do której należy osoba objęta dochodzeniem (4).

70. Szeroki dostęp do informacji ustanowiony w rozporządzeniu powinien obejmować również dostęp członków Komitetu Nadzoru i członków sekretariatu Komitetu Nadzoru do lokali OLAF, aby zabezpieczyć stałą wymianę informacji i osobisty kontakt między oboma organami. Taki przepis ułatwiłby również składanie zażaleń do Komitetu Nadzoru przez pracowników OLAF.

Jeżeli Komitet Nadzoru zwróci się o przekazanie dodatkowych informacji na temat dochodzeń, w tym sprawozdań i zaleceń na temat zamkniętych dochodzeń, w rozporządzeniu należy wyznaczyć termin, w którym OLAF powinien udostępnić takie informacje i dokumenty wchodzące w skład akt sprawy, a także należy określić mechanizm rozwiązywania problemów, jeżeli dostęp nie zostanie zapewniony lub nastąpi odmowa dostępu. Taka sama procedura powinna mieć zastosowanie do informacji i danych dotyczących bieżących dochodzeń, ale bez możliwości ingerowania przez Komitet Nadzoru w przebieg takich dochodzeń.

Status członków Komitetu Nadzoru

71. W zmianie do rozporządzenia nr 883/2013 należy właściwie określić i ujednoczyć status członków Komitetu Nadzoru, dodając przepis, zgodnie z którym członkowie Komitetu Nadzoru są swego rodzaju specjalnymi doradcami, powoływanymi na pięcioletnią kadencję bez możliwości ponownego wybrania na to stanowisko. Oznaczałoby to, że członkowie mieliby zagwarantowaną niezależność i – równocześnie – wyraźne ramy określające zadania i obowiązki oraz przywileje i immunitet związane z ich misją jako członków Komitetu Nadzoru.

(1) Przykładowo z pierwszego zdania art. 15 ust. 1 i 5 należy wykreślić słowa „w należycie uzasadnionych przypadkach”.

(2) Artykuł 17 ust. 5 i 8 rozporządzenia (UE) nr 883/2013 i art. 6 ust. 2 decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (1999/352/WE, EWWiS, Euratom).

(3) Artykuł 15 ust. 1 i art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013.

(4) Artykuł 4 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2013.

ROZDZIAŁ VI

Ustanowienie Prokuratury Europejskiej i jego wpływ na dochodzenia OLAF

72. W dniu 8 czerwca 2017 r. Rada uzgodniła ogólne stanowisko w sprawie rozporządzenia dotyczącego ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Celem rozporządzenia jest ustanowienie urzędu, który będzie miał prawo – na określonych warunkach – prowadzić dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych w UE i innych przestępstw na szkodę interesów finansowych UE oraz ścigać te nadużycia i przestępstwa. W ramach działań urzędu połączone zostaną wysiłki na rzecz egzekwowania prawa na szczeblu europejskim i krajowym, aby zwalczać nadużycia finansowe w UE ⁽¹⁾. W ramach wzmożonej współpracy 20 państw członkowskich osiągnięto porozumienie polityczne w sprawie powołania nowej Prokuratury Europejskiej.
73. Stojąc na straży niezależności OLAF i jego faktycznych funkcji, Komitet Nadzoru wyraża głębokie zaniepokojenie tą największą w historii Urzędu zmianą i jej wpływem na zdolność Urzędu do dalszego sprawowania swojego mandatu. Ponieważ nie uzgodniono jeszcze wszystkich metod zrealizowania tej zmiany i ustaleń technicznych, instytucje wskazały jedynie, że do Prokuratury Europejskiej przeniesiona zostanie znaczna liczba stanowisk z OLAF (i nie tylko) ⁽²⁾. Przewiduje się, że z OLAF do Prokuratury Europejskiej przeniesione zostaną nie tylko stanowiska, ale również odpowiednie programy działań. Prokuratura Europejska będzie odpowiadać za prowadzenie dochodzeń i postępowań karnych w sprawie przestępstw na szkodę interesów finansowych UE oraz ich ściganie ⁽³⁾ – działania te obejmują znaczną część obecnych zadań OLAF. Wbrew opiniom, że po ustanowieniu Prokuratury Europejskiej zakres zadań OLAF zmniejszy się, Komitet Nadzoru uważa, że obecny nakład pracy OLAF będzie przybliżony do obecnego, a może nawet wzrośnie.
74. Komitet Nadzoru nie jest w pełni przekonany, że podczas sporządzania ocen i planów w zakresie przyszłego nakładu pracy Prokuratury Europejskiej i OLAF w pełni uwzględniono aspekt czasowy dochodzeń w sprawie nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. W ramach obecnego systemu OLAF otwiera sprawę na podstawie uzasadnionego podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lub bardziej poważnych faktów, ale wyłącznie po odczekaniu czasu (który jest różny w zależności od danej sprawy), w którym podejrzenie jest potwierdzone bądź odrzucone. W tym okresie organy krajowe niekiedy otrzymują informacje i są proszone o współpracę, a czasami podejmują one własne, równoległe dochodzenie (w sprawach karnych lub administracyjnych). Kiedy Prokuratura Europejska zacznie w pełni funkcjonować, będą jej zgłaszane i ewentualnie przekazywane tylko te sprawy, które noszą znamiona przestępstwa ze szkodą dla interesów finansowych Unii, zaś późniejsze wszczęcie postępowania karnego będzie uzależnione od indywidualnej oceny każdej sprawy dokonywanej przez Prokuraturę Europejską. Przekazanie takich spraw Prokuraturze Europejskiej może jednak być czasochłonne. Wynika to z tego, że na wstępnym etapie gromadzenia dowodów dużo czasu zajmuje określenie, czy dana sprawa rzeczywiście nosi znamiona przestępstwa. Czas przed przekazaniem sprawy Prokuraturze Europejskiej może być taki sam jak czas niezbędny obecnie do przeprowadzenia dochodzenia przed wysłaniem sprawozdania końcowego do organów krajowych na podstawie rozporządzenia nr 883/2013.
75. Ponadto Prokuratura Europejska może zwrócić się do OLAF o przekazanie informacji lub analiz, zapewnienie wiedzy fachowej lub wsparcia operacyjnego bądź przeprowadzenie dochodzeń administracyjnych w sprawach, w których OLAF podjął działania przed ich przekazaniem, lub w innych sprawach, z którymi OLAF nigdy nie miał do czynienia. Komitet Nadzoru jest przekonany, że ta nowa kompetencja Prokuratury Europejskiej ⁽⁴⁾ oraz konieczność oceny sprawy przed jej przekazaniem do OLAF mogą zrównać obecny i przyszły nakład pracy OLAF. Co więcej, jeżeli chodzi o przyszły nakład pracy OLAF, Komitet Nadzoru zauważa, że większość spraw rozpatrywanych przez OLAF nie mieści się w zakresie kompetencji Prokuratury Europejskiej i że Urząd będzie musiał rozpatrzeć takie sprawy, zakończyć je lub monitorować działania podejmowane w ich następstwie do czasu ich zakończenia. OLAF zachowa kompetencje w zakresie spraw (karnych), jeżeli dana sprawa karna mieści się w zakresie kompetencji Prokuratury Europejskiej ⁽⁵⁾, ale spowodowała lub może spowodować szkodę dla interesów finansowych UE o wartości mniejszej niż 10 000 EUR ⁽⁶⁾. W związku z tym OLAF zachowa swoje obecne struktury, tym bardziej, że osiem państw członkowskich nie będzie uczestniczyć w projekcie Prokuratury Europejskiej. OLAF zachowa obecną pozycję i kompetencje w odniesieniu do tych państw.

⁽¹⁾ Wyniki posiedzenia Rady, 3546. posiedzenie Rady, WSiSW, Luksemburg, 8 i 9 czerwca 2017 r., 10136/17, PR CO 33.

⁽²⁾ Zob. np. uzasadnienie (skutki dla budżetu) wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013) 534 final z dnia 17 lipca 2013 r.

⁽³⁾ Artykuł 4 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (tekst skonsolidowany z dnia 30 czerwca 2017 r.) wraz z art. 2 ust. 3, zgodnie z którymi „interesy finansowe Unii” oznaczają „wszystkie dochody, wydatki i aktywa ujęte w ramach, uzyskane za pośrednictwem lub należne na rzecz budżetu Unii oraz budżetów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych ustanowionych na mocy Traktatów oraz budżetów zarządzanych i monitorowanych przez te podmioty”.

⁽⁴⁾ Artykuł 101 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (tekst skonsolidowany z dnia 30 czerwca 2017 r.).

⁽⁵⁾ W rozumieniu art. 22 ust. 1 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (tekst skonsolidowany z dnia 30 czerwca 2017 r.).

⁽⁶⁾ Ibidem art. 25 ust. 2, z wyjątkami określonymi w lit. a) i b).

76. Na tej podstawie Komitet Nadzoru zakłada, że cel wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej, którym jest uniknięcie powielenia pracy, można osiągnąć poprzez intensywną wymianę informacji⁽¹⁾. W rzeczywistości jednak nakład pracy Urzędu będzie taki sam jak dzisiaj lub większy. OLAF nadal będzie bowiem musiał oceniać każdą sprawę przed przekazaniem jej Prokuraturze Europejskiej ze względu na: (i) potrzebę przekazywania informacji z Prokuratury Europejskiej do OLAF w sprawach, w których Prokuratura Europejska postanowiła nie prowadzić dochodzenia lub oddaliła sprawę, (ii) kompetencje Prokuratury Europejskiej w zakresie zlecenia zadań OLAF oraz (iii) fakt, że OLAF zachowa obecne kompetencje w państwach członkowskich, które nie uczestniczą w projekcie Prokuratury Europejskiej.

Komitet Nadzoru jest przekonany, że nie można pozostawiać swobody interpretacji w odniesieniu do najważniejszych kwestii, które dotyczą charakteru dochodzeń, rodzaju postępowań, otwierania i zamykania spraw, a nawet obowiązku wymiany informacji, oraz że kwestie te nie powinny być uzależnione od przyszłych ustaleń roboczych uzgodnionych przez Prokuraturę Europejską, OLAF i inne instytucje. Wszystkie te podstawowe elementy procedur powinny być jasno wskazane w rozporządzeniach dotyczących OLAF i Prokuratury Europejskiej, które powinny również zawierać przepisy dotyczące stosunków między oboma instytucjami.

77. Zdaniem Komitetu Nadzoru kwestia charakteru dochodzeń ma największe znaczenie w sytuacjach, w których OLAF będzie działał na wniosek Prokuratury Europejskiej, tj. w trakcie postępowania karnego wszczętego w danym państwie członkowskim i w celu przekazania dowodów w takim dochodzeniu, w tym podczas procesu karnego. Nawet jeżeli OLAF nie wyjdzie z inicjatywą i nie rozpocznie żadnego równoległego dochodzenia administracyjnego w odniesieniu do tych samych faktów, które będą już przedmiotem dochodzenia Prokuratury Europejskiej⁽²⁾, będzie on⁽³⁾ działał na wniosek Prokuratury Europejskiej i przeprowadzać dochodzenia administracyjne⁽⁴⁾.
78. „Administracyjny charakter” takich dochodzeń rodzi wiele pytań, które mogą stanowić w późniejszym czasie podstawę skarg w przedmiocie praw i gwarancji, które zapewnia się w postępowaniu karnym. Prowadzenie przez OLAF dochodzeń administracyjnych zgodnie z art. 101 ust. 3 lit. c) wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej nie będzie objęte żadnym nadzorem sądowym ani prokuratorskim. Ponieważ Urząd będzie przeprowadzać takie czynności administracyjne na podstawie rozporządzenia nr 883/2013, gwarancje proceduralne przewidziane w rozporządzeniu w sprawie Prokuratury Europejskiej nie będą miały zastosowania, nawet jeżeli sądy krajowe będą oceniać wyniki tych czynności jako materiał dowodowy. W związku z tym Komitet Nadzoru po raz kolejny podkreśla, że w zmianie w rozporządzeniu nr 883/2013 należy przewidzieć takie same gwarancje proceduralne jak we wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej, aby uniknąć niepowodzeń w przyszłych procesach karnych przed sądami krajowymi.
79. Komitet Nadzoru uważa, że jeżeli OLAF ma funkcjonować jako organ pomocniczy Prokuratury Europejskiej, należy objąć również działania OLAF nadzorem prokuratorów lub sędziów śledczych zgodnie z krajowym prawem procesowym. Czynności podejmowane na wniosek Prokuratury Europejskiej powinny być traktowane jako czynności, które podejmuje sama Prokuratura Europejska, i objęte kontrolą sądową Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽⁵⁾. Komitet Nadzoru wskazuje na fakt, że przeprowadzając dochodzenie administracyjne na wniosek Prokuratury Europejskiej, Urząd może działać niezgodnie z wykładnią w zakresie właściwości w przypadku dochodzeń w sprawach karnych, w szczególności w państwach członkowskich, które nie uczestniczą w projekcie Prokuratury Europejskiej, oraz w państwach niebędących członkami UE.
80. Komitet Nadzoru podkreśla znaczenie współpracy z organami krajowymi i zgodności z prawem krajowym na najwcześniejszym etapie dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Współpraca ta będzie najbardziej potrzebna w sytuacjach, w których Urząd będzie prowadzić dochodzenie administracyjne na wniosek Prokuratury Europejskiej i gromadzić dowody na potrzeby postępowania karnego. Komitet Nadzoru uważa, że wymogi przewidywalności i gwarancji skutecznego zabezpieczenia przed decyzjami uznaniowymi, w tym poprzez kontrolę sądową, powinny mieć zastosowanie w opisanych sytuacjach w takim samym zakresie jak w postępowaniu karnym⁽⁶⁾. Pojawia się paradoks polegający na tym, że w sprawach, w których OLAF miałby podjąć działania zgodnie z art. 101 ust. 3 wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej, mógłby on posiadać większe uprawnienia niż krajowe organy ścigania

⁽¹⁾ Motywy 100, 103 i 105 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (tekst skonsolidowany z dnia 30 czerwca 2017 r.).

⁽²⁾ Ibidem art. 101 ust. 2.

⁽³⁾ Nie przewidziano tego, aby na OLAF spoczywał obowiązek do działania na wniosek. Komitet Nadzoru sądzi, że OLAF nie powinien móc decydować o tym, czy przyjąć wniosek Prokuratury Europejskiej, czy go odrzucić.

⁽⁴⁾ Artykuł 101 ust. 3. lit. c) projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (tekst skonsolidowany z dnia 30 czerwca 2017 r.).

⁽⁵⁾ Ibidem, w rozumieniu art. 42.

⁽⁶⁾ Por. Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa nr 42931/10 Camilleri przeciwko Malcie z dnia 22 stycznia 2013 r.

i organy sądowe, które ściśle podlegają przepisom proceduralnym w zakresie prawa karnego dotyczącym praw podstawowych i gwarancji ⁽¹⁾. W związku z tym w zmienionym rozporządzeniu należy odzwierciedlić nową sytuacją oraz fakt, że OLAF będzie rzeczywiście organem dochodzeniowym, który będzie oficjalnie gromadził dowody na potrzeby postępowań karnych (działając na wniosek Prokuratury Europejskiej). Działania OLAF należy, jako takie, traktować jako działania Prokuratury Europejskiej; powinny one podlegać tym samym zasadom w zakresie nadzoru i gwarancjom oraz uwzględniać takie same prawa osób objętych dochodzeniami jak w przypadku działań podejmowanych przez delegowanych prokuratorów europejskich ⁽²⁾.

81. Aby móc wspierać Prokuraturę Europejską, OLAF powinien mieć odpowiednie kompetencje, tak aby wsparcie OLAF nie stało się przeszkodą w postępowaniach prowadzonych przez Prokuraturę Europejską. Jeżeli Prokuratura Europejska będzie prowadzić również sprawy dotyczące np. naruszenia praw własności intelektualnej w odniesieniu do przywozu na jednolity rynek UE, należy odpowiednio przeanalizować i wzmocnić uprawnienia OLAF ⁽³⁾. Komitet Nadzoru uważa, że wzmocnienie uprawnień OLAF jest niezbędne, ale podkreśla, że w takim wypadku należy równocześnie zwiększyć kontrolę nad uprawnieniami Urzędu.

Rola Komitetu Nadzoru w stosunkach z Prokuraturą Europejską

82. Komitet Nadzoru uważa również, że dzięki jego roli w monitorowaniu i uczestniczeniu w dialogu między OLAF a Prokuraturą Europejską można zapobiegać nadużywaniu kompetencji Prokuratury Europejskiej, które określono w art. 101 wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej, aby zapewnić realizację głównych zadań, które powierzono Urzędowi w rozporządzeniu nr 883/2013.

W ramach przeglądu rozporządzenia nr 883/2013 należy ustanowić wyraźne zasady dla OLAF, zobowiązując Urząd do działania na wniosek Prokuratury Europejskiej bez wyjątków albo określając zamknięty wykaz wyjątków, na podstawie których Urząd może odrzucić wniosek. Komitet Nadzoru uważa, że nie należy pozostawiać tej kwestii do rozwiązania w ramach ustaleń roboczych między OLAF a Prokuraturą Europejską z uwagi na możliwość różnej wykładni art. 101 wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej, co stoi w sprzeczności z obawą UE co do skutecznej i terminowej ochrony jej interesów finansowych.

Ponieważ Komitet Nadzoru posiada silny mandat nadany przez wszystkie trzy instytucje, pragnie również odgrywać istotną rolę w tworzeniu powiązań strukturalnych, operacyjnych i kompetencyjnych między OLAF a jego partnerami, tj. Prokuraturą Europejską, Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, Europolem, Eurojustem i innymi partnerami uczestniczącymi w nowym systemie ochrony interesów finansowych UE. Z uwagi na fakt, że nowy instytucjonalny system ochrony interesów finansowych UE będzie wymagał monitorowania i nadzoru w określonym zakresie, Komitet Nadzoru oferuje również swoje długie doświadczenie jako wkład w rozmowę na temat ustanowienia i stosowania takich mechanizmów.

⁽¹⁾ Por. np. wyrok Sądu (czwarta izba) z dnia 6 września 2013 r., Deutsche Bahn i inni przeciwko Komisji, sprawy połączone T-289/11, T-290/11 i T-521/11; Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa nr 37370/97 *Stratégies et Communications et Dumoulin* przeciwko Belgii z dnia 15 lipca 2002 r.

⁽²⁾ Artykuł 2 ust. 5 projektu rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (jak określono w dokumencie Rady nr 9941/17 z 30.6.2017).

⁽³⁾ Komitet Nadzoru odnosi się również do rozdziałów niniejszej opinii, które dotyczą rozszerzenia uprawnień OLAF.