

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA
KOMITET NADZORU OLAF**Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF-u**

czerwiec 2008 r. – maj 2009 r.

(2009/C 000/01)

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

Przewodniczący

Prokurator Sądu Najwyższego, Hiszpania

Kálmán GYÖRGYI

Główny Doradca Ministra Sprawiedliwości i Ochrony Porządku Publicznego,

Prokurator Generalny Republiki Węgierskiej (emerytowany), Węgry

Peter STRÖMBERG

Prezes Rady Biegłych Księgowych, Szwecja

Diemut R. THEATOByła posłanka do Parlamentu Europejskiego, była przewodnicząca Komisji Kontroli Budżetowej,
Niemcy**Rosalind WRIGHT**

Przewodnicząca Zespołu Doradczego ds. Nadużyć Finansowych, Zjednoczone Królestwo

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU	0
WSTĘP	0
I METODY PRACY KOMITETU NADZORU	0
I – 1. Posiedzenia	0
I – 2. Sprawozdawcy	0
I – 3. Sekretariat	0
II FUNKCJA DOCHODZENIOWA OLAF-u	0
II – 1. Monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u: wzmocnienie niezależności OLAF-u	0
II – 1.1. Regularne monitorowanie w oparciu o informacje przesłane Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u (art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)	0
II – 1.1.1. Dochodzenia trwające dłużej niż dziewięć miesięcy	0
II – 1.1.2. Zalecenia dla instytucji	0
II – 1.1.3. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym: skutek wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-48/05	0
II – 1.2. Polityka OLAF-u w stosunku do spraw de minimis: drobne wykroczenia, którymi mogą skutecznie zająć się inne służby	0
II – 1.3. Regularne monitorowanie z inicjatywy Komitetu Nadzoru (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)	0
II – 1.3.1. Planowanie i strategiczne kierowanie dochodzeniami	0
II – 2. Dochodzeniowe reguły proceduralne OLAF-u: podręcznik OLAF-u - procedury operacyjne	0
II – 3. Organizacja administracyjna, budżet i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u	0
III STOSUNKI Z OLAF-EM, INSTYTUCJAMI UE ORAZ PARTNERAMI OLAF-FU I STRONAMI ZAINTERESOWANYMI	0
III – 1. Stosunki z OLAF-em	0
III – 2. Stosunki z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i zainteresowanymi stronami	0
WNIOSKI I ZALECENIA	0
ZAŁĄCZNIK 1: Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru	0
ZAŁĄCZNIK 2: Wykaz opinii przyjętych przez Komitet Nadzoru w okresie od dnia 1 czerwca 2008 r. do dnia 31 maja 2009 r.	0
ZAŁĄCZNIK 3: Opinia nr 5/2008 „Polityka de minimis OLAF-u”.	0
ZAŁĄCZNIK 4: Opinia nr 1/2009 „Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2009 r.”	0
ZAŁĄCZNIK 5: Opinia nr 2/2009 „Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”	0
ZAŁĄCZNIK 6: Opinia nr 3/2009 „Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2010 r.”	0

PRZEDMOWA PRZEWODNICZĄCEGO DO SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU

Mam zaszczyt przedstawić trzecie sprawozdanie z działalności obecnego Komitetu Nadzoru (KN) OLAF-u, obejmujące okres od czerwca 2008 r. do maja 2009 r.

Obecnie, po wygaśnięciu pierwszego mandatu KN, mamy nadzieję, że korzystając z doświadczenia zdobytego w ciągu tych trzech lat, będziemy nadal z ogromnym zaangażowaniem dążyć do poprawy efektywności OLAF-u, wypełniając powierzone KN ważne zadanie, oraz podejmować wyważone działania w celu wzmocnienia niezależności OLAF-u.

Swoją rolę polegającą na wzmacnianiu i gwarantowaniu niezależności OLAF-u oraz wspieraniu dyrektora generalnego w wypełnianiu jego obowiązków KN pojmuję jako zapewnianie OLAF-owi jak najdalej idącego wsparcia i doradztwa, aby umożliwić mu skuteczne funkcjonowanie w charakterze organu prowadzącego dochodzenia administracyjne, całkowicie niezależnego od zewnętrznych nacisków i ingerencji. Im bardziej OLAF jest postrzegany jako rygorystyczny i bezstronny w swojej roli operacyjnej, tym większa będzie jego zdolność do odpierania nieuzasadnionej krytyki z jakichkolwiek źródeł i tym samym do zapewnienia sobie możliwości w pełni niezależnego wykonywania zadań.

Główna działalność KN polega na regularnym monitorowaniu dochodzeń OLAF-u. Przykład naszej pracy w tym obszarze można znaleźć w opinii KN nr 2/2009 w sprawie dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. W oparciu o rygorystyczną metodykę stosowaną przy badaniu sprawozdań z poszczególnych dochodzeń, w opinii tej podkreśla się szereg uchybień w ich prowadzeniu – niektóre dotyczą czynników operacyjnych, inne zaś są wynikiem słabych stron planowania i wewnętrznej organizacji. KN zalecił wprowadzenie zmian w metodach operacyjnych OLAF-u, które zdaniem Komitetu pomogą w przezwyciężeniu tych problemów.

KN nieustannie podkreślał, że niezbędne są jasne zasady proceduralne, które mogą być wykorzystywane jako wskazówki dla pracowników dochodzeniowych OLAF-u i z którymi powinny być także zapoznane podmioty objęte dochodzeniami, co ułatwiłoby ochronę ich praw. W powszechnej opinii obowiązujący obecnie podręcznik procedur OLAF-u z 2005 r. nie spełnia tych wymogów. KN był wtajemniczony w prace prowadzone przez OLAF w analizowanym okresie mające na celu aktualizację podręcznika. Mimo poczynionych postępów w tych pracach nie zostały one ukończone i pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, zanim praktyczny podręcznik dla pracowników dochodzeniowych będzie gotowy do użytku.

Ograniczenia budżetowe dotyczące instytucje europejskie dotyczą także OLAF-u. Budżet na 2010 r. nie przewiduje dodatkowych stanowisk dla Urzędu, w związku z czym należy zwiększyć wysiłki mające na celu poprawę planowania, zarządzania i zadowalającego wykorzystywania dostępnych zasobów. KN ponownie wezwał OLAF do przydzielenia większości pracowników do swoich głównych zadań, tj. dochodzeń operacyjnych.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem reforma podstawy prawnej działalności OLAF-u, czyli rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, była przedmiotem intensywnej debaty w Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU), która zakończyła się przyjęciem rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie podejścia Rady do zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 w sprawie OLAF-u. Świadomy znaczenia powyższej reformy, KN starał się uczestniczyć w debacie w sposób aktywny i konstruktywny, stawiając się przed COCOBU w celu przedstawienia wniosków dotyczących zarządzenia KN w nowym rozporządzeniu.

KN stanowczo podkreślał potrzebę zachowania funkcji regularnego monitorowania dochodzeń, jako najlepszej metody zapewnienia niezależności OLAF-u.

KN z zadowoleniem przyjmuje fakt, że OLAF podjął kroki w celu wypełnienia wielu jego zaleceń. W szczególności poczyniono postęp we wdrażaniu polityki *de minimis*. Do tej pory nie rozwiązano jednak kwestii dotyczących zarządzania dochodzeniami, w szczególności w odniesieniu do czasu trwania dochodzeń oraz systemu kontroli i nadzoru.

W tym roku obchodzimy także dziesięciolecie utworzenia OLAF-u. Jest to dobra okazja, aby zastanowić się, jak OLAF wypełnia swoje zadania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i innego rodzaju nielegalnej działalności, która szkodzi interesom finansowym UE, prowadząc niezależne dochodzenia, oraz jakie są jego dalsze plany w tym względzie.

OLAF posiada wyjątkowe dziesięcioletnie doświadczenie w prowadzeniu wewnętrznych i zewnętrznych dochodzeń, także o charakterze międzynarodowym. Jego znaczenie i reputacja stale rosną. Działając w oparciu o swoje osiągnięcia i doświadczenie OLAF musi pozostać kluczowym podmiotem w działaniach Europy mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych i korupcji. KN uważa, że OLAF musi odgrywać znaczącą rolę w ustanawianiu Urzędu Prokuratora Europejskiego, przewidzianego w traktacie lizbońskim.

KN jest gotowy wspierać OLAF w jego wysiłkach, których celem jest poprawa jakości jego pracy i ochrona jego niezależności.

Chciałbym złożyć serdeczne podziękowania sekretariatowi Komitetu Nadzoru za pracę wykonaną w tym okresie.

WSTĘP

Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (KN OLAF-u) został utworzony w celu wzmacniania i gwarantowania niezależności OLAF-u oraz wspierania dyrektora generalnego w wypełnianiu jego obowiązków. KN przedstawia swoje opinie dyrektorowi generalnemu OLAF-u i ma obowiązek przedkładać instytucjom corocznych sprawozdań ze swojej działalności. Niniejsze trzecie sprawozdanie dotyczy działań zrealizowanych przez KN w okresie od czerwca 2008 r. do maja 2009 r.

W swoim drugim sprawozdaniu z działalności KN podkreślił potrzebę skrócenia przez OLAF zbyt długiego czasu trwania niektórych dochodzeń, ustanowienia jasnych procedur dochodzeniowych, terminów i mechanizmów kontroli wewnętrznej w celu uniknięcia potencjalnych konfliktów interesów w toku dochodzeń. Ponadto zasugerowano włączanie sędziów/prokuratorów z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości w dochodzenia już na wczesnym etapie, aby uniknąć przedłużania spraw i zapewnić zebranie dowodów, które będą przydatne dla krajowych organów sądowych.

Sprawozdanie zostało omówione z wiceprzewodniczącym Komisji Siimem Kallasem, sekretarzem generalną Komisji, Catherine Day oraz z Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego i grupą roboczą Rady ds. zwalczania nadużyć w czasie prezydentury francuskiej. Komitet Nadzoru jest zadowolony z pozytywnych informacji zwrotnych oraz udzielonego mu wsparcia. Franz-Hermann Brüner, dyrektor generalny OLAF-u, docenił konstruktywne podejście stosowane przez KN i stwierdził, że większość zaleceń zawartych w opiniach KN zostało zrealizowanych lub jest w trakcie realizacji.

W okresie objętym sprawozdaniem przewodniczącym KN był Luis López Sanz-Aranguez.

I METODY PRACY KOMITETU NADZORU

I – 1. Posiedzenia

KN odbył dziesięć posiedzeń plenarnych w Brukseli (1). Posiedzenia KN nie są otwarte dla publiczności, a wszystkie omawiane dokumenty są poufne, jakkolwiek protokoły posiedzeń udostępniane są OLAF-owi oraz sekretariatom generalnym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w celu zachowania przejrzystości i ich regularnego informowania na temat działalności KN.

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym KN w kontynuował praktykę zapraszania dyrektora generalnego OLAF-u oraz niektórych pracowników OLAF-u do uczestniczenia w jego posiedzeniach w celu omówienia wszelkich istotnych kwestii dotyczących prac KN i uzyskania informacji na ich temat oraz poinformowania OLAF-u o działalności Komitetu. Zainteresowane strony KN oraz partnerzy OLAF-u również uczestniczyli w niektórych posiedzeniach KN na jego zaproszenie.

I – 2. Sprawozdawcy

Opinie KN przedstawiane dyrektorowi generalnemu OLAF-u były przyjmowane przez członków KN jednomyślnie, a w celu zwiększenia efektywności przygotowywania szczególnych kwestii będących przedmiotem zainteresowania KN oraz związanych z nimi działań następczych utrzymano praktykę wyznaczania sprawozdawców (2). W ten sposób członek KN jest wyznaczany na

sprawozdawcę w odniesieniu do określonego obszaru prac KN, na przykład analizy sprawozdań z dochodzeń, które trwały dłużej niż dziewięć miesięcy, funkcjonowania polityki *de minimis*, budżetu OLAF-u, podręcznika operacyjnego OLAF-u itp., i współpracuje z sekretariatem KN nad przygotowaniem projektu opinii, który zostanie omówiony z KN celem jego przyjęcia.

I – 3. Sekretariat

Obowiązki sekretariatu KN określa Regulamin KN (3), który stanowi, że sekretariat odgrywa zasadniczą rolę w ułatwianiu i wspieraniu wykonywania wszystkich zadań podejmowanych przez KN oraz w umożliwianiu KN wykonywania jego uprawnień przy zachowaniu pełnej niezależności.

Podczas tego okresu KN wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie naboru na stanowisko kierownika sekretariatu, które miało zostać zwolnione w lipcu, i nadanie mu rangi dyrektora w celu zapewnienia niezależności procedury wyboru. Po przeprowadzeniu rozmów z wiceprzewodniczącym Komisji Siimem Kallasem stanowisko zostało przedstawione w ogłoszeniu jako stanowisko kierownika działu, ale z podkreśleniem, że kierownik sekretariatu podlega przewodniczącemu KN i przed nim odpowiada.

Pracownicy sekretariatu KN powinni być powoływani na swoje stanowiska wyłącznie w porozumieniu z KN, aby tym samym zapewnić pełną niezależność KN w wykonywaniu jego obowiązków (4). OLAF i Komisja zgodziły się z koniecznością włączenia KN w proces rekrutacji na to ważne stanowisko.

W wyniku orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji (5) rola KN polegająca na monitorowaniu ulegnie rozszerzeniu, co będzie miało konsekwencje dla obsady kadrowej sekretariatu w 2010 r. Ponieważ nowy mechanizm nie został jeszcze wprowadzony, KN nie może szczegółowo ocenić dodatkowych potrzeb kadrowych, ale uczyni to na początku 2010 r.

KN przyznaje, że przepisy dotyczące personelu Komisji Europejskiej oraz przewidziany w nich system oceny i awansów nie pozwalają obecnie członkom KN na przeprowadzanie oceny wyników pracy pracowników sekretariatu. KN uważa jednak za niezadawalający fakt, że ostatecznej oceny rocznych wyników pracy personelu sekretariatu dokonuje dyrektor generalny OLAF-u i że KN nie uczestniczy w tych czynnościach, mimo że sekretariat bezpośrednio mu podlega.

(3) Regulamin został przyjęty przez KN w sierpniu 2006 r. i opublikowany w lutym 2007 r. (Regulamin Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. L 33 z 7.2.2007)).

(4) Zob. załącznik 6: Opinia nr 3/2009 „Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2010 r.”.

(5) Sprawa T-48/05, Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

(1) Zob. załącznik 1: Kalendarz posiedzeń Komitetu Nadzoru.

(2) Art. 8 Regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. L 33 z 7.2.2007).

II FUNKCJA DOCHODZENIOWA OLAF-u

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

Głównym zadaniem KN jest monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF-u w celu zagwarantowania, że jego niezależność nie zostanie naruszona.

KN przeanalizował kwestię niezależności w szerokim kontekście dotyczącym jego roli. KN jest świadomy ryzyka wynikającego z nacisków, aby wszcząć, przeprowadzić lub zakończy dochodzenie, które mogą pochodzić z różnych źródeł. Istnieje potencjalne zagrożenie ze strony rządów, instytucji, organów i agencji, ale także ze strony osób fizycznych lub prawnych, będących przedmiotem dochodzenia lub źródeł zewnętrznych. Istnieją także bardziej subtelne formy nacisku, które mogłyby wpłynąć na niezależność OLAF-u w pełnieniu jego funkcji dochodzeniowej. Mogą one obejmować:

- wysiłki instytucji, organów i organizacji zmierzające do utrudnienia działania OLAF-u na etapie rozpoczęcia dochodzenia lub w czasie jego prowadzenia;
- nieprzekazywanie lub przekazywanie z opóźnieniem dowodów lub dokumentacji OLAF-owi w celu utrudniania jego działań dochodzeniowych;
- nadmierne ograniczanie zasobów OLAF-u, zarówno finansowych, jak i ludzkich, w tym wprowadzanie ograniczeń w odniesieniu do liczby lub rangi stanowisk.

Jedynie poprzez ciągły wysiłek wkładany w badania reprezentatywnej próby różnego rodzaju akt spraw i omawianie ich z pracownikami dochodzeniowymi, kadrą kierowniczą i dyrektorami OLAF-u możliwe jest określenie wszelkich nacisków wywieranych na OLAF, które mogłyby prowadzić do naruszenia jego niezależności.

W tym względzie odbyły się więc rozmowy z OLAF-em w celu określenia ogólnego kształtu modułu systemu monitorowania spraw (ang. Case Monitoring System, CMS), aby umożliwić KN i jego sekretariatowi dostęp do długiej listy odpowiednich akt spraw. Przyznanie KN i jego sekretariatowi dostępu do CMS na takich zasadach wiąże się z konsekwencjami w zakresie ochrony danych osobowych. Związane z tym kwestie są obecnie przedmiotem rozmów z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych oraz Służbą Prawną Komisji.

Artykuł 22a regulaminu pracowniczego zawiera wymóg, zgodnie z którym urzędnicy powiadamiają swoich przełożonych, Sekretariat Generalny lub OLAF, jeżeli dowiadują się o faktach, które mogą wzbudzić podejrzenie co do nielegalnej działalności lub o postępowaniu związanym z wykonywaniem obowiązków służbowych, które może stanowić poważne zaniedbanie w wypełnianiu zobowiązań urzędników wspólnotowych ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Zob. art. 22a i art. 22b regulaminu pracowniczego.

W porozumieniu z KN dyrektor generalny OLAF-u zawiadomił jego pracowników o dodatkowej możliwości zgłaszania przewodniczącemu Komitetu Nadzoru przez pracowników OLAF-u wszelkich opartych na faktach informacji i dowodów dotyczących ewentualnej nielegalnej działalności lub poważnych uchybień zawodowych wewnątrz OLAF-u, o których się dowiadują ⁽⁷⁾. Podczas okresu objętego niniejszym sprawozdaniem nie otrzymano takich zgłoszeń.

Na podstawie czynności w zakresie monitorowania przeprowadzonych przez KN w związku ze sprawozdaniem dotyczącym dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy KN nie stwierdził żadnych rzeczywistych zagrożeń dla niezależności operacyjnej OLAF-u.

II – 1.1. **Regularne monitorowanie w oparciu o informacje przesłane Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego OLAF-u (art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)**II – 1.1.1. **Dochodzenia trwające dłużej niż dziewięć miesięcy**

Dyrektor generalny OLAF-u przedstawia KN miesięczne sprawozdanie zawierające streszczenie każdego dochodzenia, które trwało dłużej niż dziewięć miesięcy (zwane dalej „sprawozdaniem dotyczącym dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”). W „sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” przedstawione są powody, dla których nie zakończono dochodzeń, oraz przewidywany czas zamknięcia każdej sprawy.

KN wydał opinię ⁽⁸⁾ w oparciu o 275 „sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” (na 424 spraw w toku), obejmującą okres od stycznia 2007 r. do grudnia 2008 r. oraz w oparciu o 115 „ocen informacji wstępnych” sporządzonych przez pracowników dochodzeniowych OLAF-u przed podjęciem decyzji o wszczęciu dochodzenia, obejmujących okres od marca do grudnia 2008 r. Takie „oceny informacji wstępnych” zawierają także „propozycje wstępnego planu prac”.

KN chciał wyjaśnić, czy wysoki odsetek dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy (ponad 78 % w grudniu 2008 r.) wynikał z obiektywnych i nieuniknionych przyczyn. KN jest w stanie monitorować czas trwania dochodzeń OLAF-u w celu wykluczenia ingerencji z zewnątrz lub stronniczości w podejmowaniu decyzji, wyłącznie jeżeli podaje się obiektywne i możliwe do zweryfikowania powody opóźnień. Szczególną uwagę zwrócono także na spodziewane terminy zakończenia dochodzeń oraz na fakt, czy dochodzenia prowadzono nieprzerwanie przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy ⁽⁹⁾.

Przeprowadzono analizę i dokonano podziału sprawozdań na różne rodzaje działań przeprowadzonych przez OLAF. Ważnym ustaleniem w przypadku dużej liczby wybranych przekrojowo spraw był fakt, że powód podawany w sprawozdaniu jako

⁽⁷⁾ Nota do pracowników OLAF-u z dnia 10 listopada 2008 r.

⁽⁸⁾ Zob. załącznik 5: Opinia nr 2/2009 „Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”.

⁽⁹⁾ Art. 6 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

uzasadnienie trwania dochodzenia ponad dziewięć miesięcy często nie wynikał z okoliczności określonych w aktach dochodzenia ani nawet z samego sprawozdania. W związku z tym podane powody opóźnień są w wielu przypadkach niewiarygodne i mogą spowodować wyciągnięcie przez OLAF wniosków wprowadzających w błąd. Niewłaściwie ustalone powody opóźnień mogą utrudniać wysiłki podejmowane przez OLAF w celu zapewnienia przydzielenia do poszczególnych spraw odpowiednich zasobów kadrowych i budżetowych oraz ogólnie mogą utrudniać efektywne zarządzanie dochodzeniami i uniemożliwić właściwą ocenę, czy wysoki odsetek opóźnień w dochodzeniach jest uzasadniony.

Zauważono także, że kierownicy działów oraz dyrektorzy często podpisywali sprawozdania z dochodzeń, które zawierały wprowadzające w błąd powody nieukończenia spraw. Wskazuje to na nieodpowiedni nadzór nad codziennym zarządzaniem dochodzeniami i nieodpowiednią kontrolę tego procesu.

Zauważono brak szczegółowych, obiektywnych i możliwych do sprawdzenia powodów opóźnień w dochodzeniach i KN zalecił przegląd całego procesu sprawozdawczego na etapie dziewiątego miesiąca w celu umożliwienia KN stwierdzenia rzeczywistych powodów opóźnień. W tym względzie KN wyjaśnił szczegółowo, w jaki sposób należy tego dokonać ⁽¹⁰⁾.

KN ustalił poważny problem w zakresie jakości „sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, wynikający z częstego braku odniesienia do przewidywanego terminu zakończenia dochodzeń. Wskazanie „przewidywanego terminu zakończenia” stanowi nie tylko obowiązek prawny OLAF-u wobec KN, ale także istotne narzędzie służące do zarządzania dochodzeniami i pozwalające uniknąć negatywnych skutków zbyt długiego czasu ich trwania. KN zaleca, podobnie jak miało to miejsce w poprzednich opiniach, stosowanie sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy jako narzędzia skutecznego zarządzania dochodzeniami.

Skuteczne i ukierunkowane dochodzenia zależą głównie od ich dobrego planowania. W związku z tym KN zaleca OLAF-owi stworzenie systemu zawierającego szczegółowe plany dochodzeniowe dla każdego wszczynanego dochodzenia. OLAF pozytywnie przyjął tę sugestię, lecz KN oczekuje na jego propozycje działania w formie pisemnej.

II – 1.1.2. Zalecenia dla instytucji

Dyrektor generalny OLAF-u jest zobowiązany informować KN o przypadkach, w których dana instytucja, organ lub agencja nie podjęły działań wynikających z zaleceń OLAF-u ⁽¹¹⁾. W okresie sprawozdawczym do KN nie zostały zgłoszone żadne tego typu przypadki.

⁽¹⁰⁾ Zob. załącznik 5: Opinia nr 2/2009 „Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, końcowe wnioski i zalecenia (s. 60-63).

⁽¹¹⁾ Art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

II – 1.1.3. Sprawy wymagające przekazania informacji krajowym organom sądowym: skutek wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-48/05

W okresie sprawozdawczym KN przeanalizował 36 sprawozdań ze spraw wskazanych przez OLAF, wymagających przekazania do krajowych organów sądowych. Sprawozdania przedstawiają na posiedzeniach KN sędziowie/prokuratorzy z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości.

KN sporządza wstępną analizę umożliwiającą mu omówienie problemów z przedstawicielami OLAF-u oraz zrozumienie istoty każdej sprawy i wynikających z niej kwestii proceduralnych. KN zwraca szczególną uwagę na jakość sprawozdań w celu zidentyfikowania spraw, które nie mogą zostać podjęte przez krajowe organy sądowe z powodu przedawnienia, oczywistego braku dowodów lub innych przyczyn. W przeszłości KN zidentyfikował szereg spraw, w przypadku których problem stanowiło przedawnienie. W analizowanym okresie było znacznie mniej spraw, w przypadku których przedawnienie uniemożliwiałoby podjęcie działań krajowym organom sądowym. KN zauważył także poprawę jakości informacji przedstawianych w sprawozdaniach, w szczególności w odniesieniu do analiz rzekomo popełnionych przestępstw oraz przepisów obowiązujących w państwach członkowskich, do których przekazywane jest sprawozdanie.

Podczas okresu objętego niniejszym sprawozdaniem KN odnotował z zaniepokojeniem malejącą rolę sędziów/prokuratorów z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości. Ci sędziowie/prokuratorzy sprawują szczególną i istotną funkcję w ramach OLAF-u jako główne punkty do kontaktów z krajowymi organami sądowymi, a także w zapewnianiu zgodności dowodów zawartych w aktach przekazywanych krajowym organom sądowym z wymogami prawnymi odpowiedniego państwa członkowskiego.

W związku z tym KN wzywa OLAF do pełnego wykorzystania usług sędziów/prokuratorów w tych obszarach na wczesnym etapie postępowania dochodzeniowego. Sędziowie/prokuratorzy powinni także mieć na uwadze możliwe przypadki naruszenia podstawowych praw stron dochodzenia, a pracownicy dochodzeniowi powinni konsultować się z sędziami/prokuratorami w przypadkach wątpliwości dotyczących praw podstawowych. Przepisy te należy określić w nowym podręczniku operacyjnym w tak samo jasny sposób jak poprzednio.

Skutki niedawnych wyroków i orzeczeń

W wielu przypadkach KN przeanalizował sprawozdania ze spraw po przekazaniu ich krajowym organom sądowym.

W jednym z ostatnich wyroków⁽¹²⁾ Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że brak konsultacji z KN przed przekazaniem sprawozdania ze sprawy do krajowych organów sądowych stanowił naruszenie art. 11 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Stwierdził także, że konieczne jest przeprowadzenie konsultacji z KN przed przekazaniem sprawozdania ze względu na ochronę praw podstawowych.

Wydawało się, że konsekwencje wynikające z tego ostatniego stwierdzenia wykraczają zasadniczo poza zakres obowiązków KN określony w rozporządzeniu (WE) nr 1073/1999. KN miał obawy o skutki tego orzeczenia. Dotyczyły one prawnego obowiązku KN nieingerowania w prowadzenie bieżących dochodzeń, niewiążącego charakteru opinii KN, braku uprawnień KN, aby nie dopuścić do przekazania sprawozdań ze spraw krajowym organom sądowym, za co odpowiedzialność ponosi wyłącznie OLAF, oraz potrzeby przeanalizowania pełnej dokumentacji każdej sprawy, co spowodowałoby jeszcze większe obciążenie sekretariatu KN, który już teraz jest mocno obciążony pracą. Ze względu na wszystkie powyższe powody KN zalecił Komisji złożenie odwołania od wyroku Sądu Pierwszej Instancji⁽¹³⁾. Komisja zdecydowała jednak nie składać takiego odwołania.

W tych okolicznościach KN zdecydował o wprowadzeniu nowych metod pracy z OLAF-em w celu zastosowania się do orzeczenia Sądu. Ochrona praw podstawowych podczas dochodzenia stanowi nieustający obowiązek. Do momentu zgłoszenia sprawy do KN, jego rola w zakresie kontroli poszanowania praw podstawowych ma jedynie charakter retrospektywny. Wszelkie opinie wydane przez KN na tym etapie nie miałyby żadnej wartości praktycznej w konkretnej sprawie.

OLAF zamierza przekazywać KN sprawozdania ze spraw na pięć dni roboczych przed ich przekazaniem krajowym organom sądowym. KN proponuje, aby do każdej sprawy OLAF dostarczał sprawozdanie przedstawiające szczegółowo jego sposób postępowania w odniesieniu do praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Jeśli pojawią się zastrzeżenia dotyczące poszanowania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, KN zwróci się o dostęp do całej dokumentacji.

W związku z powyższym KN chce otrzymywać informacje na temat wszystkich skarg stron dochodzenia otrzymanych lub rozpatrzonych przez OLAF, w przypadku których mogło dojść do naruszenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. KN wręcz chce, aby OLAF informował go o wszystkich sprawach, nie tylko tych przekazanych krajowym organom sądowym, w przypadku których otrzymano skargę dotyczącą domniemanego naruszenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

W ostatnich ustaleniach Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej⁽¹⁴⁾ i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁽¹⁵⁾ podkreśla się konieczność uwzględniania przez OLAF wymogów poszanowania praw procesowych osób objętych dochodzeniem.

II – 1.2. **Polityka OLAF-u w stosunku do spraw de minimis: drobne wykroczenia, którymi mogą skutecznie zająć się inne służby**

KN dokonał przeglądu polityki *de minimis* OLAF-u w kontekście analizy sposobu rozwiązywania przez OLAF konfliktu między potrzebą podejmowania działań wobec wykroczeń klasyfikowanych jako drobne i optymalnym wykorzystaniem ograniczonych zasobów, którymi dysponuje. W szczególności KN podjął próbę oceny, czy obecna polityka *de minimis* jest efektywna i skuteczna oraz czy odpowiada bieżącym potrzebom OLAF-u.

W wyniku zadania polegającego na przeanalizowaniu 45 wybranych spraw, których wpływ finansowy był szacowany poniżej 50 000 EUR⁽¹⁶⁾, KN stwierdził, że:

- aktualny podręcznik procedur operacyjnych nie zawiera dokładnych kryteriów *de minimis* dotyczących wyboru i rozpatrywania spraw *de minimis* dla żadnego obszaru działalności OLAF-u;
- przydział zasobów do dochodzeń wewnętrznych *de minimis* nie stanowi przykładu optymalnego wykorzystania tych zasobów; istnieje potrzeba określenia roli OLAF-u w odniesieniu do polityki „zero tolerancji” w zakresie dochodzeń wewnętrznych i zadecydowania, w jaki sposób postępować z otrzymywanymi informacjami oraz przekazywać otrzymane informacje na temat drobnych wykroczeń i spraw o niewielkim wpływie do innych służb Komisji zamiast decydować o wszczynaniu dochodzenia w ramach OLAF-u; OLAF nie jest w stanie przeanalizować wszystkich otrzymywanych informacji, ale powinien w stosownych przypadkach dążyć do przekazywania części zadań innym służbom Komisji;
- fakt przyjęcia przez Komisję polityki „zero tolerancji” nie oznacza, że OLAF ma obowiązek prowadzić dochodzenia w mniejszych sprawach, w szczególności dochodzenia wewnętrzne, biorąc pod uwagę, że istnieją inne organy, które mogłyby przejąć prowadzenie takich drobniejszych dochodzeń; w przyszłości OLAF może nie mieć możliwości rozpatrywania wszystkich otrzymywanych informacji, nawet tych wchodzących w zakres jego kompetencji prawnych;
- w pewnych obszarach dochodzeń zewnętrznych (oraz pomocy, monitorowania i koordynacji) polityka *de minimis* została uzgodniona podczas przygotowywania rocznego planu zarządzania, ale pozostaje ona w dużej mierze teoretyczna i wymaga dodatkowych prac, refleksji i skutecznego wdrożenia.

⁽¹²⁾ Wyrok wydany dnia 8 lipca 2008 r. przez Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (trzecia izba), w sprawie T-48/05, Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

⁽¹³⁾ Dokument D 53/02-09-08.

⁽¹⁴⁾ Sprawa F-05/05 i F-07/05, Violetti i inni przeciwko Komisji Europejskiej.

⁽¹⁵⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3831/html.bookmark>

⁽¹⁶⁾ Zob. załącznik 3: Opinia nr 5/2008 „Polityka *de minimis* OLAF-u”.

W kwietniu 2009 r. NK odbył spotkanie z zarządem OLAF-u w celu omówienia polityki *de minimis* i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że istnieje ogólne porozumienie co do pilnej potrzeby realizacji bardziej efektywnej i skutecznej polityki *de minimis* we wszystkich obszarach prowadzenia dochodzeń. KN z zadowoleniem zauważa zacieśnienie współpracy między Dyрекcją A ds. Dochodzeń i Działów Operacyjnych oraz Biurem Dochodzeń i Postępowania Dyscyplinarnych Komisji (IDOC) w celu jasnego określenia podziału zadań między sobą oraz wyraźnego uzgodnienia progów *de minimis* w obszarach dochodzeń zewnętrznych (sektor celny i rolny, SAPARD i fundusze strukturalne).

Biorąc pod uwagę fakt, że OLAF dysponuje bardzo ograniczonymi zasobami na wszczynanie dochodzeń i ma obowiązek prowadzenia dochodzeń w poważnych przypadkach nadużyć i nieprawidłowości, KN zachęca OLAF do znalezienia sposobu ukierunkowania swoich działań na bardziej złożone i poważne sprawy, aby jak najlepiej wykorzystywać środki Wspólnoty.

II – 1.3. **Regularne monitorowanie z inicjatywy Komitetu Nadzoru (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999)**

II – 1.3.1. **Planowanie i strategiczne kierowanie dochodzeniami**

Podczas okresu sprawozdawczego KN przystąpił do przeglądu sposobu, w jaki działy prowadzące działania dochodzeniowe i operacyjne oceniają i planują „oceny informacji wstępnych” przed wszczęciem dochodzenia i „sprawozdania końcowe ze spraw” oraz odbył szereg użytecznych rozmów z pracownikami OLAF-u oraz kierownictwem Dyrekcji A i Dyrekcji B ds. Dochodzeń i Działów Operacyjnych. KN był pod wrażeniem konsekwentnej skuteczności i profesjonalizmu, z którymi prowadzono sprawy w dyrekcji B oraz szereg spraw w dyrekcji A. KN usatysfakcjonowany stwierdza z zadowoleniem, że po długim okresie niepewności powołano w końcu dyrektora Dyrekcji A - Dochodzenia i Działów Operacyjne I. KN przewiduje, że doprowadzi to do długotrwałej poprawy w zarządzaniu i kierowaniu dochodzeniami w tej dyrekcji.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem KN przeanalizował około 40 formularzy „ocen informacji wstępnych” i odpowiadające im „sprawozdania końcowe ze spraw”. Kontrolowane są powody wszczęcia dochodzeń, wpływ finansowy oraz czy ustalono ramy czasowe dochodzenia. Analiza planowania i strategicznego kierowania dochodzeniami stanowi istotną część zadań KN w ramach monitorowania dochodzeń, których celem jest stwierdzenie, czy przestrzegane są zasady niezależności, bezstronności i legalności.

KN z zadowoleniem przyjmuje, że wprowadzane są zmiany w celu poprawy zarządzania dochodzeniami.

KN przeanalizował roczny plan zarządzania OLAF-u. Priorytety operacyjne tego planu nadal mają charakter teoretyczny, zaś przeprowadzone do tej pory działania w zakresie monitorowania pokazują, że w praktyce priorytety te nie są stosowane w celu podjęcia decyzji o wszczęciu sprawy. OLAF prawie lub wcale nie rozróżnia dochodzeń i innych spraw (takich jak pomoc w sprawach karnych i sprawy dotyczące koordynacji), postępując w przypadku wszystkich spraw w ten sam sposób, mimo że pełni zasadniczo różne role w tych obszarach.

Powyższa sytuacja oraz fakt, że rozpatrywaniem otrzymywanych skarg i informacji zajmują się zespoły, które następnie prowadzą dochodzenia, sprawiają, że bardzo trudno jest radzić sobie z coraz większą ilością otrzymywanych informacji i przydzielać zadania w sposób efektywny. Zdaniem KN środki, które kierownictwo OLAF-u podjęło do tej pory w odniesieniu do wszczynania spraw powinny być bardziej wyraźne.

Cele dochodzeń pozostają mało precyzyjne, co wpływa na przebieg dochodzeń, ich czas trwania oraz wykorzystywanie zasobów w ich ramach. KN zaleca uzgodnienie i określenie ram czasowych i nieprzekraczalnych terminów dla wszystkich etapów procesu dochodzenia, w tym ocen i działań następczych oraz dalsze ulepszenie systemu oceny wyników w oparciu o główne wskaźniki wykonania.

Zespół dochodzeniowy powinien opracować szczegółowy plan postępowania na początku każdego dochodzenia, który będzie na tyle dokładny, aby umożliwił przewidzenie terminu wydania ostatecznej decyzji. Plan taki powinien obejmować każdy przewidywany etap dochodzenia i odnosić się do wstępnego harmonogramu ustalonego dla poszczególnych etapów. KN proponuje dostarczenie dodatkowej i obszerniejszej opinii na temat planowania dochodzeń ⁽¹⁷⁾.

KN wydał opinię na temat rocznego planu zarządzania OLAF-u na rok 2010 ⁽¹⁸⁾, w której przedstawił szereg sugestii dotyczących poprawy w zakresie celów dochodzeń i wymiernych wskaźników wykonania. KN ma nadzieję, że jego opinie pomogą OLAF-owi w poprawie planowania i strategicznego prowadzenia dochodzeń.

II – 2. **Dochodzeniowe reguły proceduralne OLAF-u: podręcznik OLAF-u - procedury operacyjne**

W przedmiotowym okresie OLAF kontynuował prace nad aktualizacją podręcznika dotyczącego dochodzeniowych reguł proceduralnych. KN śledził realizację prac z wielkim zainteresowaniem. Po prawie pięciu latach obowiązywania przepisów zawartych

⁽¹⁷⁾ Zob. załącznik 5: Opinia nr 2/2009 „Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, końcowe wnioski i zalecenia (s. 60-63).

⁽¹⁸⁾ Zob. załącznik 4: Opinia nr 1/2009 „Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2009 r.”.

w poprzednim podręczniku, KN zdawał sobie jasno sprawę z tego, że większość z nich należy przerehabilitować. KN jest szczególnie zaniepokojony faktem, że działy dochodzeniowe nadal prowadzą działania w oparciu o wiele różnych instrukcji i praktyk oraz że brakuje jasnych reguł i instrukcji. W sierpniu 2008 r. OLAF przekazał KN projekt długiej wersji nowego podręcznika procedur operacyjnych, który zawiera podstawowe reguły i zasady dotyczące procedur dochodzeniowych.

KN wysłał notę dyrektorowi generalnemu OLAF-u⁽¹⁹⁾, w której podkreślił, że jego zdaniem projekt podręcznika wymaga jeszcze dużo pracy i nie nadaje się do przyjęcia. Główną słabą stroną tego dokumentu, podobnie jak jego wersji skróconej, jest brak jasnych wytycznych i dokładnych reguł dotyczących procedur dochodzeniowych. Zdaniem KN dokument wymagał poprawek w odniesieniu do jego ogólnej struktury, układu, łatwości w korzystaniu i zrozumiałości oraz dokładnej korekty w celu usunięcia niespójności, powtórzeń i nieścisłości.

Zasadniczo KN miał zastrzeżenia, że projekt podręcznika nie spełnia stawianych przed nim oczekiwań. W szczególności brakuje w nim jasnych wytycznych w odniesieniu do kryteriów wszczynania spraw i zarządzania dochodzeniami oraz wyraźnie określonych terminów zamykania dochodzeń i ocen. KN zauważa szczególnie brak odniesienia do potrzeby nadzoru ze strony sędziów/prokuratorów z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości w kwestiach dotyczących ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w toku dochodzenia.

KN zalecił OLAF-owi kontynuowanie prac nad praktycznym poradnikiem, który wpłynie na poprawę w zakresie legalności, skuteczności, przejrzystości działań OLAF-u i jego odpowiedzialności za nie. Prace nad opracowaniem poradnika nie zostały jeszcze ukończone, zaś kolejny poprawiony projekt podręcznika wysłano do KN po zakończeniu okresu objętego niniejszym sprawozdaniem.

II – 3. **Organizacja administracyjna, budżet i polityka kadrowa w kontekście funkcji dochodzeniowej OLAF-u**

KN nadal dokładnie śledzi politykę kadrową OLAF-u, ponieważ ma ona zasadnicze znaczenie dla skuteczności dochodzeń, i wezwał kierownictwo OLAF-u do wzmocnienia potencjału i zdolności w zakresie prowadzenia dochodzeń. KN przeanalizował wstępny budżet OLAF-u na 2010 r. i wydał w tej sprawie opinię⁽²⁰⁾.

KN zauważył, że zależąca od okoliczności polityka dochodzeniowa OLAF-u utrudnia przewidywanie przyszłego obciążenia pracą i przydziału zasobów do obszarów, w których będą one

najbardziej potrzebne. Proces przydzielania zasobów dyrekcjom i działom w Dyrekcji A i Dyrekcji B ds. Dochodzeń i Działań Operacyjnych mógłby być, zdaniem KN, bardziej przejrzysty, zaś obciążenie pracą powinno być stale monitorowane. Krótki przegląd statystyk kadrowych za grudzień 2008 r. pokazuje, że 34 % pracowników OLAF-u było przydzielonych do zadań dochodzeniowych w dyrekcji A i B.

W swojej opinii w sprawie budżetu na 2010 r. KN podkreśla znaczenie skoncentrowania zasobów OLAF-u na działalności dochodzeniowej (jego zasadniczej pracy) i unikania dalszego zwiększania liczby personelu w obszarach wsparcia administracyjnego i koordynacji. Zdaniem KN istnieje pilna potrzeba uszeregowania według priorytetów wszystkich działań w celu bardziej efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i finansowych. W szczególności KN zaleca OLAF-owi wyjaśnienie kwestii dotyczących wydatków na pokrycie kosztów podróży i wyjazdów służbowych, które stanowią znaczną część całości budżetu.

KN zauważył, że skuteczność dochodzeń uzależniona jest od zmotywowanych i wykwalifikowanych pracowników, posiadających doświadczenie oraz określone umiejętności i kompetencje zdobywane w oparciu o racjonalną politykę i strategię dotyczącą zasobów ludzkich. KN docenia znaczny postęp, w szczególności w rozwiązywaniu kwestii pracowników zatrudnionych na czas określony. KN wzywa OLAF do kontynuowania wysiłków w zakresie szkolenia wyspecjalizowanych pracowników dochodzeniowych i ma nadzieję, że zostaną pilnie podjęte inne istotne kwestie kadrowe, takie jak rozwój i mobilność.

W odniesieniu do kwestii administracyjnych i budżetowych KN odnotował trudności praktyczne w realizowaniu skutecznej polityki kadrowej. Dyrektor generalny OLAF-u nie posiada pełnej niezależności w odniesieniu do ustaleń natury administracyjnej i budżetowej, ale ma obowiązek postępowania zgodnie z rozporządzeniem finansowym i regulaminem pracowniczym Komisji w duchu zdecentralizowanego sprawowania funkcji. W związku z tym KN uważa, że należy podjąć dalsze wysiłki w celu ułatwienia współpracy między OLAF-em i administracją Komisji, aby dokonać wspólnych wewnętrznych ustaleń administracyjnych, które pozwolą OLAF-owi w pełni realizować jego własną politykę kadrową.

W odniesieniu do pracowników OLAF-u zatrudnionych na czas określony, KN z zadowoleniem przyjmuje zakończenie otwartych konkursów i ogłoszenie dwóch konkursów wewnętrznych, co jednak rozwiązuje problem jedynie częściowo. W związku z tym potrzebne są dodatkowe środki. KN zachęca OLAF do zwiększenia mobilności swoich pracowników zatrudnionych na czas określony i jednoczesnego dokładnego planowania ogólnej polityki rekrutacyjnej po zakończeniu trwających i zaplanowanych konkursów. KN z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podjęto wysiłki w celu umożliwienia pracownikom OLAF-u zatrudnionym na czas określony zmiany grupy zaszeregowania lub otrzymania awansu.

⁽¹⁹⁾ Dnia 25 lutego 2009 r. KN wysłał notę, zawierającą szczegółowe uwagi dotyczące ogólnej struktury podręcznika oraz ważne sugestie w odniesieniu do poszczególnych części dokumentu.

⁽²⁰⁾ Zob. załącznik 6: Opinia nr 3/2009 „Wstępny projekt budżetu OLAF-u na 2010 r.”.

III STOSUNKI Z OLAF-EM, INSTYTUCJAMI UE ORAZ PARTNERAMI OLAF-FU I STRONAMI ZAINTERESOWANYMI

III – 1. Stosunki z OLAF-em

W analizowanym okresie sprawozdawczym stosunki z OLAF-em rozwijały się w sposób konstruktywny i charakteryzujący się wzajemną wymianą informacji. Członkowie KN spotkali się z urzędnikami i dyrektorami OLAF-u przy wielu okazjach, zarówno na posiedzeniach formalnych, jak i nieformalnych, w celu omówienia kwestii stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. Posiedzenia odbywały się w rozluźnionej i miłej atmosferze, a zagadnienia omawiano w sposób otwarty i szczerzy.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem pracownicy OLAF-u, w tym wiele razy sam dyrektor generalny, uczestniczyli w posiedzeniach KN. Podczas większości posiedzeń KN, które odbyły się w ciągu roku, sędziowie/prokuratorzy z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości przedstawiali Komitetowi sprawy przekazane krajowym organom sądowym, a członkowie KN mieli możliwość zwrócenia się o dodatkowe informacje dotyczące spraw. W szczególności KN odbył szczegółową rozmowę z OLAF-em na temat tego, w jaki sposób OLAF zastosuje się do orzeczenia Sądu w sprawie T-48/05⁽²¹⁾, ze szczególnym odniesieniem do zasady konsultacji z KN przed wysłaniem informacji do krajowego organu sądowego.

Oprócz takich prezentacji, w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem KN odbywał spotkania z dyrektorem generalnym, dyrektorami, szefami działów oraz inspektorem ochrony danych OLAF-u w celu omówienia niektórych kwestii, w tym ostatniego projektu podręcznika operacyjnego, wnioskowanej zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, orzeczeń sądu wspomnianych powyżej oraz decyzji Komisji o niezłożeniu odwołania od wyroku. Inne omawiane zagadnienia dotyczyły opinii KN na temat spraw *de minimis* OLAF-u, wstępnego projektu budżetu OLAF-u na 2010 r., przedłużenia mandatu członkom KN oraz kwestii następcy kierownika Sekretariatu KN.

Na zaproszenie OLAF-u KN obserwował obrady zarządu, którym przewodniczył dyrektor Dyrekcji A, w celu uzyskania dodatkowej wiedzy na temat metod pracy Urzędu w zakresie wszczynania i prowadzenia dochodzeń.

Wśród kwestii dotyczących ochrony danych, kwestia porozumienia w sprawie równego dostępu KN do CMS pozostaje nierozstrzygnięta.

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

KN zawsze doceniał dobre stosunki z instytucjami wspólnotowymi oraz partnerami OLAF-u i zainteresowanymi stronami, ponieważ stanowią wsparcie OLAF-u w skutecznym egzekwowaniu jego zaleceń wydawanych po zakończeniu dochodzeń.

Podczas analizowanego okresu sprawozdawczego KN spotkał się: wielokrotnie z wiceprzewodniczącym Komisji Siimem Kallasem, z sekretarzem generalną Komisji, Catherine Day, dwa razy z Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (COCOBU) oraz z grupą roboczą Rady Europejskiej ds. zwalczania nadużyć w czasie prezydencji francuskiej. KN z zadowoleniem zauważa gorące poparcie ze strony wszystkich tych instytucji dla pracy OLAF-u i KN.

KN skorzystał z okazji poruszenia z wiceprzewodniczącym Kallasem i sekretarzem generalną Komisji kwestii przedłużenia mandatów członków KN, które wygasły z końcem listopada 2008 r. Komisja poparła przedłużenie mandatu dotychczasowych członków.

Sekretarz generalna Catherine Day zgodziła się z KN odnośnie do potrzeby wzmocnienia monitorowania czasu trwania dochodzeń i wezwała KN do podjęcia wszelkich możliwych działań w celu wyeliminowania opóźnień w dochodzeniach. Sekretarz generalna zwróciła także szczególną uwagę na istotne znaczenie wczesnego włączania sędziów/prokuratorów z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości OLAF-u, w szczególności uwzględniając kwestie przedawnienia. KN w pełni podziela zastrzeżenia sekretarza generalnej.

KN odbył spotkanie z dyrektorem IDOC, Michele Magnierem, w celu omówienia stosunków między OLAF-em i Biurem Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji. KN podziela opinie Michela Magniera na temat znaczenia wyjaśnienia kwestii odpowiednich kompetencji obu służb oraz poprawy stosunków i usprawnienia bieżących działań operacyjnych, co przyniesie obopólne korzyści. Konieczna jest lepsza wymiana informacji, zarówno przy wszczynaniu dochodzeń, jak i w czasie ich trwania oraz prowadzenia działań następczych. Mimo że KN z zadowoleniem zauważył poprawę stosunków między OLAF-em i Biurem Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji, uważa, że w przyszłości możliwe jest osiągnięcie jeszcze lepszej współpracy, jeżeli będzie istniała ku temu wola polityczna, a OLAF i IDOC podejmą wysiłki w celu usprawnienia i zacieśnienia koordynacji.

KN przedstawił także kilka prezentacji dla COCOBU. We wrześniu 2008 r. KN wziął aktywny udział w debacie na temat wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, podkreślając rolę KN w regularnym monitorowaniu dochodzeń, stanowiącym odpowiedni mechanizm służący zapewnieniu niezależności OLAF-u. Stanowisko KN zostało poparte w ostatecznej wersji wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, przedstawionej przez Parlament Europejski w grudniu 2008 r., w którym nie tylko poparto rolę KN w monitorowaniu spraw, ale także zaproponowano zapewnienie KN dostępu do pełnej dokumentacji spraw, w przypadku których czas trwania dochodzenia przekroczył 24 miesiące⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Sprawa T-48/05, Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

⁽²²⁾ Zob. art. 11 ust. 3 i art. 14 wersji ostatecznej projektu wniosku PE dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

Podczas analizowanego okresu sprawozdawczego KN spotkał się z Prokuratorem Generalnym Węgier, Tamásem Kovácsem, w celu dokonania oceny jakości i użyteczności sprawozdań z dochodzeń OLAF-u przekazywanych krajowym organom sądowym oraz zachęcenia do dobrej i aktywnej wymiany informacji między OLAF-em i węgierskimi organami sądowymi. Tamás Kovács podkreślił gotowość władz węgierskich do zacieśnienia współpracy między Węgrami i innymi państwami członkowskimi oraz w szczególności wspominał, że współpraca między jego biurem i OLAF-em przebiega w tak dobry sposób, że przewiduje się możliwość utworzenia w ramach węgierskiej prokuratury odrębnego działu zajmującego się wyłącznie współpracą z OLAF-em. KN z zadowoleniem przyjmuje takie podejście, które w większym stopniu ułatwi skuteczne prowadzenie działań następczych wobec dochodzeń OLAF-u na Węgrzech. Wyjaśniono rolę węgierskich Służb Koordynacji Przeciwdziałania Nadużyciom Finansowym (AFCOS) w odniesieniu do współpracy z OLAF-em. KN uważa, że sprawą pierwszorzędnej wagi jest zagwarantowanie przez państwa członkowskie, aby punktem kontaktowym dla OLAF-u były istniejące na ich terenie krajowe organy sądowe.

WNIOSKI I ZALECENIA

- I. KN skorzystał z możliwości przeanalizowania konsekwencji niezależności w kontekście działalności operacyjnej OLAF-u. Stwierdza, że oprócz oczywistych potencjalnych bezpośrednich zagrożeń istnieją także mniejsze zagrożenia, które mogą naruszać niezależność OLAF-u we wszczynaniu i prowadzeniu dochodzeń. W związku z tym KN podwoił swoje wysiłki wkładane w badanie różnych akt spraw i omawianie ich z pracownikami OLAF-u w celu określenia wszelkich nacisków, które mogłyby zagrozić jego niezależności w obszarze operacyjnym.
- II. Komitet przeanalizował 275 sprawozdań z dochodzeń, które trwały dłużej niż dziewięć miesięcy („sprawozdania z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”), obejmujących okres od stycznia 2007 r. do grudnia 2008 r. oraz 115 „ocen informacji wstępnych”, obejmujących okres od marca do grudnia 2008 r. KN zauważył, że czas trwania bardzo dużej części (78 %) dochodzeń OLAF-u przekroczył dziewięć miesięcy. KN stwierdził, że brakowało obiektywnych i możliwych do zweryfikowania powodów opóźnień. W związku z tym KN nie mógł stwierdzić, czy czas poświęcony na zakończenie tych spraw był uzasadniony. KN zaleca OLAF-owi podawanie bardziej precyzyjnych i dokładnych powodów nadmiernych opóźnień w prowadzeniu dochodzeń i określił zakres zaleceń.
- III. KN zidentyfikował poważny problem dotyczący jakości „sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”, wynikający z częstego braku odniesienia do przewidywanego terminu zakończenia dochodzeń. Wskazanie „przewidywanego terminu zakończenia” stanowi nie tylko obowiązek prawny OLAF-u wobec KN, ale także istotne narzędzie służące do zarządzania dochodzeniami i pozwalające uniknąć zbyt długiego czasu ich trwania. KN zaleca, podobnie jak w poprzedniej opinii, aby „sprawozdania z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy” były wykorzystywane jako narzędzie skutecznego zarządzania dochodzeniami.
- IV. KN odnotował niedostateczny poziom nadzoru nad bieżącym zarządzaniem dochodzeniami i kontroli tego procesu, którym to problemem OLAF powinien się zająć. Dla każdego wszczętego dochodzenia należy sporządzić szczegółowy plan dochodzenia, obejmujący harmonogram lub nieprzekraczalne terminy, uzgodnione i określone dla wszystkich etapów postępowania dochodzeniowego, w tym dla ocen i działań następczych, oraz system oceny wyników oparty o główne wskaźniki wykonania.
- V. KN przeanalizował 155 „ocen informacji wstępnych” dokonanych przed wszczęciem dochodzenia i kontynuuje ich analizę, by stwierdzić, w jaki sposób działy operacyjne i dochodzeniowe oceniają i planują dochodzenia. KN dokonuje tej analizy w ramach regularnego monitorowania realizacji zadań dochodzeniowych oraz w celu stwierdzenia, czy przestrzegane są zasady niezależności, bezstronności i legalności.
- VI. KN dokonał przeglądu polityki *de minimis* OLAF-u i przeanalizował 45 wybranych spraw, z których każda miała wpływ finansowy szacowany poniżej 50 000 EUR. KN stwierdził, że przydzielanie zasobów OLAF-u na prowadzenie drobnych wewnętrznych dochodzeń nie stanowi optymalnego sposobu ich wykorzystania. Polityka „zero tolerancji” przyjęta przez Komisję nie wyklucza prowadzenia dochodzeń przez inne organy (na przykład takie jak IDOC) zamiast OLAF-u. KN zaleca, aby podręcznik procedur operacyjnych zawierał kryteria wyboru i rozpatrywania spraw *de minimis*.
- VII. KN uważa, że konieczna jest lepsza wymiana informacji między OLAF-em i Biurem Dochodzeń i Postępowania Dyscyplinarnych Komisji, zarówno przy wszczynaniu dochodzenia, jak i w czasie jego trwania oraz prowadzenia działań następczych. Mimo że KN z zadowoleniem zauważył poprawę stosunków między OLAF-em i Biurem Dochodzeń i Postępowania Dyscyplinarnych Komisji, uważa jednak, że w przyszłości możliwe jest osiągnięcie jeszcze lepszej współpracy, jeżeli będzie istniała ku temu wola polityczna, a OLAF i IDOC podejmą wysiłki w celu usprawnienia i zacieśnienia koordynacji.
- VIII. KN przeanalizował 36 sprawozdań ze spraw, które OLAF przekazał krajowym organom sądowym. KN odnotowuje z zadowoleniem, że w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem zmniejszyła się liczba spraw, w przypadku których wystąpiła kwestia przedawnienia.
- IX. Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że należy informować KN o sprawach wymagających przekazania do krajowych organów sądowych zanim zostaną one przekazane w celu zagwarantowania ochrony praw podstawowych stron objętych postępowaniem. KN współpracuje z OLAF-em w zakresie opracowania nowych metod pracy, uwzględniając fakt, że KN nie może ingerować w sposób prowadzenia dochodzeń w toku.

- X. KN pragnie otrzymywać informacje na temat wszystkich skarg stron dochodzenia otrzymanych lub rozpatrzonych przez OLAF, w przypadku których mogło dojść do naruszenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. KN wręcz pragnie, aby OLAF informował go o wszystkich sprawach, nie tylko tych przekazanych krajowym organom sądowym, w przypadku których otrzymano skargę dotyczącą domniemanego naruszenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych
- XI. KN wzywa OLAF do pełnego korzystania z usług sędziów/prokuratorów z działu Doradztwo Prawne i Czynności Wymiaru Sprawiedliwości na wczesnym etapie postępowania dochodzeniowego w przypadku spraw wymagających przekazania do krajowych organów sądowych. Sędziowie/prokuratorzy powinni także mieć na uwadze kwestie podstawowych praw stron objętych dochodzeniem, a pracownicy dochodzeniowi powinni konsultować się z sędziami/prokuratorami w przypadkach, w których może zaistnieć kwestia dotycząca takich praw. Te przepisy należy określić w jasny sposób w nowym podręczniku OLAF-u dotyczącym procedur operacyjnych.
- XII. KN śledził pracę OLAF-u nad aktualizacją podręcznika procedur operacyjnych. KN przedstawił dyrektorowi generalnemu swoje zastrzeżenia dotyczące szeregu słabych punktów projektu dokumentu. OLAF powinien kontynuować prace nad opracowaniem praktycznego poradnika, który wpłynie na poprawę legalności, efektywności i przejrzystości działań OLAF-u oraz zwiększenie jego odpowiedzialności za swoje działania.
- XIII. KN podkreśla znaczenie koncentracji zasobów OLAF-u na działalności dochodzeniowej (jego zasadniczej pracy) przy unikaniu dalszego zwiększania liczby personelu w obszarach wsparcia administracyjnego i koordynacji. Zdaniem KN istnieje pilna potrzeba uszeregowania według priorytetów wszystkich działań w celu bardziej efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i finansowych. W szczególności KN zaleca OLAF-owi wyjaśnienie kwestii dotyczących wydatków na pokrycie kosztów podróży i wyjazdów służbowych, które stanowią znaczną część całości budżetu.
- XIV. KN zauważył, że skuteczność dochodzeń uzależniona jest od zmotywowanych i wykwalifikowanych pracowników, posiadających doświadczenie oraz określone umiejętności i kompetencje zdobywane w oparciu o racjonalną politykę i strategię dotyczącą zasobów ludzkich. KN docenia znaczny postęp, w szczególności w rozwiązywaniu kwestii pracowników zatrudnionych na czas określony. KN wzywa OLAF do kontynuowania wysiłków w zakresie szkolenia wyspecjalizowanych pracowników dochodzeniowych i ma nadzieję, że zostaną pilnie podjęte inne istotne kwestie kadrowe, takie jak rozwój i mobilność.
- XV. KN uważa, że należy podjąć dalsze wysiłki w celu ułatwienia współpracy między OLAF-em i administracją Komisji, aby dokonać wspólnych wewnętrznych ustaleń administracyjnych, które pozwolą OLAF-owi dopracować i w pełni realizować jego własną politykę kadrową.

ZAŁĄCZNIK 1

KALENDARZ POSIEDZEŃ KOMITETU NADZORU

2008

Miesiąc	Data posiedzenia
CZERWIEC	wtorek, 24 – środa, 25
LIPIEC	wtorek, 8 – środa, 9
WRZESIEŃ	czwartek, 18
PAŹDZIERNIK	poniedziałek, 6 – wtorek, 7
LISTOPAD	wtorek, 11 – środa, 12
GRUDZIEŃ	wtorek, 16 – środa, 17

2009

Miesiąc	Data posiedzenia
STYCZEŃ	wtorek, 20 – środa, 21
LUTY	wtorek, 17 – środa, 18
MARZEC	wtorek, 24 – środa, 25
KWIECIEŃ	wtorek, 21 – środa, 22

ZAŁĄCZNIK 2

**WYKAZ OPINII PRZYJĘTYCH PRZEZ KOMITET NADZORU W OKRESIE OD DNIA 1 CZERWCA 2008 r.
DO DNIA 31 MAJA 2009 r.**

2008

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

2009

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

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

Opinia nr 3/2009 Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2010

ZAŁĄCZNIK 3:

OPINIA NR 5/2008

Polityka *de minimis* OLAF-u

2 grudnia 2008 r.

WPROWADZENIE

Biorąc pod uwagę liczbę dochodzeń, które OLAF jest zobowiązany przeprowadzić, powierzone mu zasoby na ten cel są ograniczone. Aby w poważnych przypadkach nadużyć finansowych i nieprawidłowości przynoszących szkodę interesom finansowym Unii OLAF mógł prowadzić dochodzenia w sposób sprawny i skuteczny, zasoby, którymi dysponuje, muszą być wykorzystywane efektywnie. Komitet Nadzoru niejednokrotnie już wyrażał zaniepokojenie ⁽¹⁾ faktem, że OLAF nie wypracował dotąd jasnej, spójnej polityki ani strategii w zakresie prowadzenia dochodzeń.

Rozporządzenia WE oraz decyzja Komisji ustanawiająca OLAF ⁽²⁾ nie zawierają żadnego konkretnego odniesienia do konieczności określania priorytetów w zakresie otrzymywanych informacji lub skarg dotyczących niewielkich kwot (spraw *de minimis*). Oznacza to, że informacje otrzymywane przez OLAF i prowadzone przezeń dochodzenia, w tym w sprawach *de minimis*, są zasadniczo traktowane przez Urząd jednakowo. Priorytety w zakresie prowadzonych dochodzeń zostały określone w podręczniku OLAF-u ⁽³⁾, a także w aktualnym rocznym planie zarządzania. W notatce skierowanej do Komitetu Nadzoru w czerwcu 2007 r. ⁽⁴⁾ OLAF przedstawił politykę zerowej tolerancji oraz zasadę *de minimis* w zakresie dochodzeń wewnętrznych.

Komitet Nadzoru postanowił zatem zbadać sposób postępowania OLAF-u w sprawach *de minimis*, aby ocenić realizację i skuteczność obecnej polityki Urzędu w tym zakresie.

1. WYBÓR SPRAW

W okresie 36 miesięcy – od grudnia 2005 r. do listopada 2008 r. – w bazie CMS OLAF-u odnotowano około 2 000 zamkniętych spraw. Z tej listy Komitet Nadzoru wybrał 45 spraw (zob. szczegółowe informacje w załączniku 1 ⁽⁵⁾) o szacowanym łącznym skutkach finansowych mniejszych niż 50 000 EUR. Pułap w takiej wysokości wybrano na podstawie kalkulacji kosztów i wyników polegającej na obliczeniu minimalnego kosztu przeciętnego dochodzenia, z uwzględnieniem czasu jego trwania (28 miesięcy) oraz potrzebnych zasobów (dwie osoby prowadzące dochodzenie, przy czym na jedną osobę przypada średnio 15 spraw). Podział spraw według skutków finansowych wyglądał następująco:

Skutki finansowe w EUR	Liczba spraw ujętych w próbie
0- 500	6
501 – 25 000	20
25 001 – 50 000	19
Razem	45

W próbie reprezentowane były wszystkie rodzaje spraw OLAF-u, w tym dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne, sprawy dotyczące wsparcia, monitorowaniu i koordynacji. Komitet Nadzoru przeanalizował wybrane sprawy, weryfikując ocenę oraz sprawozdania wstępne, końcowe i uzupełniające, aby stwierdzić:

— czy wszczęcie postępowania w każdej sprawie odbyło się zgodnie z zasadami określonymi w podręczniku OLAF-u;

⁽¹⁾ Zob. na przykład wnioski i zalecenia zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności Komitetu Nadzoru za okres od grudnia 2005 r. do maja 2007 r. oraz od czerwca 2007 r. do maja 2008 r.

⁽²⁾ Rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz nr 1074/1999, decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

⁽³⁾ Podręcznik OLAF-u z dnia 25 lutego 2005 r. pkt 3.2 Priorytety operacyjne: W ramach dochodzeń wewnętrznych uwzględniane są następujące kryteria: waga przestępstwa lub wykroczenia dyscyplinarnego, współdziałanie w jego popełnieniu lub pojedynczy sprawca, udział urzędników wyższego szczebla, element nadużycia władzy, niekorzystny wpływ na reputację/wiarygodność UE oraz fakt zwrócenia lub niezwrócenia się jednej ze służb lub instytucji o przeprowadzenie dochodzenia. W ramach dochodzeń zewnętrznych pod uwagę branych jest piętnaście kryteriów, takich jak rozmiary skutków finansowych, interes publiczny itp.

⁽⁴⁾ Notatka wewnętrzna z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie praktyki OLAF-u w zakresie zerowej tolerancji oraz zasady *de minimis* w zakresie dochodzeń wewnętrznych. W notatce przedstawiono ogólne zasady polityki zerowej tolerancji ze strony Komisji oraz zasadę *de minimis* w dziedzinie dochodzeń wewnętrznych przy wszczynaniu dochodzeń oraz przekazywaniu sprawozdań końcowych władzom krajowym. W notatce stwierdzono, że w kwestii wszczynania dochodzeń OLAF nie może przekraczać granic swych uprawnień oraz że nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu, niemające wpływu na interes finansowy Wspólnot powinny być rozpatrywane przez inne służby niż OLAF.

⁽⁵⁾ Załącznik 1: Dwunastostronicowy dokument zawierający analizę informacji dotyczących tych spraw. Pozostanie poufny.

- czy OLAF był jedynym lub najważniejszym organem do zbadania sprawy (szczególnie w przypadku dochodzeń wewnętrznych);
- jaki był czas trwania dochodzenia (w miesiącach) oraz jaki był to rodzaj sprawy;
- jakie były skutki dochodzenia oraz działań następczych podjętych przez władze krajowe lub instytucje i organy UE po zamknięciu dochodzenia;
- jaka jest szacowana wartość wykorzystanych zasobów (liczba osób zaangażowanych w dochodzenie);
- czy przekazano otrzymane informacje lub akta zamkniętych spraw do odpowiednich służb Komisji.

2. ANALIZA I WNIOSKI

2.1. Uwagi ogólne

Dokonanie oceny otrzymanych informacji zajmowało OLAF-owi średnio pięć miesięcy, zaś zbadanie wybranych spraw – 15 miesięcy. W znacznej większości przypadków sprawy wymagały udziału dwóch osób i były klasyfikowane jako sprawa niewielkiej wagi przez osobę dokonującą wstępnej oceny. W sześciu przypadkach po zakończeniu dochodzenia nie zalecono działań następczych.

Komitet Nadzoru przeanalizował uzasadnienia wszczęcia dochodzeń w świetle kryteriów określonych w podręczniku i stwierdził, że w większości przypadków wszczęcie dochodzenia zostało nienależycie uzasadnione, bez wskazania wyraźnych powodów w formularzach oceny wstępnej. W formularzu oceny wstępnej przedstawiano zarzuty, podstawę prawną działań OLAF-u oraz potwierdzenie wiarygodności źródła informacji, lecz nie wyjaśniano powodów wszczęcia postępowania w danej sprawie na podstawie kryteriów zawartych w podręczniku. Argument „wystarczająco poważnego podejrzenia”⁽⁶⁾ jest wykorzystywany jako powód wszczęcia postępowania w danej sprawie, nie został on jednak zdefiniowany w podręczniku. O sposobie interpretacji i zastosowania tego kryterium najwyraźniej decyduje więc wyłącznie osoba oceniająca. Wszczęcie postępowania w wielu sprawach zaleciła osoba oceniająca, co następnie zatwierdził kierownik działu, dyrektor i zarząd, mimo że w formularzu oceny wstępnej nie podano wyraźnych kryteriów ani powodów wszczęcia postępowania, ani też nie dołączono pisemnego uzasadnienia w innej formie do akt sprawy.

Obowiązujący obecnie podręcznik OLAF-u przeznaczony dla osób prowadzących dochodzenia i dokonujących oceny nie zawiera wyraźnych wskazówek niezbędnych przy sporządzaniu wstępnej oceny otrzymanych informacji do wydania zalecenia, czy należy wszcząć dochodzenie. Lepiej określone kryteria wszczęcia dochodzenia zwiększyłyby przejrzystość i pozwoliłyby rozpatrywać otrzymane informacje w sposób bardziej konsekwentny, rzetelny i spójny.

Zgodnie z obecną praktyką osoba sporządzająca wstępną ocenę otrzymanych informacji przeprowadza również dochodzenie. Mimo że praktyka ta jest stosowana nie tylko przez OLAF, może ona uniemożliwiać dokonanie neutralnej, bezstronnej oceny informacji, jeżeli nie będą jej równoważyć wyraźne i przejrzyste kryteria uzasadniające wszczęcie postępowania w danej sprawie, a także ścisła kontrola ze strony kierownictwa.

Mimo że dochodzenia klasyfikowane są według wysokiej, średniej lub niewielkiej wagi, Komitet Nadzoru nie stwierdził szczególnego traktowania spraw o niewielkiej lub średniej wadze. Potrzebne jest wyjaśnienie w kwestii traktowania spraw o niewielkiej wadze, w przypadku gdy następuje uwolnienie zasobów przeznaczonych na inne sprawy. Wydaje się, że dochodzenia uwzględnione w analizowanej próbie były traktowane tak samo jak wszelkie inne dochodzenia, mimo że na początku określono ich wagę jako niewielką lub średnią.

Wydaje się, że dostępnych jest bardzo niewiele informacji na temat działań podejmowanych w celu zaplanowania dochodzenia, gdy już zostanie podjęta decyzja o jego wszczęciu. Jasny i zwięzły plan dochodzenia (zwierający konkretne cele, spodziewane wyniki, analizę ryzyka, ramy czasowe, punkty odniesienia i przydział zasobów) jest niezbędny w każdym przypadku w celu nadania pracom określonego kierunku i struktury, a także w celu ich zaktualizowania w razie potrzeby.

Zalecenia

1. Należy rozwinąć rozdział podręcznika dotyczący priorytetów operacyjnych, tak aby zawierał on jasne wskazówki co do przypadków *de minimis* oraz politykę w tej sprawie. Należy wyznaczyć orientacyjne progi w przypadkach *de minimis* w odniesieniu do różnych rodzajów dochodzeń, a także kryteria decydujące o wszczęciu postępowania w sprawie *de minimis*.
2. Wyjaśnienia wymagają praktyczne skutki definicji niewielkiej, średniej i wysokiej wagi dla potrzeb dochodzeń.
3. Przed wszczęciem dochodzenia należy sporządzić plan określający także cel dochodzenia.
4. OLAF powinien w miarę możliwości zapewnić rozdzielenie zadań osoby oceniającej i osoby prowadzącej dochodzenie (o ile pozwala na to znajomość języków).

⁽⁶⁾ ETS, sprawa 11/00 Komisja przeciwko EBC z dnia 10 lipca 2003 r., pkt 141 oraz sprawa C-15/00 Komisja przeciwko EBI z dnia 10 lipca 2003 r. pkt 164.

2.2. Dochodzenia wewnętrzne

OLAF stosuje w tym zakresie opracowaną przez Komisję politykę zerowej tolerancji ⁽⁷⁾, a jako organ Komisji, któremu powierzono ochronę i zabezpieczenie interesów finansowych Wspólnoty, uznaje, że wszelkie sprawy wewnętrzne mają jednakową wagę. Oprócz potencjalnych skutków finansowych dla budżetu Wspólnoty OLAF ma również obowiązek uwzględnić inne czynniki, w tym polityczne znaczenie informacji, reputację Wspólnoty lub powagę sprawy, zwłaszcza w zakresie postępowania pracowników Wspólnoty w kontekście zawodowym ⁽⁸⁾. W konsekwencji OLAF stwierdził ⁽⁹⁾, że jego możliwości są dość ograniczone, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o wszczęciu dochodzenia, ponieważ ma on obowiązek je przeprowadzić w każdej sprawie, która wchodzi w zakres jego kompetencji z wyjątkiem tzw. nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu, które można skierować do innych służb Komisji, takich jak Biuro Bezpieczeństwa Komisji lub IDOC (Biuro Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji).

Głównym zadaniem OLAF-u jest ochrona interesów finansowych Wspólnoty. W przypadkach gdy zarzuty dotyczyły utraty lub ryzyka utraty stosunkowo niewielkich kwot ze środków Wspólnoty w wyniku nieuzasadnionych lub sfalszowanych wniosków o zwrot kosztów, konfliktów interesów, wydatków niekwalifikujących się do zwrotu lub nieujawnionej działalności zewnętrznej, otrzymane informacje mogłyby być, zdaniem Komitetu Nadzoru, kierowane bezpośrednio do IDOC-u. Wyjątkiem są przypadki, gdy dotyczy to urzędników wyższego szczebla lub gdy w grę wchodzi zarzuty dotyczące poważnych bądź wielokrotnych nieprawidłowości lub nadużyć, bądź też gdy sprawa dotyczy innego dochodzenia prowadzonego przez OLAF lub agencji wspólnotowej, lub gdy nie wchodzi ona w zakres uprawnień IDOC-u. Komitet Nadzoru uważa, że potrzebne są dodatkowe wskazówki dotyczące rodzaju informacji, które można zaklasyfikować jako nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu, a także tego, w jakich przypadkach można skierować informacje do innych służb.

W kwestii współpracy z biurem dochodzeń Komitet Nadzoru podkreślił, że OLAF powinien jak najszybciej przekazywać do IDOC-u informacje dotyczące nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu lub spraw o nieznacznych skutkach finansowych, tak aby postępowania dyscyplinarne mogły być wszczynane bez niepotrzebnej zwłoki. Pozwoliłoby to na skuteczne i sprawne karanie wszelkich naruszeń. W 99 % spraw w zbadanej próbie skutkiem dochodzenia OLAF-u było postępowanie administracyjne IDOC-u, a następnie działania dyscyplinarne.

Ogólnie rzecz biorąc, Komitet Nadzoru jest zdania, że działania dyscyplinarne powinny być podejmowane bezzwłocznie, zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ⁽¹⁰⁾. Wymaga to natychmiastowego przekazywania informacji z OLAF-u do IDOC-u lub do innych właściwych służb Komisji, a ponadto należy unikać powielania dochodzeń. Ma to szczególne znaczenie, w przypadku gdy osoby, których dotyczy dochodzenie, nie są urzędnikami, lub gdy istnieje niebezpieczeństwo, że mogą wkrótce odejść ze służby, co miało miejsce w kilku wybranych do analizy dochodzeniach. Zdaniem Komitetu Nadzoru nie ma powodu, dla którego w takich przypadkach informacje nie powinny zostać przede wszystkim przekazane do IDOC-u bez wszczynania dochodzenia przez OLAF.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjmuje niedawne starania OLAF-u o wzmocnienie współpracy zarówno z biurem IDOC, jak i pozostałymi służbami Komisji, a także zachęca do nasilenia starań w tej dziedzinie. Ścisła współpraca ułatwi kierowanie otrzymywanych informacji bezpośrednio do odpowiednich służb bez potrzeby angażowania OLAF-u. OLAF powinien przede wszystkim postarać się usprawnić proces wymiany informacji i współpracę ze wspomnianymi służbami. Ustalenia dotyczące współpracy nie powinny jednak ograniczać podstawowych kompetencji OLAF-u ani jego niezależności. Komitet Nadzoru uważa, że poprzez wzmocnienie współpracy OLAF będzie w stanie przeznaczyć więcej zasobów na poważniejsze przypadki nadużyć i nieprawidłowości, zważywszy, że jest bez wątpienia jedynym organem wspólnotowym uprawnionym do ich badania. Zważywszy, że celem OLAF-u jest zapewnienie najbardziej korzystnych ekonomicznie rozwiązań, Komitet Nadzoru jest zdania, że zarówno dla OLAF-u, jak i dla innych służb korzystna byłaby wymiana wiedzy specjalistycznej i informacji na temat dochodzeń wewnętrznych poprzez regularne kontakty i omawianie bieżących spraw bez ustalania nadmiernie restrykcyjnych, szczegółowych zasad.

Ostatnia uwaga dotyczy postępowań sądowych wszczynanych w wyniku dochodzeń wewnętrznych. W większości wybranych spraw nie zalecono podjęcia postępowania sądowego ani też go nie podjęto, podając różne powody, takie jak okres przedawnienia lub brak wystarczających dowodów, aby wszcząć postępowanie karne. Komitet Nadzoru stwierdził zatem, że w wielu prostych przypadkach krajowe organy sądowe nie były w stanie przeprowadzić wszystkich spraw *de minimis* ze względu na duże obciążenie pracą i wielość priorytetów. Zdaniem Komitetu Nadzoru przed wszczęciem postępowania lub przekazaniem sprawy konieczne jest uważniejsze przeanalizowanie możliwości przeprowadzenia skutecznego postępowania sądowego w sprawach *de minimis*. Ponadto konstruktywny dialog z krajowymi organami sądowymi ma ogromne znaczenie dla zapewnienia skutecznych działań uzupełniających po zamknięciu sprawy.

⁽⁷⁾ Notatka wewnętrzna z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie polityki zerowej tolerancji ze strony OLAF-u oraz zasady *de minimis* w zakresie dochodzeń wewnętrznych.

⁽⁸⁾ Art. 2 ust. 1 decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

⁽⁹⁾ Podręcznik OLAF-u pkt 3.2.1.1. dotyczący priorytetów operacyjnych w ramach dochodzeń wewnętrznych.

⁽¹⁰⁾ ETS, C-270/99 z 27 listopada 2001 r. TPI, T-307/01 z 10 czerwca 2004 r.; opinia rzecznika generalnego C-270/99 z 22 marca 2001 r.

Zalecenia

1. OLAF powinien lepiej zdefiniować swoją politykę zerowej tolerancji w zakresie dochodzeń wewnętrznych, a przede wszystkim zdecydować, jak należy traktować informacje dotyczące dochodzeń w sprawach o niewielkim znaczeniu finansowym. Powinno to zostać jasno określone w podręczniku.
2. W sprawach dotyczących naruszeń o niewielkim znaczeniu lub o niewielkich skutkach finansowych, gdy dostępne są inne sposoby zbadania sprawy, OLAF powinien przekazywać otrzymane informacje innym służbom Komisji, zamiast wszczynać własne dochodzenie. Należy wyjaśnić, kiedy informacje powinny być przekazywane do IDOC-u i innych służb Komisji, a także zdefiniować pojęcie „nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu”.
3. OLAF powinien usprawnić proces wymiany informacji między odnośnymi służbami Komisji na temat dochodzeń wewnętrznych w sprawach *de minimis*.
4. Ogólnym priorytetem operacyjnym OLAF-u powinno być skoncentrowanie się na skomplikowanych, poważnych sprawach w celu lepszego wykorzystania jego ograniczonych zasobów i zapewnienia w ten sposób największych korzyści dla Wspólnoty.

2.3. Dochodzenia zewnętrzne

W zakresie dochodzeń zewnętrznych ochrona interesów finansowych Wspólnot jest wspólnym obowiązkiem OLAF-u i właściwych władz państw członkowskich ⁽¹¹⁾. W tej dziedzinie OLAF może zasadniczo z większą swobodą i elastycznością decydować o wszczęciu dochodzenia. Zgodnie z podręcznikiem ⁽¹²⁾ wszczęcie dochodzenia wymaga uwzględnienia pewnych kryteriów, takich jak zasady pomocniczości i proporcjonalności. Natomiast w przypadku braku właściwego organu w państwie członkowskim uprawnionego do wszczęcia dochodzenia OLAF jest jedyną organizacją, która ma odpowiednie uprawnienia.

Sprawy ujęte w próbie dotyczyły mało istotnych nieprawidłowości w zakresie wdrażania programów wspólnotowych i zazwyczaj odnosiły się do podejrzeń o wystąpienie konfliktu interesów, nieuzasadnionych płatności lub niewłaściwego wykorzystania funduszy przeznaczonych na projekt. Monitorując wybrane sprawy, Komitet Nadzoru zwracał szczególną uwagę na powagę spraw, kryteria przemawiające za wszczęciem postępowania oraz działania podjęte przez władze krajowe i działania uzupełniające.

Podobnie jak w przypadku dochodzeń wewnętrznych w sprawach *de minimis* Komitet Nadzoru stwierdził, że decyzje o wszczęciu postępowania w odnośnych sprawach nie były podyktowane jasnymi kryteriami. Komitet uznał zatem, że stosowana obecnie strategia oraz sposób ustalania priorytetów w zakresie dochodzeń zewnętrznych są niejasne. Konieczne jest dokładniejsze opracowanie kryteriów wszczęcia postępowania w sprawach zewnętrznych (w tym orientacyjnych progów minimalnych), tak aby uniknąć wszczynania postępowań w sprawach *de minimis*. Zdaniem Komitetu Nadzoru strategia i jasno określone priorytety pozwoliłyby na lepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów Wspólnoty i na lepsze ich przydzielenie, tak aby w miarę możliwości możliwe było zbadanie poważniejszych spraw. Komitet Nadzoru ma pewne wątpliwości co do tego, czy zasoby OLAF-u są wykorzystywane tak efektywnie jak to możliwe, skoro regularnie prowadzone są sprawy o nieznacznym skutkach finansowych, nieprzekraczających kosztów dochodzenia.

Komitet Nadzoru zwraca uwagę, na podstawie wybranych do analizy spraw, że bardzo często finansowe działania uzupełniające bądź odzyskanie nienależnie wypłaconych środków lub – w stosownych przypadkach – działania dyscyplinarne (np. wpisanie przedsiębiorstwa do systemu wczesnego ostrzegania) zostały z powodzeniem przeprowadzone lub zostały rozpoczęte przez właściwą służbę lub agencję Komisji przed dochodzeniem OLAF-u bądź w czasie jego trwania. Na podstawie sprawozdań Komitet Nadzoru nie mógł jasno stwierdzić, czy dochodzenia OLAF-u przyniosły jakąkolwiek wartość dodaną w przypadku nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu, szczególnie jeśli chodzi o finansowe działania uzupełniające, ponieważ nakaz odzyskania środków został już wydany przez służbę odpowiedzialną za wdrożenie programu, która mogła z takim nakazem wystąpić, gdy tylko otrzymała informację o możliwym nadużyciu lub nieprawidłowości. Komitet Nadzoru zwrócił także uwagę na praktykę, zgodnie z którą dochodzenie wszczęte przez zarząd OLAF-u było prowadzone do końca zgodnie z planem, nawet jeżeli w trakcie dochodzenia zakończone zostały przewidywane działania następcze.

W kwestii sądowych działań następczych Komitet zauważył, że z powodów pozostających poza kontrolą OLAF-u ma on często trudności ze zgromadzeniem informacji od państw spoza UE odnośnie do postępu działań następczych. Z tego względu informacje te są zazwyczaj rozpatrywane przez delegatury Komisji w odnośnych krajach, zaś wkład OLAF-u jest wówczas ograniczony.

Zalecenie

1. Należy opracować/zdefiniować strategię *de minimis* w odniesieniu do dochodzeń zewnętrznych, a także zdefiniować minimalne progi dla tego rodzaju dochodzeń.

⁽¹¹⁾ Art. 280 ust. 2 Traktatu WE.

⁽¹²⁾ Pkt 3.2.1.2 Dochodzenia zewnętrzne – zasada swobody decyzji, s. 63.

2.4. Sprawy dotyczące wsparcia, monitorowania i koordynacji

W ramach monitorowania spraw *de minimis* do analizowanej próby włączono szereg spraw z zakresu wsparcia, monitorowania i koordynacji. Z reguły podstawą prawną dla tego rodzaju działań jest Traktat WE oraz odnośne rozporządzenia ⁽¹³⁾, które zobowiązują OLAF do udzielania wsparcia państwom członkowskim w organizowaniu współpracy i koordynowaniu działań do celów ochrony interesów finansowych Wspólnot przed nadużyciami.

Podobnie jak w przypadku dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych w sprawach *de minimis* Komitet Nadzoru stwierdził, że niezwykle użyteczne byłoby zawarcie w podręczniku wskazówek dotyczących traktowania przez OLAF informacji dotyczących tego rodzaju spraw, zwłaszcza jeśli chodzi o wyznaczanie priorytetów i wybór spraw (kryteria decydujące o wszczęciu postępowania w danej sprawie). W odniesieniu do wybranej próby Komitet Nadzoru stwierdził, że akta spraw (w ramach prowadzonego dochodzenia i działań następczych) były zawsze własnością władz krajowych, natomiast rola OLAF-u była w związku z tym niezwykle ograniczona w porównaniu do spraw zewnętrznych i wewnętrznych, w przypadku których czynności w ramach dochodzenia, takie jak inspekcje, kontrole i weryfikacja informacji, były prowadzone przez Urząd. Z tego względu Komitet Nadzoru nie był w stanie określić wartości dodanej, którą OLAF mógłby wnieść w tym zakresie, a zatem należałoby rozważyć, do jakiego stopnia OLAF powinien angażować swoje zasoby, zważywszy, że brakuje ich na dochodzenia zewnętrzne i wewnętrzne.

Zalecenie

1. Podręcznik OLAF-u powinien zawierać kryteria określania priorytetów i wyboru spraw w zakresie wsparcia, monitorowania i koordynacji.

⁽¹³⁾ Artykuł 280 Traktatu WE, art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1073/99 oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2988/95.

ZAŁĄCZNIK 4:

OPINIA NR 1/2009

Roczny plan zarządzania OLAF-u na 2009 r.

Bruksela, dnia 19 marca 2008 r.

Komitet Nadzoru przeanalizował roczny plan zarządzania OLAF-u na 2009 r., zarówno jego ogólnodostępną część jak i wewnętrzne załączniki. W trakcie analizy zwrócono szczególną uwagę na cele, wskaźniki i oczekiwane wyniki dochodzeń oraz powiązania między działalnością dochodzeniową Urzędu a pozostałymi rodzajami prowadzonej przez niego działalności. Zasadniczo Komitet Nadzoru pragnie pogratulować OLAF-owi, ponieważ przedstawiony roczny plan zarządzania był jasny, ustrukturyzowany i dokładny, a zalecenia komitetu zostały należycie uwzględnione, pragnie jednak przedstawić kilka uwag i spostrzeżeń dotyczących konkretnych jego punktów.

1. Część ogólnodostępna

Komitet Nadzoru odnotował, że w stosunku do 2008 r. wskaźnik i cel określony w ramach celu ogólnego został zmieniony ze „zminimalizowania nadużyć finansowych” na podkreślenie znaczenia informacji zwrotnej przekazywanej przez konsumentów. Komitet Nadzoru zgadza się z takim podejściem i zauważa, że jest ono zgodne z jego zaleceniem zawartym w opinii nr 3 z 2006 r. Komitet podkreślił wtedy konieczność zaangażowania partnerów OLAF-u w definiowanie jakościowych i ilościowych norm i punktów odniesienia dla działań OLAF-u. Dlatego właśnie Komitet Nadzoru pragnie ponownie podkreślić konieczność stworzenia przez OLAF mechanizmu informacji zwrotnej, umożliwiającego najważniejszym partnerom regularne przekazywanie takich informacji.

Jeśli chodzi o wskaźniki odnoszące się do ogólnego celu „skuteczne wykorzystanie wyników badań zainteresowanych stron”, Komitet Nadzoru zbadał (przedstawione przez Urząd) wyniki badań Eurobarometru z 2007 r. i 2008 r. oraz badań przeprowadzonych w Komisji i analizy tych wyników. Komitet stwierdził, że omawiane badania nie dotyczyły kwestii skuteczności i efektywności operacyjnej służb OLAF-u ani nie dostarczały informacji na te tematy. Dlatego właśnie Komitet Nadzoru ma wątpliwości, czy OLAF jest w stanie wykorzystywać te wyniki do oceny stopnia realizacji celów wytyczonych w rocznym planie zarządzania z operacyjnego punktu widzenia. Ponadto Komitet Nadzoru ma zastrzeżenia co do omawianych badań, ponieważ z reguły nie obejmują one osób współpracujących bezpośrednio z OLAF-em. Komitet Nadzoru zaleca zatem przeprowadzenie przez OLAF lepiej ukierunkowanego i dostosowanego do jego potrzeb badania, które pozwoliłoby poznać opinie przedstawicieli, organów władzy państw członkowskich, instytucji i agencji unijnych, którzy współpracują z OLAF-em na co dzień. Właśnie tego typu informacje byłyby bardziej przydatne z punktu widzenia planu zarządzania na rok 2009.

Analizując wyniki badań stwierdzono także, że ogólna wiedza o działalności OLAF-u nie jest zbyt rozwinięta: OLAF planując swoje dalsze działania powinien mieć tę kwestię na uwadze. Na przykład badanie Eurobarometru w 2008 r. (przeprowadzone na 25 tys. losowo wybranych obywateli UE) wykazało, że 59 % ankietowanych nigdy nie słyszało o OLAF-ie, a 20 %, które o Urzędzie słyszało, nie było w stanie lub nie chciało określić, czy ma do tej organizacji zaufanie. Podobne były wyniki badania przeprowadzonego w Komisji, które wykazało, że jej pracownicy nie mieli styczności z OLAF-em i w związku z tym nie mieli opinii na temat prowadzonej przez Urząd działalności. Z tego względu Komitet Nadzoru pragnie zachęcić OLAF do uwzględnienia wyników tych badań w rocznym planie zarządzania na 2010 r.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjął „cel szczegółowy nr 1”, w ramach którego podkreślono konieczność oceny zarówno skuteczności, jak i efektywności działań OLAF-u. W 2009 r. należy zająć się bardziej poważnymi przypadkami nadużyć, co zgodne jest z uwagami Komitetu Nadzoru dotyczącymi rocznego planu zarządzania na 2008 r. i spostrzeżeniami przedstawionymi w opinii nr 3 na temat spraw *de minimis*. Komitet z zadowoleniem przyjął ulepszoną strategię dotyczącą stosowania zasady *de minimis* w dochodzeniach wewnętrznych, co wyjaśnione zostało w jego ostatnim piśmie na temat polityki *de minimis*.

Komitet Nadzoru pragnie otrzymać dodatkowe informacje, zwłaszcza dotyczące kryteriów wyboru „poważnych” dochodzeń zewnętrznych i zachęca OLAF do opracowania jaśniejszej i spójniejszej strategii i wytycznych dotyczących kategorii spraw, w jakich Urząd zamierza prowadzić dochodzenia w 2009 r. Komitet Nadzoru pragnie także podkreślić, że projekt podręcznika procedur operacyjnych (pkt 2.3) powinien zawierać wyjaśnienia na temat sposobu formułowania priorytetów operacyjnych.

Komitet Nadzoru podziela opinię OLAF-u, zgodnie z którą skuteczność działań Urzędu w istotny sposób może przyczynić się do realizacji ogólnego celu i pragnie otrzymać dodatkowe wyjaśnienia na temat sposobu, w jaki „Zgodność z wytycznymi w sprawie progów i kryteriami rozpoczynania nowych rodzajów działań następczych (wskaźnik 1.1)” przyczyni się do jego osiągnięcia w 2009 r.

Komitet Nadzoru jest zdania, że oprócz wskaźnika liczby zakończonych spraw i okresu trwania, dobrym wyznacznikiem skuteczności dochodzeń może być system lub mechanizm regularnej kontroli (w tym kontroli jakości) dochodzeń, który pozwalałby na zmniejszenie opóźnień i rozwiązywanie problemów, jak tylko one się pojawiają. Komitet Nadzoru pragnie otrzymać dodatkowe informacje na temat „18-miesięcznego systemu ostrzegania”, o którym mowa w celu szczegółowym nr 1 rocznego planu zarządzania. Jak zaznaczono w planie, wciąż około 25 % dochodzeń nie jest przeprowadzanych w ustalonym przez zarząd okresie 24 miesięcy. Ponieważ tendencja ta utrzymuje się od kilku lat, Komitet Nadzoru zastanawia się, czy wskaźniki skuteczności są dostosowane do tego typu opóźnień i umożliwiają skuteczne zapobieganie ich pojawianiu się.

Tak jak i w rocznym planie zarządzania na 2008 r. Komitet Nadzoru uznał za problematyczną kwestię fakt, że wskaźnik liczby zakończonych spraw (wskaźnik rezultatu 2.2) zbliża się do jednego, jeśli jest obliczany na podstawie nowych spraw rozpoczętych w ciągu roku kalendarzowego. Zarząd OLAF-u powinien podjąć dodatkowe środki w celu zamknięcia spraw będących obecnie w toku (około 440 spraw w grudniu 2008 r.), jako że realizacja tego celu nie przyczyni się do zmniejszenia ogólnej liczby spraw Urzędu. Fakt ten został także potwierdzony w protokole z posiedzenia dyrektorów w październiku 2008 r., w którym stwierdzono, że w pierwszej połowie 2008 r. wskaźnik liczby zakończonych spraw uległ obniżeniu i pojawiły się nowe zaległości.

Ponadto Komitet Nadzoru stwierdza, że skuteczność i efektywność operacji oceniana jest wyłącznie z punktu widzenia dochodzeń i nie obejmuje żadnych innych działań operacyjnych ani usług wspierających. Komitet Nadzoru uważa jednakże, że usługi wspierające OLAF-u (inne działania operacyjne i usługi administracyjne) powinny także zostać włączone do tej strategii, tak aby OLAF stał się „światowej klasy administracyjnym organem dochodzeniowym”. W przyszłości warto byłoby zastanowić się w jaki sposób inne, poza-dochodzeniowe działania OLAF-u mogłyby przyczynić się do podniesienia skuteczności prowadzonych przez Urząd dochodzeń i w jaki sposób mogłyby to zostać odzwierciedlone w rocznym planie zarządzania.

Komitet Nadzoru stwierdza, że strategia skutecznej komunikacji, o której mowa w celu szczegółowym nr 2 „promowanie kultury współpracy w celu zwalczania nadużyć i korupcji”, nie obejmuje żadnej jednoznacznej wewnętrznej polityki komunikacji. Z monitorowanych przez Komitet Nadzoru spraw OLAF-u wynika, że należy jeszcze ulepszyć ogólną koordynację działań poszczególnych działów i departamentów. W związku z tym Komitet Nadzorczy zaleca włączenie do rocznego planu zarządzania strategii komunikacji wewnętrznej w celu lepszej wymiany wiedzy i podniesienia ogólnego poziomu świadomości personelu OLAF-u o prowadzonych przez Urząd działaniach.

2. Załączniki wewnętrzne

Komitet Nadzoru z zadowoleniem przyjął specyficzny wskaźnik skutków finansowych stosowany do dochodzeń prowadzonych w dziedzinie handlu i cel oraz fakt, że zwiększona uwaga ma być poświęcana sprawom, których skutki finansowe szacuje się na ponad 1 mln EUR.

Jeśli chodzi o skuteczność dochodzeń i operacji prowadzonych przez dyrekcję A i B, Komitet Nadzoru jest szczególnie zainteresowany, w jaki sposób monitoruje się obecnie okres trwania dochodzeń i ewentualne opóźnienia. Komitet z zadowoleniem przyjął także wprowadzenie systematycznego przeglądu spraw (co 18 miesięcy) i zachęca OLAF do rozważenia, czy system ten umożliwi odpowiednio kontrolowanie opóźnień. Komitet Nadzoru chciałby także otrzymać wyjaśnienia dotyczące kwestii nowego etapu „sprawy w toku”. Zasadniczo Komitet Nadzoru podkreśla potrzebę ścisłego systemu kontroli, który pozwalałby na zmniejszenie opóźnień i utrzymanie jakości prowadzonych w danej sprawie działań.

Tak jak i w przypadku rocznego planu zarządzania na 2008 r., Komitet Nadzoru zastanawiał się nad walorami i przydatnością wskaźnika „odsetek spraw zamkniętych z podjęciem finansowych/prawnych/administracyjnych działań następczych”, który obliczany jest w stosunku do ogółu spraw, bowiem na początku rezultat dochodzeń jest trudny do przewidzenia.

Komitet Nadzoru pragnie jeszcze raz zaznaczyć, że wskaźnik rezultatów przewidujący 24-miesięczny okres na zamknięcie dochodzenia nie został osiągnięty ani w 2008 r. ani w ciągu ostatnich czterech lat. W protokole posiedzenia dyrektorów z października 2008 r. podano, że w pierwszej połowie 2008 r. jedynie 49 % spraw zostało zakończonych przed upływem terminu 24 miesięcy, a średni okres prowadzenia dochodzenia w pierwszej połowie 2008 r. wyniósł 27 miesięcy. Komitet Nadzoru zastanawia się, czy możliwe będzie osiągnięcie tego celu w 2009 r., zwłaszcza jeśli OLAF miałby zająć się bardziej złożonymi sprawami, a nie otrzymałby żadnych dodatkowych zasobów.

W rocznym planie zarządzania (pkt 1.2 skuteczność) wskazano, że oceny zajmują około 50 % czasu pracy osób prowadzących dochodzenia (48 % w dyrekcji A, 54 % w dyrekcji B). Komitet Nadzoru stwierdza, że nie sformułowano żadnych celów ogólnych ani szczegółowych w odniesieniu do „nieaktywnego etapu” dochodzeń, a roczny plan zarządzania nie zawiera żadnych informacji o średnim czasie trwania oceny. Komitet Nadzoru zaleca rozważenie włączenia do rocznego planu zarządzania nieaktywnego etapu dochodzeń, ze względu na fakt, iż takie działania uszczuplają niewielkie już zasoby i są istotnym czynnikiem przy określaniu np. terminów przedawnień i działań następczych w stosunku do ostatecznych sprawozdań OLAF-u.

Komitet Nadzoru pragnie wreszcie zauważyć, że niektóre wskaźniki rezultatów stosowane do działań wspierających (np. „liczba zorganizowanych spotkań”, „sprawna współpraca” i „otrzymane informacje zwrotne”) są zbyt ogólne, trudne do zmierzenia i brak jest dokładnych informacji nt. sposobu, w jaki realizacja wyznaczonych celów miałyby być monitorowana. Komitet zastanawia się także, czy wskaźniki te są faktycznie dobrą i skuteczną metodą oceny wydajności.

ZAŁĄCZNIK 5

OPINIA NR 2/2009

Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy

Bruksela, 28 maja 2009 r.

CZĘŚĆ I

WPROWADZENIE

Dyrektor Generalny Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) składa Komitetowi Nadzoru miesięczne sprawozdania zawierające streszczenia wszystkich dochodzeń trwających ponad dziewięć miesięcy (dalej „sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”). Sprawozdania te zawierają opis przyczyn, dla których dochodzenia nie zostały zakończone oraz planowany termin zakończenia każdego z nich.

Czas trwania dochodzeń jest przedmiotem zainteresowania wszystkich instytucji i samego OLAF-u ⁽¹⁾, uwzględniając negatywne konsekwencje, jakie opóźnienia mogą mieć dla podmiotów objętych dochodzeniem, a także dla działań administracyjnych, sądowych i finansowych podejmowanych w następstwie dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

Duża liczba zaległych spraw wynikająca z dużej liczby opóźnionych spraw ma również negatywny wpływ na codzienną pracę OLAF-u, gdyż zwykła obsługa administracyjna starych spraw odciąga znaczne zasoby od głównych zadań Urzędu.

OLAF posiada wyjątkowe i znaczące 10-letnie doświadczenie w prowadzeniu dochodzeń na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Jego znaczenie i reputacja stale rośnie. Dlatego ogromnie ważne jest, by sprawy były wyjaśniane i zamykane w możliwie najkrótszym czasie.

Rola Komitetu Nadzoru

Głównym celem niniejszego przeglądu przeprowadzonego przez Komitet Nadzoru jest ocena czasu trwania dochodzeń oraz przyczyn potencjalnie nieuzasadnionych opóźnień, aby uzyskać pewność, że dochodzenia prowadzone są nieprzerwanie przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy ⁽²⁾.

Dzięki tej procedurze regularnego monitorowania Komitet Nadzoru przede wszystkim umacnia niezależność OLAF-u, sprawdzając czy nie dochodzi do zewnętrznej ingerencji w bezstronność prowadzonych dochodzeń oraz czy opóźnienia nie udaremniają osiągnięcia zamierzonych wyników dochodzenia, na przykład z powodu przedawnienia.

To druga opinia wydana przez Komitet Nadzoru w sprawie sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy.

W kwietniu 2007 r. Komitet Nadzoru wydał opinię nr 1/2007 po zbadaniu wszystkich 150 sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, obejmujących okres od stycznia do grudnia 2006 r. Celem tej opinii była ocena dwóch różnych kwestii: czy sprawozdania te zawierały wystarczające informacje umożliwiające Komitetowi Nadzoru pełnienie swojej funkcji w zakresie monitorowania oraz w jakim stopniu sprawozdania te mogłyby być wykorzystywane przez OLAF jako narzędzie administracyjne umożliwiające skuteczne doprowadzanie dochodzeń do końca w proporcjonalnym czasie. Wnioski i zalecenia zawarte w tej opinii zostały przyjęte przez OLAF, który podjął odpowiednie działania następcze ⁽³⁾.

Komitet Nadzoru stwierdził w niej, że w ramach przyszłych działań zbadane zostaną przyczyny nieukończenia dochodzeń w określonych terminach wskazanych przez OLAF.

Sprawozdania OLAF-u dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy

Niniejsza opinia opiera się obecnie na analizie 275 sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy (spośród 424 otwartych spraw) obejmujących okres od stycznia 2007 r. do grudnia 2008 r. oraz 115 „ocen wstępnych informacji” związanych z poszczególnymi sprawozdaniami dotyczącymi dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, przesłanymi przez OLAF do Komitetu Nadzoru od marca do grudnia 2008 r ⁽⁴⁾. Oceny te są sporządzane przez służby dochodzeniowe OLAF-u przed podjęciem decyzji o wszczęciu dochodzenia i zawierają również „wstępne sugestie dotyczące planu pracy”. Przeprowadzono również kontrolę w systemie zarządzania sprawami w celu określenia stanu zaawansowania spraw.

⁽¹⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności OLAF za 2007 r.

⁽²⁾ Artykuł 6 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999

⁽³⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru, s. 28 (Dz.U. C 123 z 20.5.2008, s. 22-23 i/lub załącznik 1).

⁽⁴⁾ Zob. załącznik 2: wzór formularza nr 40.

Otrzymano następujące sprawozdania, z podziałem na sektory ⁽⁵⁾:

- 47 dochodzeń wewnętrznych: instytucje Unii Europejskiej: w przypadku których OLAF odgrywa wiodącą rolę oraz dysponuje wyraźnymi kompetencjami proceduralnymi ⁽⁶⁾.
- 11 dochodzeń wewnętrznych/zewnętrznych: organy UE: w przypadku których OLAF odgrywa wiodącą rolę ⁽⁷⁾.
- 51 dochodzeń dotyczących wydatków bezpośrednich i pomocy zewnętrznej: w przypadku których OLAF odgrywa wiodącą rolę i w przypadku których zasady prowadzenia dochodzeń oparte są również na „porozumieniach z krajami trzecimi” ⁽⁸⁾.
- 46 dochodzeń dotyczących pomocy zewnętrznej: w przypadku których OLAF odgrywa wiodącą rolę i w przypadku zasady prowadzenia dochodzeń oparte są również na „porozumieniach z krajami trzecimi” ⁽⁹⁾.
- 43 dochodzenia dotyczące rolnictwa: w przypadku których OLAF posiada solidne i dobrze ugruntowane uprawnienia. Jednak sektor ten obejmuje również sprawy celne dotyczące produktów rolnych, w przypadku których OLAF pełni głównie rolę koordynacyjną i pomocniczą ⁽¹⁰⁾.
- 51 dochodzeń w sprawach celnych I i II: w przypadku których OLAF odgrywa rolę koordynacyjną i pomocniczą i w przypadku których czas trwania spraw zależy w bardzo dużym stopniu od działań odnośnych państw członkowskich lub krajów trzecich ⁽¹¹⁾.
- 26 dochodzeń dotyczących środków strukturalnych: w przypadku których OLAF dysponuje solidną podstawą prawną do prowadzenia dochodzeń ⁽¹²⁾.

OLAF wprowadził wzór formularza dla sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Służby dochodzeniowe wskazywały następujące przyczyny nieukończenia spraw, wybierając spośród pozycji zawartych we wzorze formularza OLAF-u dla sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy ⁽¹³⁾:

- **„Mimo przydzielenia znacznych zasobów ze względu na ilość pracy operacyjnej/dochodzeniowej potrzeba więcej czasu.”** – w 133 sprawozdaniach (50 %);
- **„Taktyczne wstrzymanie dochodzenia”** – w 16 sprawozdaniach (6 %);
- **„Brak zasobów”** – w 30 sprawozdaniach (11 %);
- **„Niski priorytet w połączeniu z ograniczonymi zasobami”** – w 12 sprawozdaniach (5 %);
- **„Brak współpracy: z państwami członkowskimi; ze służbami Komisji; z inną instytucją; z osobą fizyczną/przedsiębiorstwem”** – w 43 sprawozdaniach (15 %) oraz
- **„Inne: zob. sprawa”** – w 77 sprawozdaniach (27 %).

Treść tych sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy sporządzonych przez służby dochodzeniowe OLAF-u jest formalnie kontrasygnowana słowem „przejrzano” (ang. „visaed”) przez kierownika działu przedmiotowego sektora oraz odpowiednio przez dyrektora każdej z dyrekcji dochodzeniowo-operacyjnych.

Od stycznia 2008 r. oraz po modyfikacji wzoru formularza sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy ⁽¹⁴⁾ z wykazu usunięto przyczyny „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” oraz „niski priorytet w połączeniu z ograniczonymi zasobami”.

Cel i metodyka bieżącego przeglądu

Podstawowe znaczenie dla każdego urzędu dochodzeniowego ma możliwość podawania wyraźnych przyczyn opóźnień i przeszkód w przebiegu dochodzenia. Pozwala to na dokładne planowanie i opracowanie strategii dochodzeń, przydzielenie odpowiedniego personelu, precyzyjną ocenę współpracy zewnętrznej, ustalenie priorytetów spraw oraz opracowanie polityki dochodzeniowej.

Ponadto Komitet Nadzoru może jedynie wtedy monitorować czas trwania dochodzeń OLAF-u, aby wykluczyć zakłócenia zewnętrzne lub nieobiektywne decyzje, gdy jako przyczyny opóźnień podano przyczyny obiektywne i możliwe do sprawdzenia.

⁽⁵⁾ Zob. załącznik 3: wzór formularza nr 20.

⁽⁶⁾ Dział A1 (88 otwartych spraw); artykuł 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁷⁾ Dział A2 (27 otwartych spraw); artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999.

⁽⁸⁾ Dział A3 (79 otwartych spraw); artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz „porozumienia z krajami trzecimi”.

⁽⁹⁾ Dział A4 (54 otwartych spraw); artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 oraz „porozumienia z krajami trzecimi”.

⁽¹⁰⁾ Dział B1 (68 otwartych spraw); M.in. artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95, rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96 i rozporządzenie (WE) nr 515/97.

⁽¹¹⁾ Dział B2 sprawy celne I (38 otwartych spraw); Dział B3 sprawy celne I (27 otwartych spraw).

⁽¹²⁾ Dział B4 (43 otwarte sprawy). Artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95, rozporządzenie (Euratom, WE) nr 2185/96.

⁽¹³⁾ Dla niektórych spraw podawanych jest kilka przyczyn opóźnień, np. brak zasobów i brak współpracy.

⁽¹⁴⁾ Zob. załącznik 2B: poprzednia wersja wzoru formularza 40.

W grudniu 2008 r. 78 % dochodzeń OLAF-u trwało przez okres przekraczający dziewięć miesięcy, a 40 % trwało przez ponad dwa lata. Oprócz przeprowadzenia ogólnej analizy informacji zawartych w sprawozdaniu dotyczącym dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, Komitet Nadzoru postanowił sprawdzić spójność przyczyn zaznaczonych przez służby dochodzeniowe OLAF-u w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy jako przyczyny nieukończenia spraw z przyczynami opracowanymi szczegółowo w głównej części sprawozdania.

Komitet Nadzoru przyjrzał się również podanym przyczynom opóźnień w celu przeanalizowania, do jakiego stopnia przyczyniły się one do zrozumienia rzeczywistej przyczyny lub najważniejszych czynników powodujących opóźnienia trwających dochodzeń. W tym celu Komitet Nadzoru przeanalizował również „oceny wstępnych informacji”, zwłaszcza sugestie dotyczące wstępnego planu pracy.

Przeprowadzając tę analizę Komitet Nadzoru chciał również wyjaśnić, czy wysoki odsetek dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy wynikał z przyczyn obiektywnych i niemożliwych do uniknięcia.

Zwrócono także szczególną uwagę na przewidywany czas ukończenia dochodzeń, który OLAF jest zobowiązany podać Komitetowi Nadzoru w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy ⁽¹⁵⁾.

Metodyka

Uwzględniając szczególnie charakter poszczególnych sektorów oraz różne uprawnienia i zasady proceduralne każdego z nich, analizę przeprowadzono według sektorów ⁽¹⁶⁾. Jednakże na potrzeby realizacji głównego celu niniejszej opinii sprawozdania OLAF-u zostały również pogrupowane na podstawie ustalonych przyczyn zaznaczonych we wzorze sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy jako przyczyny nieukończenia spraw w określonym czasie.

Szczególne wnioski i zalecenia mają być formułowane w ujęciu sektorowym; tym niemniej przekazane zostaną ogólne wnioski i zalecenia.

CZĘŚĆ 2

ANALIZA PODANYCH PRZEZ OLAF PRZYCZYN NIEUKOŃCZENIA DOCHODZEŃ W OKRESIE DZIEWIĘCIU MIESIĘCY

1. „MIMO PRZYDZIELENIA ZNACZNYCH ZASOBÓW ZE WZGLĘDU NA ILOŚĆ PRACY OPERACYJNEJ/DOCHODZENIOWEJ POTRZEBA WIĘCEJ CZASU”

Około 50 % dochodzeń przekazanych Komitetowi Nadzoru zostało wskazanych przez OLAF jako opóźnione z tej przyczyny ⁽¹⁷⁾.

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie

Zbadano 15 spraw, dla których podano tę przyczynę (31 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Niektóre z tych spraw były dobrze wyjaśnione, a „ilość pracy dochodzeniowej” była łatwo zrozumiała w kontekście sprawozdania ⁽¹⁸⁾. Jednak w wielu dochodzeniach przyczyny powodujące opóźnienia były rozbieżne: długi okres braku działania (do 7 miesięcy) przed wszczęciem dochodzenia; postęp sprawy zależnie od potencjalnych informacji ze źródeł zewnętrznych, gdzie w rzeczywistości OLAF nie podjął żadnych działań dochodzeniowych, a także niewyjaśnione przyczyny opóźnień ⁽¹⁹⁾. Odnotowano również brak współpracy osób fizycznych, przekładanie spotkań w celu przeprowadzenia wywiadu na późniejszy termin oraz oczekiwanie na odpowiedź od osób fizycznych lub instytucji ⁽²⁰⁾.

Ważnym czynnikiem, jaki ustaliliśmy, była praca służb dochodzeniowych nad innymi sprawami i nad sprawami o wyższych priorytetach ⁽²¹⁾.

⁽¹⁵⁾ Artykuł 11 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/99.

⁽¹⁶⁾ Dyrekcja A, działalność dochodzeniowo-operacyjna, obejmuje cztery sektory: dział A1 dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie; dział A2 dochodzenia wewnętrzne/zewnętrzne: organy UE; dział A3 wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna; dział A4 pomoc zewnętrzna. Dyrekcja B, działalność dochodzeniowo-operacyjna, również obejmuje cztery sektory: dział B1 rolnictwo; dział B2 sprawy celne I; dział B3 sprawy celne II; dział B4 środki strukturalne.

⁽¹⁷⁾ 48,36 %

⁽¹⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 31 i 44.

⁽¹⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 17, 14, 19 i 5.

⁽²⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 3 i 19.

⁽²¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 22, 14 i 1.

Wreszcie, w niektórych sprawach mimo przydzielenia do sprawy znacznej liczby pracowników dochodzeniowych, wskazane przyczyny opóźnień obejmowały zarówno „znaczne zasoby”, jak i „brak zasobów” (22). Chociaż mogą istnieć przyczyny wyjaśniające tę sprzeczność dotyczącą różnego przydziału personelu na różnych etapach dochodzenia, czytelnik sprawozdania będzie zdezorientowany.

Dochodzenia wewnętrzne/zewnętrzne: Organy EU

Zbadano osiem spraw, dla których podano tę przyczynę (72 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W kilku sprawach podanie „ilości pracy dochodzeniowej” jako przyczyny opóźnień zostało dobrze wyjaśnione i było łatwo zrozumiałe w kontekście sprawozdania (23).

W innych sprawach Komitet Nadzoru zauważył, iż upłynął długi okres braku działania od momentu otwarcia sprawy do momentu wyznaczenia pracowników dochodzeniowych lub do chwili rozpoczęcia dochodzenia (do 6 miesięcy), oraz że w niektórych sprawach przyczyną opóźnień jest niewyjaśniona i zauważalna zmiana pracownika dochodzeniowego odpowiedzialnego za sprawę (24). Ustalono również opóźnienia we współpracy ze strony osób fizycznych w przypadku sprawy o bardzo niewielkim znaczeniu gospodarczym (25). W dwóch różnych sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, w których podjęto różne działania operacyjne, podano identyczne opisy spraw i wyniki spraw (26).

Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna

Zbadano 21 spraw, dla których podano tę przyczynę (41 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Chociaż w większości dochodzeń wymieniona przyczyna jest dobrze wyjaśniona i odpowiada ilości pracy nad sprawą (27), zauważono, że jedna trzecia spraw ma charakter pomocy w sprawach karnych, a OLAF (28) nie podjął żadnych działań operacyjnych, lub że nadal oczekuje się odpowiedzi od innych organów (29).

Pomoc zewnętrzna

Zbadano 20 spraw, dla których podano tę przyczynę (43 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W niektórych sprawach planowanie jest prawidłowe, cel dochodzenia jest jasno określony i szczegółowy, dochodzenia są dobrze prowadzone, a wyjaśnienie opóźnień jest zrozumiałe i uzasadnione (30).

Jednak w innych sprawach „ilość pracy dochodzeniowej” nie odpowiada pracy przeprowadzonej przez OLAF, a raczej polega na oczekiwaniu przez OLAF na zakończenie kontroli prowadzonych przez zewnętrzne firmy lub ekspertów, nie podejmując aktywnego udziału ani bardziej konkretnych działań następczych (31). Jak wskazano w pierwszej opinii Komitetu Nadzoru w tej sprawie, nie zaprezentowano w tej dziedzinie wartości dodanej wynikającej z pracy OLAF-u. Komitet Nadzoru zauważył, że do pewnego stopnia brakuje przejrzystości w planowaniu dochodzeń następujących po misjach do krajów trzecich, kilka miesięcy po wszczęciu działań dochodzeniowych (32).

Komitet Nadzoru odnotował brak stosownego planowania w przypadku niektórych misji do krajów trzecich (33). Gromadzenie odpowiedniej dokumentacji nie jest zgodne ze wspólnym podejściem; niekiedy misje są organizowane w celu uzyskania dokumentacji dowodowej, a niekiedy przekazanie dokumentów jest dokonywane bezpośrednio przez delegaturę KE (34) bez uprzedniego kontaktu z odnośną dyrekcją generalną, co skutkuje opóźnieniami w prowadzeniu dochodzeń (35). Ponadto wskazuje to na brak oceny opłacalności.

(22) Zob. załącznik 4, sprawa nr 26.

(23) Zob. załącznik 4, sprawa nr 50.

(24) Zob. załącznik 4, sprawy nr 47, 40 i 48.

(25) Zob. załącznik 4, sprawa nr 49.

(26) Zob. załącznik 4, sprawy nr 53 i 54.

(27) Zob. m.in. załącznik 4, sprawy nr 77 i 68.

(28) Zob. załącznik 4, sprawy nr 59, 61, 60 i 62, 75 i 70.

(29) Zob. załącznik 4, sprawa nr 64.

(30) Zob. załącznik 4, sprawy nr 117, 15 i 135.

(31) Zob. załącznik 4, sprawy nr 112 i 115.

(32) Zob. załącznik 4, sprawy nr 120 i 123.

(33) Zob. załącznik 4, sprawa nr 128.

(34) Zob. załącznik 4, sprawa nr 147.

(35) Zob. załącznik 4, sprawa nr 130.

Opóźnienia są czasami wyjaśniane jako wynikające z braku wniosku ze strony krajowych organów sądowych⁽³⁶⁾. Zauważono również, że we wzorze sprawozdania zaznaczano sprzeczne przyczyny uzasadniające opóźnienia, tj. zarówno „znaczne zasoby”, jak i „niski priorytet w połączeniu z ograniczonymi zasobami”⁽³⁷⁾.

Wnioski i zalecenia:

Przyczyna „mimo przydzielenia znacznych zasobów ze względu na ilość pracy operacyjnej/dochodzeniowej potrzeba więcej czasu” nie odpowiada rzeczywistej przyczynie opóźnień w ponad połowie zbadanych dochodzeń.

Fakt zaznaczania tej przyczyny we wzorze sprawozdania przez służby dochodzeniowe, podczas gdy rzeczywista przyczyna jest inna, niepokoi Komitet Nadzoru. Komitet Nadzoru zauważył, że przyczyna ta była powszechnie podawana (niejako automatycznie) i w różny sposób interpretowana przez pracowników dochodzeniowych pracujących w tym samym dziale.

Fakt formalnego kontrasygnowania przez kierownictwo (kierownika działu i dyrektora) słowem „sprawdzono” sprawozdań, w których zaznaczono sprzeczne przyczyny nieukończenia spraw, ujawnia niewystarczający poziom uwagi poświęconej kontroli wewnętrznej dochodzeń.

Niewiarygodne wykorzystywanie tej przyczyny opóźnień może prowadzić OLAF do mylnych wniosków w zakresie potrzeb kadrowych, wymagań budżetowych i przyjęcia środków w celu ograniczenia opóźnień w dochodzeniach.

Sprawozdania te powinny być wykorzystywane jako narzędzie zarządzania dochodzeniami. Komitet Nadzoru zaleca, by OLAF przeprowadził przegląd tych dochodzeń, w przypadku których we wzorze sprawozdania zaznaczono powyższą przyczynę, w celu ponownej oceny strategii dochodzeniowej, z uwzględnieniem rzeczywistej przyczyny nieukończenia spraw.

Rolnictwo

Zbadano 28 spraw, dla których podano tę przyczynę (65 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru stwierdził, że sprawy są prawidłowo wyjaśnione, a służby dochodzeniowe OLAF-u prowadziły prace w sposób nieprzerwany⁽³⁸⁾. Jednak w większości spraw dotyczących koordynacji, którymi zajmuje się ten sektor, główną przyczyną opóźnień nie jest ilość pracy dochodzeniowej służb dochodzeniowych OLAF-u, lecz raczej brak szybkiej (lub jakiegokolwiek) reakcji ze strony organów krajowych państwa członkowskiego. W tych przypadkach OLAF czeka na odpowiedzi od tych organów⁽³⁹⁾.

W niektórych przypadkach dochodzeń zewnętrznych ustalono ten sam problem⁽⁴⁰⁾, a niekiedy odnotowywano, że niektóre informacje przekazywane na różnych etapach dochodzeń nie były ani jasne ani chronologiczne, co utrudniało ocenę dokładnej przyczyny opóźnień⁽⁴¹⁾.

Zauważono również, że niekiedy długi okres braku działania na etapie „oceny wstępnych informacji” prowadził do niewielkiej ilości pracy operacyjnej w okresie dziewięciu miesięcy⁽⁴²⁾.

Ponadto odnotowano, że niektóre z tych spraw zawierały elementy spraw karnych, które były przedmiotem postępowań sądowych w odnośnym państwie członkowskim. W takich przypadkach dochodzenia OLAF-u były wstrzymywane z braku bezpośredniej wymiany informacji z organami sądowymi państwa członkowskiego⁽⁴³⁾.

Sprawy celne I i II

Zbadano 28 spraw, dla których podano tę przyczynę (55 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

⁽³⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 145.

⁽³⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 126, 122, 121 i 150.

⁽³⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 181, 169, 178 i 179, 176 i 194.

⁽³⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 159, 161, 162 i 167, 165, 166, 175, 191 i 193.

⁽⁴⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 179.

⁽⁴¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 171 i 177.

⁽⁴²⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 189.

⁽⁴³⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 186 i 183.

Większa ilość tych spraw zależy od współpracy z organami państw członkowskich i w przeważającej mierze OLAF pełni rolę pomocniczą, wspierając organy państw członkowskich w prowadzeniu tych dochodzeń. W innych przypadkach OLAF czeka na informacje od państw członkowskich lub kraju trzeciego ⁽⁴⁴⁾.

Komitet Nadzoru rozumie wyjaśnienie OLAF-u dotyczące dochodzeń zewnętrznych w sprawach antydumpingowych, mianowicie, iż ze względu na ich charakter, skalę, zaangażowanie kilku państw członkowskich w formie wzajemnej pomocy i misje w krajach trzecich, zakończenie dochodzeń w okresie dziewięciu miesięcy nie było możliwe ⁽⁴⁵⁾. Wspomniano również o wyższych priorytetach pracy oraz zauważono, że otwarte są nadal niektóre stare sprawy oczekujące na odpowiedź od państw członkowskich ⁽⁴⁶⁾.

Odnotowano również, że w sprawach dotyczących koordynacji przyczyny przekroczenia dziewięciomiesięcznego terminu były dobrze wyjaśnione i uzasadnione. Ponadto na samym początku opracowano szczegółowe plany pracy dochodzeniowej ⁽⁴⁷⁾.

Ustalono, iż w niektórych sprawach dotyczących pomocy w postępowaniach karnych postęp sprawy zależy od pracy sądów krajowych lub od wykonania pisemnych wniosków o udzielenie pomocy prawnej ⁽⁴⁸⁾.

Komitet Nadzoru z zadowoleniem odnotował, iż sprawozdanie dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy było wykorzystywane wyłącznie jako narzędzie administracyjne przy ponownej ocenie sprawy, następującej po przeprowadzeniu szczegółowej analizy niemożliwych do uniknięcia przyczyn opóźnień ⁽⁴⁹⁾.

Środki strukturalne

Zbadano 13 spraw, dla których podano tę przyczynę (50 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W niektórych sprawach „ilość pracy dochodzeniowej” wynika ze zmian odpowiedzialnego za sprawę pracownika dochodzeniowego ⁽⁵⁰⁾. W innych sprawach przyczyną opóźnień jest obciążenie pracą odpowiedzialnego pracownika dochodzeniowego ⁽⁵¹⁾. „Ilość pracy dochodzeniowej” nie wydaje się być dobrze uzasadniona wykazem działań operacyjnych ⁽⁵²⁾.

Komitet Nadzoru odnotował, że zarówno etapy „oceny wstępnych informacji”, jak i okresy czasu spędzone na pracy operacyjnej były nadmiernie długie. Pierwsze trwały ponad jeden rok, a drugie do dziesięciu miesięcy dla poszczególnych spraw, przy czym w sprawozdaniu nie wskazano wyraźnego uzasadnienia ⁽⁵³⁾.

Wnioski i zalecenia:

Występuje ogólny brak precyzji w definiowaniu i wykorzystywaniu przyczyny „ilość pracy operacyjnej/dochodzeniowej”, gdyż w większości spraw z zakresu pomocy i koordynacji nie różni się między ilością pracy wykonywanej przez OLAF a ilością pracy, za którą odpowiedzialne są organy krajowe.

Taki brak precyzji nie pozwala jasno dostrzec lub zmierzyć poziom pomocy i współpracy z zewnętrznymi organami krajowymi, co utrudnia OLAF-owi osiągnięcie lepszych wyników.

Jeśli chodzi o dochodzenia zewnętrzne – z wyjątkiem sektorów celnych – rzeczywiste przyczyny opóźnień były inne i zróżnicowane.

Zaleca się rewizję określenia „ilość pracy” w odniesieniu do poszczególnych spraw, w celu bardziej prawidłowego określenia, gdzie leży odpowiedzialność za środki, jakie należy podjąć.

⁽⁴⁴⁾ Zob. m.in. załącznik 4, sprawy nr 201, 207 i 215.

⁽⁴⁵⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 202, 208, 211, 212, 234, 214, 229 i 237.

⁽⁴⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 198 i 205.

⁽⁴⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 240, 241, 242, 245 i 246.

⁽⁴⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 244, 231 i 238.

⁽⁴⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 241.

⁽⁵⁰⁾ Zob. załącznik 4, np. sprawa nr 254.

⁽⁵¹⁾ Zob. załącznik 4, np. sprawa nr 168.

⁽⁵²⁾ Zob. załącznik 4, np. sprawa nr 260.

⁽⁵³⁾ Zob. załącznik 4, np. sprawa nr 264.

2. „TAKTYCZNE WSTRZYMANIE DOCHODZENIA”

Komitet Nadzoru stwierdził już w poprzedniej opinii na ten temat, że termin „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” występujący w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy powinien być stosowany w ograniczonym zakresie lub pomijany. Ponadto podawanie tej przyczyny dla nieukończenia dochodzenia powinno być stosowane z rozważą i precyzją.

Z przyjemnością zauważamy, że w 2008 r. nie przekazano Komitetowi Nadzoru żadnego sprawozdania z dochodzenia podającego formalnie tę przyczynę opóźnień, mimo iż odnotowano, że była ona wykorzystywana w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, w których podawano przyczynę „inne”⁽⁵⁴⁾. Oprócz tego przyczynę tę podaje się nadal w pewnej liczbie otwartych spraw⁽⁵⁵⁾:

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie

Zbadano cztery sprawy, dla których podano tę przyczynę (8 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Odnotowano, że przyczyna ta nie była wyraźnie wyjaśniona lub uzasadniona. W niektórych przypadkach wykorzystano ją w celu wstrzymania dwóch powiązanych spraw⁽⁵⁶⁾ bez zwrócenia uwagi na proceduralne prawa osób zaangażowanych w te sprawy. Ustalono również, że istnieją dochodzenia niemające skutków gospodarczych, i które wydają się być oparte na niejasnych zarzutach.

Odnotowano również sprawozdania ze spraw, w których występowały misje do krajów trzecich bez wyraźnej strategii dochodzeniowej. Termin „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” jest w niektórych przypadkach powiązany z innymi przyczynami: obciążeniem pracą odpowiedzialnych pracowników dochodzeniowych oraz „brakiem współpracy z innymi osobami fizycznymi”⁽⁵⁷⁾, podczas gdy rzeczywistą przyczyną nieukończenia sprawy był brak uprawnień OLAF-u do przesłuchania osób trzecich w kraju niebędącym członkiem UE.

Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna

Zbadano siedem spraw, dla których podano tę przyczynę (13 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W niektórych przypadkach wykorzystanie określenia „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” jest dobrze wyjaśnione⁽⁵⁸⁾. Odnotowano jednak, że niekiedy OLAF nie przeprowadzał dalszych działań dochodzeniowych, informacje były przekazywane do organów sądowych państwa członkowskiego, a OLAF utrzymywał sprawę w stanie zawieszenia, na wypadek gdyby organy te potrzebowały pomocy OLAF-u⁽⁵⁹⁾.

Niekiedy podana przyczyna opóźnień wynika ze współpracy z innymi służbami Komisji⁽⁶⁰⁾.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano pięć spraw, dla których podano tę przyczynę (11 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Odnotowano, że we wszystkich tych sprawach „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” związane było z oczekiwaniem OLAF-u na zakończenie kontroli prowadzonych przez zewnętrzne firmy lub OLAF nie przeprowadził żadnych dalszych działań dochodzeniowych⁽⁶¹⁾.

Wnioski i zalecenia:

Należy ostrożnie wykorzystywać przyczynę „taktyczne wstrzymanie dochodzenia” w celu niezamykania dochodzenia oraz należy przedstawić szczegółowe wyjaśnienia, aby uzyskać jasny obraz strategii dochodzeniowej.

Dochodzenia, dla których wskazano tę przyczynę i które są nadal otwarte, należy poddać przeglądowi, zwracając szczególną uwagę na te, które pochodzą z otrzymanych w 2007 r. sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy.

⁽⁵⁴⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 79, 38 i 76.

⁽⁵⁵⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 18, 79, 76, 38 i 36.

⁽⁵⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 6 i 21.

⁽⁵⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 21.

⁽⁵⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 69 i 78.

⁽⁵⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 63.

⁽⁶⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 66.

⁽⁶¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 110, 111, 114, 115 i 125.

3. „BRAK ZASOBÓW”

Dochodzenia wewnętrzne

Zbadano dziewięć spraw, dla których podano tę przyczynę (19 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru odnotował, że dla kilku spraw podano rozbieżne i wspólne przyczyny opóźnień: priorytetowe traktowanie innych spraw rozpoczętych jakiś czas wcześniej; długie okresy braku działania (od czterech lub pięciu do jedenastu miesięcy) po zebraniu dokumentów podczas misji do krajów trzecich lub otrzymaniu kopii danych, bez dalszego badania spraw, w przypadku których odnotowano niewielkie lub żadne skutki gospodarcze ⁽⁶²⁾.

We wszystkich tych sprawach liczba pracowników dochodzeniowych była równa lub przewyższała proponowany przydział personelu wskazany przez oceniającego w „ocenie wstępnych informacji”.

W niektórych przypadkach przyczyna „brak zasobów” jest wyjaśniana jako brak zasobów kadrowych z powodu tymczasowej nieobecności odpowiedzialnego pracownika dochodzeniowego ⁽⁶³⁾.

Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna

Zbadano cztery sprawy, dla których podano tę przyczynę (7 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W tych sprawach przyczyna „brak zasobów” jest szczegółowo wyjaśniona i odnosi się do obciążenia pracą pracowników dochodzeniowych w połączeniu ze średnim priorytetem przedmiotowej sprawy ⁽⁶⁴⁾ lub związana jest z brakiem pracowników dochodzeniowych OLAF-u posiadających wymagane kompetencje językowe ⁽⁶⁵⁾.

Niekiedy odnotowywano, że nie podano żadnego wyjaśnienia uzasadniającego brak zasobów w przypadku sprawy o wysokim priorytecie, do której przydzielono zasadniczo wystarczającą liczbę personelu ⁽⁶⁶⁾.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano dziewięć spraw, dla których podano tę przyczynę (19 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru z niepokojem odnotowuje, że nie podjęto żadnych działań dochodzeniowych przez długi okres od momentu otwarcia sprawy (od dziewięciu do trzynastu miesięcy) oraz nie sporządzono planu pracy, mimo że liczba pracowników dochodzeniowych odpowiada liczbie zaproponowanej w ocenie wstępnych informacji ⁽⁶⁷⁾.

W niektórych przypadkach w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy zaznaczono sprzeczne przyczyny: „znaczne zasoby”, „złożoność sprawy” i „brak zasobów” ⁽⁶⁸⁾. Komitet Nadzoru odnotował ponadto, że – w niektórych przypadkach – po decyzji o otwarciu sprawy OLAF albo oczekiwał przez kilka miesięcy na zakończenie kontroli zewnętrznych bez podejmowania jakichkolwiek działań dochodzeniowych, albo – w innych przypadkach – kierował swoją uwagę na priorytety innych spraw ⁽⁶⁹⁾.

W pozostałych przypadkach rzeczywistą przyczyną wymienioną w innych częściach wzoru sprawozdania jest złożoność sprawy i ilość pracy dochodzeniowej ⁽⁷⁰⁾ lub „brak czasu” bez dalszych wyjaśnień ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶²⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 7, 36, 9 i 8.

⁽⁶³⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 45 i 41.

⁽⁶⁴⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 94.

⁽⁶⁵⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 72.

⁽⁶⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 104.

⁽⁶⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 140, 144 i 131.

⁽⁶⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 150.

⁽⁶⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 154 i 119.

⁽⁷⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 126.

⁽⁷¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 129.

Wnioski i zalecenia:

Podanie przyczyny „brak zasobów” jako przyczyny nieukończenia dochodzenia w okresie dziewięciu miesięcy nie jest uzasadnione w większości zbadanych spraw.

Jest to szczególnie niepokojąca kwestia dla Komitetu Nadzoru, uwzględniając fakt, że żądania OLAF-u w zakresie zwiększenia liczby pracowników w budżecie rocznym byłyby również zasadniczo oparte na analizie „braku zasobów” w dziedzinie dochodzeń i działań. Dlatego na tę kwestię należy zwrócić szczególną uwagę.

Dotyczy to również Komitetu Nadzoru, uwzględniając fakt, że jest on również konsultowany przy sporządzaniu rocznego projektu budżetu dla OLAF-u. Wszelkie niedokładności przy podawaniu tej przyczyny mogłyby prowadzić do mylących wniosków, jeśli chodzi o budżet OLAF-u.

Należy szczegółowo wyjaśniać, dlaczego wskazuje się tę przyczynę w sprawozdaniu dotyczącym dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Należy również przewidzieć praktyczne rozwiązania tego problemu i wyjaśnić je w każdym sprawozdaniu, w którym podaje się tę przyczynę.

Sprawy celne I i II

Zbadano dwie sprawy, dla których podano tę przyczynę (3 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W jednej ze spraw ⁽⁷²⁾ wskazano na wyższe priorytety operacyjne i wyraźnie wyjaśniono przyczyny pracy w niepełnym wymiarze godzin nad tą sprawą, w tym podano rozwiązania problemu braku zasobów ⁽⁷³⁾.

Środki strukturalne

Zbadano sześć spraw, dla których podano tę przyczynę (23 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

We wszystkich tych sprawach podaje się tę samą przyczynę ich nieukończenia: „brak zasobów i znaczna ilość pracy dochodzeniowej” ⁽⁷⁴⁾. Jednak poza jednym przypadkiem ⁽⁷⁵⁾, nie podano żadnych wyjaśnień pozwalających zrozumieć jedną lub drugą z tych przyczyn.

Wnioski i zalecenia:

Oprócz sektora celnego, w którym sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy były prawidłowo wykorzystywane jako narzędzie administracyjne do przeglądu potrzeb dochodzeniowych, niezbędne są wyjaśnienia pozwalające zrozumieć podane przyczyny nieukończenia spraw.

4. „NISKI PRIORYTET W POŁĄCZENIU Z OGRANICZONYMI ZASOBAMI”

Komitet Nadzoru stwierdził już w poprzedniej opinii dotyczącej tej kwestii, że w kategoriach polityki dochodzeniowej w przypadku sprawy o „niskim priorytecie” i równocześnie o „niskim przydziale zasobów” nie oczekuje się wyjaśnienia przyczyn nieukończenia sprawy, lecz przyczyn prowadzenia jej przez okres dziewięciu miesięcy.

Z przyjemnością odnotowujemy, że w 2008 r. ta przyczyna nieukończenia sprawy została usunięta ze wzoru sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Nadal jednak jest kilka otwartych spraw, w przypadku których podano tę przyczynę, i które należy pilnie poddać przeglądowi.

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje UE

Zbadano pięć sprawozdań (10 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

⁽⁷²⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 230.

⁽⁷³⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 204.

⁽⁷⁴⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 252, 253, 256 i 257, 258 i 259.

⁽⁷⁵⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 253.

Komitet Nadzoru odnotował, że niektóre sprawy pozostawały otwarte przez długie okresy (nawet po dziesięciu miesiącach od „oceny wstępnych informacji”), i że nie podejmowano żadnych działań dochodzeniowych, a istotną przyczyną było oczekiwanie przez pracownika dochodzeniowego na wyniki dochodzenia wewnętrznego ⁽⁷⁶⁾.

W niektórych przypadkach przyczyny te są powiązane z „ilością pracy dochodzeniowej” lub „brakiem współpracy osoby fizycznej” ⁽⁷⁷⁾. Niekiedy nie wymienia się żadnych skutków gospodarczych i nie osiągane są żadne namacalne wyniki, lecz wspomina się jedynie o potencjalnych nieprawidłowościach ⁽⁷⁸⁾.

We wszystkich tych sprawach liczba zaangażowanych pracowników dochodzeniowych jest wystarczająca (waha się od dwóch do czterech); niektóre dochodzenia są nadal otwarte, podczas gdy ukończenie innych wymagało ponad dwóch lat.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano cztery sprawy, dla których podano tę przyczynę (8 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru odnotował z niepokojem, że rozpoczęto dochodzenia opisane w sprawozdaniu jako „niemające szkodliwego wpływu finansowego na środki Komisji Europejskiej”, oraz że miały miejsce misje do krajów trzecich w przypadku spraw o niewielkich skutkach gospodarczych ⁽⁷⁹⁾.

Odnotowano również, że we wzorze sprawozdania zaznaczono sprzeczne przyczyny w przypadku niektórych nieukończonych dochodzeń: np. „przydzielono znaczne zasoby” i „niski priorytet w połączeniu z ograniczonymi zasobami”, jednak w tym drugim przypadku przeprowadzono misje na miejscu w krajach trzecich ⁽⁸⁰⁾.

We wszystkich wspomnianych wyżej sprawach liczba zaangażowanych pracowników dochodzeniowych wydaje się wystarczająca i nie jest kwestionowana.

Wnioski i zalecenia:

Przyczyna „ograniczone zasoby” nie jest uzasadniona w żadnym ze sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Jeśli chodzi o zasoby kadrowe, liczba pracowników dochodzeniowych wydaje się wystarczająca w odniesieniu do ilości pracy dochodzeniowej oraz do sugestii dotyczących planu pracy i nie kwestionowano tego w żadnej ze spraw. Niektóre z tych spraw mają bardzo niewielkie skutki finansowe lub nie mają żadnych skutków finansowych w odniesieniu do środków Wspólnoty Europejskiej.

Fakt formalnego kontrasygnowania sprawozdań przez kierownictwo (kierownika działu i dyrektora) słowem „sprawdzono”, ujawnia niewystarczający poziom uwagi poświęcanej kontroli wewnętrznej dochodzeń.

Kiedy wspomina się o „ograniczonych zasobach”, należy wyraźnie wyjaśnić tę kwestię w celu uniknięcia mylących wniosków dotyczących przydziału personelu i zasobów finansowych OLAF-u.

Składana zarządowi ocena powinna uwzględniać analizę opłacalności oraz przegląd zasobów kadrowych danego działu. Należy również wspomnieć o przydzieleniu tych pracowników dochodzeniowych do innych spraw, o ilości spraw nadal otwartych i sklasyfikowanych jako sprawy „o wysokim priorytecie”, co mogłoby wymagać przydzielenia odpowiednich pracowników dochodzeniowych do innych spraw.

Sprawy celne I i II

Zbadano trzy sprawy, dla których podano tę przyczynę (5 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Sprawy te są dobrze opisane i wyjaśnione oraz dotrzymano terminów ich ukończenia. Działania OLAF-u są odpowiednie ⁽⁸¹⁾. Obie przyczyny: „niski priorytet” i „ograniczone zasoby” zostały dobrze uzasadnione w treści sprawozdań.

⁽⁷⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 12.

⁽⁷⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 13 i 15.

⁽⁷⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 16 i 18.

⁽⁷⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 116 i 118.

⁽⁸⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 121 i 122.

⁽⁸¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 206, 209 i 210.

Środki strukturalne

Zbadano jedną sprawę, dla której podano tę przyczynę (3 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Nie wszczęto postępowań, ponieważ uznano je za nieopłacalne. Zastosowano jedynie podstawowe techniki weryfikacji, które wydają się wskazywać na ryzyko nieprawidłowości w przyznawaniu środków na realizację projektów. Jeśli sprawa ma niski priorytet, być może nie jest konieczne wszczynanie dochodzenia zewnętrznego ⁽⁸²⁾.

Wnioski:

Przyczyna nieukończenia sprawy została dobrze uzasadniona i wyjaśniona oraz przeprowadzono ocenę opłacalności.

5. „BRAK WSPÓŁPRACY”

Brak współpracy z państwami członkowskimi

Komitet Nadzoru otrzymał siedem sprawozdań dotyczących spraw w 2007 r. oraz sześć w 2008 r.

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie

Zbadano jedną sprawę, dla której podano tę przyczynę (2 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Odnotowano, że jest to dochodzenie zewnętrzne, w którym uczestniczą dwa działy i w którym podnosi się brak współpracy służb Komisji. Wydaje się, że nie jest planowane żadne działanie w związku z tym brakiem współpracy ⁽⁸³⁾.

Dochodzenia wewnętrzne/zewnętrzne: organy EU

Zbadano jedną sprawę, dla której podano tę przyczynę (9 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru odnotował, że przyczyną nieukończenia tej sprawy nie jest brak współpracy państwa członkowskiego, lecz kraju trzeciego, w którym wszczęto postępowanie karne. OLAF nie przeprowadził żadnych działań dochodzeniowych w okresie dziewięciu miesięcy i oczekuje na sprawozdanie od organu zewnętrznego w celu podjęcia „odpowiednich działań” ⁽⁸⁴⁾.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano dwie sprawy, dla których podano tę przyczynę (9 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru odnotował pewne niejasności, jeśli chodzi o terminy okresu oceny (sięgające roku i jednego miesiąca dla czterech oceniających) oraz termin sporządzenia projektu „oceny wstępnych informacji” (sporządzony dopiero trzy dni przed terminem wszczęcia dochodzenia). W okresie dziewięciu miesięcy nie przeprowadzono żadnych działań dochodzeniowych ze względu na brak wniosku o pomoc OLAF-u ze strony krajowych organów sądowych państw członkowskich ⁽⁸⁵⁾.

Komitet Nadzoru odnotował również, że OLAF nie zrealizował działań wymienionych w planie dochodzenia w sprawie, w której podaje się brak współpracy państwa członkowskiego oraz odwołuje się do rozporządzenia nr 2185/96 ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸²⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 250.

⁽⁸³⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 24.

⁽⁸⁴⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 55.

⁽⁸⁵⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 133.

⁽⁸⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 130.

Wnioski i zalecenia:

W zbadanych sprawach w sposób nieadekwatny podano przyczynę braku współpracy ze strony państwa członkowskiego. Niekiedy dotyczy to braku współpracy ze strony służb Komisji lub organów krajów trzecich. W innych przypadkach może się to odnosić do braku wniosku o pomoc OLAF-u ze strony organów krajowych państw członkowskich.

Ponadto nie przewiduje się żadnych rozwiązań problemu braku współpracy.

Komitet Nadzoru zaleca, by pracownicy dochodzeniowi poważnie zastanowili się przed podaniem tej przyczyny jako przyczyny opóźnień oraz opowiada się za ścisłą kontrolą ze strony kierownictwa.

Rolnictwo

Zbadano siedem spraw, dla których podano tę przyczynę (16 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Zbadane sprawy to dochodzenia zewnętrzne i sprawy dotyczące koordynacji w dziedzinie rolnictwa, w przypadku których OLAF oczekuje na odpowiedzi od organów państw członkowskich, z których część wykazała już niewielką gotowość do współpracy z OLAF-em ⁽⁸⁷⁾. Zgodnie z informacjami przekazanymi w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, OLAF wydaje się nie działać zbyt aktywnie w celu otrzymania informacji, o które zwrócił się wcześniej ⁽⁸⁸⁾.

Sprawy celne I i II

Zbadano dwie sprawy, dla których podano tę przyczynę (4 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Zbadano sprawy dotyczące koordynacji i pomocy w sprawach karnych, w przypadku których o pomoc OLAF-u zwróciły się organy krajowe ⁽⁸⁹⁾.

Środki strukturalne

Zbadano dwie sprawy, dla których podano tę przyczynę (7 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Komitet Nadzoru sprawdził, że upłynęło wiele czasu (osiem i cztery miesiące) bez jakiegokolwiek odpowiedzi od organów krajowych w sprawach dotyczących dochodzeń zewnętrznych ⁽⁹⁰⁾.

Wnioski i zalecenia:

We wszystkich zbadanych sprawach prawidłowo wskazano na brak współpracy ze strony państwa członkowskiego jako na przyczynę; potrzebna jest bardziej skuteczna współpraca ze strony OLAF-u i państw członkowskich.

OLAF powinien przyjąć bardziej aktywną postawę.

Brak współpracy ze służbami Komisji

W 2007 r. Komitet Nadzoru otrzymał dwa sprawozdania dotyczące dochodzeń, zaś w 2008 r. trzy sprawozdania.

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie

Zbadano trzy sprawy, dla których podano tę przyczynę (16 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

⁽⁸⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 188.

⁽⁸⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 157, 163 i 180.

⁽⁸⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 224 i 225.

⁽⁹⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 262 i 255.

Brak współpracy ze strony służb Komisji nie jest jedyną wskazaną przyczyną opóźnień w tych trzech sprawach. Przyczyna ta podawana jest wraz z innymi wyjaśnieniami, np. taktycznym wstrzymaniem dochodzenia, wyższymi priorytetami dochodzeń w innych sprawach, działaniami z zakresu współpracy z krajowymi organami sądowymi ⁽⁹¹⁾.

Zauważono, że w ślad za wymienionym w sprawozdaniach brakiem współpracy ze strony służb Komisji nie idzie aktywne podejście OLAF-u w celu rozwiązania tego problemu.

Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna

Zbadano dwie sprawy, w przypadku których podano tę przyczynę.

Odnotowano, że pojęcie braku współpracy ze strony służb Komisji było czynnikiem, który sam w sobie nie miał wpływu na dochodzenia OLAF-u i był nieco mylący ⁽⁹²⁾.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano dwie sprawy, dla których podano tę przyczynę (4 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W tych sprawach niejasna jest kwestia braku współpracy ze strony służb Komisji. W jednej z nich nie wyjaśnia się tego rodzaju braku współpracy, w drugiej wydaje się, iż służby Komisji uzasadniły opóźnienie przyczynami zewnętrznymi ⁽⁹³⁾.

Wnioski i zalecenia:

W zbadanych sprawach, w których wskazano na brak współpracy ze strony służb Komisji, wydaje się, że OLAF nie podjął konkretnych działań w celu rozwiązania tego problemu.

OLAF powinien poszukiwać sposobów na usprawnienie kanałów komunikacji w tej dziedzinie.

Brak współpracy ze strony innych instytucji

W 2007 r. Komitet Nadzoru otrzymał trzy sprawozdania dotyczące dochodzeń, zaś w 2008 r. sześć sprawozdań.

Wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzna

Zbadano jedną sprawę, dla której podano tę przyczynę (2 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Przyczyna ta jest dobrze wyjaśniona i powiązana jest z kilkoma innymi przyczynami nieukończenia dochodzenia ⁽⁹⁴⁾.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano dwie sprawy, dla których podano tę przyczynę (4 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W obu przypadkach przyczyna ma związek z krajowymi organami sądowymi, a nie z innymi instytucjami: jest to brak wniosku o pomoc OLAF-u ze strony krajowych organów sądowych ⁽⁹⁵⁾ oraz brak odpowiedzi od tych krajowych organów sądowych ⁽⁹⁶⁾.

Wnioski i zalecenia:

Przyczynę tę wykorzystano w niektórych wymienionych sprawach w sposób nieadekwatny.

Komitet Nadzoru zaleca ponowne zbadanie wykorzystania tej przyczyny, aby uniknąć wszelkich niejasności.

⁽⁹¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 2, 24 i 43.

⁽⁹²⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 96 i 100.

⁽⁹³⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 53 i 148.

⁽⁹⁴⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 100.

⁽⁹⁵⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 133.

⁽⁹⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 134.

Rolnictwo

Zbadano jedną sprawę, dla której podano tę przyczynę (2 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Sprawa jest dobrze wyjaśniona, a OLAF odegrał aktywną rolę, by osiągnąć w niej postęp i uzyskać pozytywną odpowiedź od organów kraju trzeciego w ramach dochodzenia zewnętrznego ⁽⁹⁷⁾.

Sprawy celne I i II

Zbadano pięć spraw, dla których podano tę przyczynę (10 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Wszystkie sprawy są dobrze opisane i dokładnie wyjaśnione. Jednak odpowiedzialni pracownicy dochodzeniowi systematycznie zaznaczają odpowiedź „brak współpracy ze strony innej instytucji”, natomiast w nawiasie podają, że brak współpracy dotyczy organów krajów trzecich; w rzeczywistości ta druga przyczyna jest powodem nieukończenia wszystkich tych spraw z zakresu koordynacji ⁽⁹⁸⁾.

Wnioski i zalecenia:

Wszystkie te sprawy są dobrze wyjaśnione. Jednakże przyczyną nieukończenia spraw jest „brak współpracy ze strony organów krajów trzecich”, który nie oznacza „braku współpracy z innymi instytucjami”. W tych dziedzinach Komitetowi Nadzoru nie przekazano żadnego sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy, w którym jako przyczynę podano by brak współpracy innych instytucji.

Dla jasności przyczyna „brak współpracy krajów trzecich” powinna stanowić odrębną, możliwą do zaznaczenia odpowiedź.

Brak współpracy osoby fizycznej/przedsiębiorstwa

Komitet Nadzoru otrzymał 13 sprawozdań dotyczących spraw w 2007 r. oraz trzy w 2008 r.

Dochodzenia wewnętrzne: instytucje europejskie

Zbadano trzy sprawy, dla których podano tę przyczynę (6 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W dwóch z nich przyczyna jest dobrze wyjaśniona i uzasadniona ⁽⁹⁹⁾. Jednak w trzeciej sprawie OLAF nie miał uprawnień do przesłuchania odnośnej osoby fizycznej ⁽¹⁰⁰⁾.

Wydatki bezpośrednio i pomoc zewnętrzna

Zbadano jedną sprawę, dla której podano tę przyczynę (2 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

W przedmiotowej sprawie przyczyna ta jest dobrze uzasadniona ⁽¹⁰¹⁾.

Pomoc zewnętrzna

Zbadano pięć spraw, dla których podano tę przyczynę (10 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

We wszystkich wspomnianych sprawach przyczyna ta jest zawsze połączona z innymi przyczynami, które w rzeczywistości są głównymi przyczynami nieukończenia spraw. Przyczyny te są rozbieżne i wspólne dla kilku spraw: oczekiwanie na sprawozdania kontrolerów zewnętrznych, złożoność spraw i powiązanie z innymi dochodzeniami OLAF-u, niski priorytet oraz znikome szkody finansowe ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹⁷⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 195.

⁽⁹⁸⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 233, 235, 201, 203 i 207.

⁽⁹⁹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 1 i 15.

⁽¹⁰⁰⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 21.

⁽¹⁰¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 98.

⁽¹⁰²⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 116, 124 i 150.

Wnioski i zalecenia:

W niektórych ze zbadanych spraw przyczyny opóźnień mają inny charakter niż „brak współpracy osoby fizycznej/przedsiębiorstwa”.

Należy zwracać szczególną uwagę na prawidłowe stosowanie tej przyczyny.

Rolnictwo

Zbadano trzy sprawy, dla których podano tę przyczynę (7 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Wszystkie te sprawy są dobrze wyjaśnione, a przyczyny opóźnień wskazano prawidłowo: jest to brak współpracy kraju trzeciego.

Sprawy celne I i II

Zbadano cztery sprawy, dla których podano tę przyczynę (7 % spraw w tym sektorze przekazanych Komitetowi Nadzoru).

Sprawy są dobrze i dokładnie wyjaśnione; rzeczywistą przyczyną opóźnień jest jednak brak współpracy kraju trzeciego ⁽¹⁰³⁾.

Pozostałe trzy sprawy są w rzeczywistości sprawami dotyczącymi pomocy w postępowaniu karnym bez udziału sędziego śledczego z działu pomocy prawnej i sądowej ⁽¹⁰⁴⁾.

Wnioski i zalecenia:

Przyczyną przekroczenia w tych sprawach okresu dziewięciu miesięcy jest brak współpracy kraju trzeciego oraz osoby fizycznej/przedsiębiorstwa.

Należy utworzyć nową kategorię obejmującą tę odmienną i rzeczywistą przyczynę opóźnień, mianowicie „brak współpracy kraju trzeciego”.

6. „INNE: ZOB. SPRAWA”

Zbadano 73 sprawy, w przypadku których jako przyczynę opóźnień podano odpowiedź „inne” (27 %) ⁽¹⁰⁵⁾.

Przyczynę tę wskazywano w dużej ilości sprawozdań ze spraw: 16 w 2007 r. i 57 w 2008 r., przez co jest to druga najczęściej podawana przyczyna opóźnień w badanym okresie.

Liczba spraw, dla których podano tę przyczynę, wzrosła również znacznie w drugiej połowie 2008 r. Ogólna analiza pokazuje, że w znacznej liczbie spraw (prawie w połowie) przyczyna „inne” wydaje się odpowiednia przy czytaniu sprawozdania ⁽¹⁰⁶⁾.

I tak w wielu sprawach przyczyną opóźnień są: złożoność dochodzenia, zmiana pracownika dochodzeniowego, priorytety innych spraw, sprawa dotycząca pomocy w postępowaniu karnym (brak wniosku ze strony krajowych organów sądowych), taktyczne wstrzymanie dochodzenia itp. ⁽¹⁰⁷⁾.

Ponadto wskazywano również na następujące przyczyny: OLAF oczekuje na weryfikację w państwie członkowskim, współpraca z krajem trzecim lub długoterminowe dochodzenia ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Zob. załącznik 4, sprawa nr 218.

⁽¹⁰⁴⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 200, 199 i 217.

⁽¹⁰⁵⁾ W 17 z tych sprawozdań przyczyna ta występowała wraz z inną przyczyną.

⁽¹⁰⁶⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 153, 106, 89 i 86, 94, 139, 151, 42 i 39.

⁽¹⁰⁷⁾ Zob. załącznik 4, m.in. sprawy nr 147, 152, 102, 100, 109, 80 i 93.

⁽¹⁰⁸⁾ Zob. m.in. załącznik 4, sprawy nr 173, 174, 232. i 243

Jednak mimo przestrzegania ustalonej listy przyczyn zawartych we wzorze sprawozdania, w wielu sprawach prawdziwa przyczyna opóźnień wydaje się inna ⁽¹⁰⁹⁾.

W niektórych sprawach stwierdziliśmy, że ustalone przyczyny nieukończenia sprawy są trudne do zrozumienia, w innych zaś sprawach są one nieistotne lub wręcz nie do przyjęcia. Jako przykład tych ostatnich można odnotować dwie sprawy, w przypadku których jako przyczynę opóźnienia podano „nadal trwa dochodzenie” ⁽¹¹⁰⁾.

Komitet Nadzoru uznaje również za szczególnie niepokojące, że jako przyczynę opóźnień „inne” podaje się planowaną dyskusję na temat ostatecznego sprawozdania ze sprawy po zakończeniu dochodzenia (długie okresy od pięciu miesięcy do ponad jednego roku) ⁽¹¹¹⁾.

Wnioski i zalecenia:

Wybranie przyczyny „inne” w tak wysokim odsetku dochodzeń wskazuje na potrzebę dalszego rozszerzenia i dopracowania listy przyczyn nieukończenia spraw.

Niewłaściwe zaznaczenie przyczyny „inne” w przypadku gdy należało zaznaczyć inną możliwą odpowiedź, a także nieuzasadnione podawanie tej przyczyny, wskazuje na potrzebę gruntownego przeglądu wyboru tej przyczyny oraz ponownego zbadania przedmiotowych spraw.

BRAK PRZEWIDYWANEGO TERMINU UKOŃCZENIA: PROBLEM JAKOŚCI

Wzór przekazywanego Komitetowi Nadzoru sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy zawiera część, w której OLAF informuje o przybliżonym terminie ukończenia sprawy

Ustaliliśmy, że na 275 zbadanych sprawozdań w 64 z wszystkich 275 spraw w ogóle nie podano takiej przybliżonej daty, tzn. nie określono terminu ukończenia sprawy 20 spraw zamknięto w przewidywanym terminie ukończenia; 105 spraw zamknięto ponad miesiąc po przewidywanym okresie ukończenia. W zdecydowanej większości tych spraw opóźnienia były znacznie dłuższe niż miesiąc, niekiedy przekraczały nawet 18 miesięcy, a 72 sprawy zostaną zamknięte miesiąc lub kilka miesięcy później niż przewidywano.

Wnioski i zalecenia:

Z tej czysto statystycznej i zbiorczej analizy trudno nie wyciągnąć wniosku, że w tej części sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy występuje poważny problem jakości. Aby zapewnić użyteczność tej procedury sprawozdawczej dla OLAF-u i wykorzystywać ją jako narzędzie administracyjne, prognozy dotyczące przewidywanego czasu ukończenia spraw muszą być sporządzane znacznie precyzyjniej i dokładniej.

WNIOSKI I ZALECENIA

Komitet Nadzoru zdecydowanie docenia informacje przekazywane przez służby dochodzeniowe OLAF-u w sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy. Z przyjemnością przekonał się również, że nowy wzór sprawozdania przyjęty w następstwie opinii Komitetu Nadzoru nr 1/2007 pozwala na gromadzenie dokładniejszych informacji umożliwiających Komitetowi Nadzoru wypełnianie swojej funkcji.

Jednakże niniejszy przegląd wskazuje na wymienione niżej trzy płaszczyzny, na których występują błędy mające negatywny wpływ na odpowiednią realizację przez Komitet Nadzoru funkcji monitorującej, polegającej na umacnianiu niezależności OLAF-u.

I Brak spójnego i rozsądnego podejścia w wielu sprawach, co wywołuje wątpliwości odnośnie do uzasadnienia wybranych przyczyn opóźnień.

Uwzględniając fakt, że zaznaczone we wzorze sprawozdania dotyczącego dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy przyczyny nieukończenia spraw w tym okresie w większości przypadków nie odpowiadają rzeczywistym przyczynom, Komitet Nadzoru nie może stwierdzić, że uzasadniony jest wysoki odsetek dochodzeń OLAF-u, które przekraczają wskazany okres.

⁽¹⁰⁹⁾ Zob. załącznik 4, m.in. sprawy nr 95, 100, 94,137, 138, 140, 144, 148 i 43.

⁽¹¹⁰⁾ Zob. załącznik 4, m.in. sprawy nr 97, 82, 105, 25, 29 i 30.

⁽¹¹¹⁾ Zob. załącznik 4, sprawy nr 142, 146, 34 i 28.

Po zbadaniu sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy jasne jest, że występują istotne niedociągnięcia, jeśli chodzi o ustanowione obecnie przez kierownictwo OLAF-u zasady zarządzania i kontroli przebiegu dochodzeń.

Kierownictwo i służby dochodzeniowe OLAF-u powinny wykorzystywać sprawozdanie dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy jako narzędzie administracyjne umożliwiające przegląd strategii i planowania trwającego dochodzenia.

II Brak metodyki dochodzeniowej i dyscypliny oraz potrzeba ulepszeń w zakresie wewnętrznych poziomów zarządzania i kontroli dochodzeń.

Kluczem do skutecznych i trafnych dochodzeń jest ich dobre planowanie.

Na samym początku każdego – bez wyjątku – dochodzenia zespół dochodzeniowy powinien opracować szczegółowy plan dochodzenia, na tyle gruntownie aby możliwe było przewidzenie przybliżonej daty podjęcia ostatecznej decyzji. Podanie odpowiedzi w części „przewidywany termin ukończenia” jest nie tylko obowiązkiem prawnym OLAF-u wobec Komitetu Nadzoru, ale również niezbędnym narzędziem pozwalającym zarządzać dochodzeniami i unikać negatywnych konsekwencji ich nadmiernie długiego czasu trwania.

Taki plan powinien obejmować każdy planowany etap dochodzenia i być powiązany ze wstępnym harmonogramem realizacji każdego etapu. Plan ten powinien być sporządzony pisemnie i systematycznie załączany do akt sprawy, co ułatwi jej przegląd i konsultacje w przypadku, gdy pracownicy dochodzeniowi spotkają się z żądaniami o przesunięcie terminu lub wystąpią innego rodzaju opóźnienia.

Kierownictwo powinno na poziomie działu regularnie sprawdzać plany dochodzeń, aby śledzić sprawy, a w razie konieczności kierować kierunkiem ich rozwoju.

Komitet Nadzoru proponuje przedłożenie w późniejszym terminie w tym roku kolejnej i pełniejszej opinii w sprawie planowania dochodzeń.

III Brak konkretnego celu i możliwości do sprawdzenia przyczyn opóźnień.

Aby Komitet Nadzoru mógł jak najlepiej pełnić swoją funkcję monitorującą, OLAF powinien być w stanie podawać precyzyjniejsze i dokładniejsze przyczyny nieukończenia dochodzeń z powodu nieuzasadnionych opóźnień.

Po bliższym sprawdzeniu procesu oceny przyczyn nieukończenia spraw w terminie dziewięciu miesięcy, Komitet Nadzoru zaleca przegląd całego tego procesu.

Przegląd taki mógłby również pomóc OLAF-owi w ustaleniu rzeczywistych przyczyn opóźnień oraz umożliwiłby mu podjęcie odpowiednich środków w celu ograniczenia czasu trwania dochodzeń.

Komitet Nadzoru wydaje następujące zalecenia dla OLAF-u w celu dopracowania przyczyn nieukończenia dochodzeń w terminie dziewięciu miesięcy.

1. Ilość pracy operacyjnej/dochodzeniowej OLAF-u/innych podmiotów lub partnerów

Należy wprowadzić wyraźne rozróżnienie między ilością pracy wykonanej przez OLAF-a a ilością pracy wykonanej przez podmioty zewnętrzne lub partnerów. Komitet Nadzoru zaleca podzielenie pozycji „ilość pracy operacyjnej/dochodzeniowej” na te dwie kategorie. Na podstawie planu dochodzenia należy podać szczegółowe wyjaśnienie przyczyn opóźnień lub – w uzasadnionych przypadkach – wyjaśnienie, dlaczego wymagane były dodatkowe etapy, których pierwotnie nie przewidziano.

Każda duża sprawa powinna w momencie zakończenia zostać poddana przeglądowi przez zespół w celu wyciągnięcia wniosków na przyszłość wynikających ze sposobu postępowania przyjętego w tej konkretnej sprawie.

2. Obciążenie służb dochodzeniowych pracą

Ogólne obciążenie pracą należy wyjaśnić poprzez podanie szczegółowych informacji innych prowadzonych dochodzeń oraz stopnia, w jakim będą one miały negatywny wpływ na bieżące dochodzenie.

3. Zmiana odpowiedzialnego pracownika dochodzeniowego

Komitet Nadzoru ma świadomość, że zmiany odpowiedzialnego pracownika dochodzeniowego mogą czasem powodować kilkumiesięczne opóźnienia. Dlatego należy podkreślić przyczyny takiej zmiany, zwłaszcza w przypadku konfliktu interesów.

4. Inne sprawy o wysokim priorytecie

Komitet Nadzoru ma świadomość, że priorytet sprawy może ulegać zmianie w trakcie trwania sprawy; w związku z tym należy wyjaśnić, dlaczego inne dochodzenia zostały uznane za ważniejsze niż dochodzenie bieżące i jakie środki dochodzeniowe zostały podjęte. Polityka dochodzeniowa powinna podlegać ciągłemu przeglądowi; niezbędne są wspólne i regularne rozmowy między dyrekcjami operacyjnymi/dochodzeniowymi na temat prowadzonych dochodzeń.

5. Brak działania przez ponad trzy miesiące: lista trzymiesięczna

Każdy pracownik dochodzeniowy powinien przeprowadzać przegląd swoich spraw co miesiąc, do pierwszego dnia każdego miesiąca; jeśli w danej sprawie nie wydarzyło się nic przez trzy miesiące, pracownik dochodzeniowy powinien zgłosić sprawę kierownikowi działu. Zgłoszenie to powinno w tym przypadku wskazywać przyczyny tak długiego okresu braku działania oraz zawierać szczegółowy plan działania w celu kontynuacji sprawy. Dla każdego planowanego środka należy podać dokładne daty jego podjęcia, a plany działania sporządzone na podstawie tych list trzymiesięcznych muszą być ściśle objęte działaniami następczymi.

6. Brak zasobów

Należy wprowadzić wyraźne rozróżnienie między brakiem zasobów w dziale a brakiem zasobów w konkretnym zespole dochodzeniowym. Jeśli brak zasobów dotyczy konkretnego zespołu, należy podać wyjaśnienie, jakich środków należy poszukiwać w celu zapewnienia dodatkowego personelu do przedmiotowego dochodzenia. Komitet Nadzoru rozumie, że sprawy mogą stawać się bardziej skomplikowane niż początkowo zakładano, oraz że może występować brak zasobów lub nadmierne obciążenie sprawami.

7. Misje do krajów trzecich i gromadzenie dokumentów: występujące problemy

Międzynarodowy charakter wielu dochodzeń OLAF-u sprawia, że przed realizacją misji niezbędne jest przedłożenie pisemnego, gruntowego planu działania dla danej misji.

8. Brak współpracy: służb Komisji; instytucji UE; organów państw członkowskich; organów krajów trzecich; osób fizycznych/przedsiębiorstw

Charakter braku współpracy powinien być wyraźnie określony (np. niewystarczająco szybka reakcja państwa członkowskiego itp.), a w każdej sprawie należy podać praktyczne rozwiązanie umożliwiające usunięcie konkretnych przeszkód.

Kilkakrotnie Komitet Nadzoru odnotował pewien brak aktywnej postawy w sprawach, w których OLAF boryka się z brakiem współpracy ze strony organów państw członkowskich, instytucji, służb Komisji, krajów trzecich czy osób fizycznych. Komitet Nadzoru zaleca zatem, by OLAF przeprowadzał przegląd spraw, w których podawane są te konkretne przyczyny, w celu opracowania strategii bardziej aktywnego podejścia do podmiotów, które okazały się mniej skłonne do współpracy.

9. Brak wniosku o pomoc OLAF-u od organów krajowych państw członkowskich

Należy wprowadzić wyraźne rozróżnienie między sprawami dotyczącymi pomocy na wniosek organów krajowych państwa członkowskiego, gdyż jest to inny obszar kompetencji OLAF-u.

10. Kontrole zewnętrzne: występujące problemy

W sprawozdaniach dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy należy umieścić odniesienie do działań następczych OLAF-u i informacji z kontroli przeprowadzanych przez firmy zewnętrzne.

PRZYSZŁE DZIAŁANIA

Komitet Nadzoru będzie kontynuował badanie sprawozdań dotyczących dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy przekazywanych przez dyrektora generalnego OLAF-u za 2009 r. wraz z analizą załączonych do tych sprawozdań „ocen wstępnych informacji”.

Uwzględniając poważne problemy jakościowe wskazane w tych sprawozdaniach, dotyczące częstego braku odniesienia do przewidywanego terminu ukończenia dochodzeń, w przyszłości ściśłą analizą objęte zostaną obowiązki prawne OLAF-u w tej dziedzinie.

ZAŁĄCZNIK 1.

WNIOSKI I ZALECENIA

Opinia nr 1/2007

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

Bruksela, 25 kwietnia 2007 r.

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

Funkcja kontrolna Komitetu Nadzoru

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

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

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

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

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

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

*Należy ściśle zdefiniować lub pominąć określenie „taktyczne wstrzymanie dochodzenia”, wykorzystywane w „sprawozdaniach z dochodzeń trwających dłużej niż dziewięć miesięcy”. Uzasadnienie to w przypadku nieukończenia dochodzenia należy stosować bardzo ostrożnie i w sposób ściśle określony.
Zaleca się również rozważenie konsekwencji, jakie mogą się wiązać z zastosowaniem uzasadnienia „małe znaczenie w połączeniu z brakiem zasobów”.*

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

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

Zarządzanie dochodzeniami OLAF-u

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

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

PRZYSZŁE DZIAŁANIA

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

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

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

ZAŁĄCZNIK 2A.



KOMISJA EUROPEJSKA
Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

Dochodzenia i Działania Operacyjne

Bruksela, dnia [...] r.
D (2009/)
Formularz nr 40

*Działania operacyjne
OLAF-u*

Informacja dla Komitetu Nadzoru OLAF-u Sprawa trwająca dłużej niż dziewięć miesięcy

Zgodnie z art. 6 ust. 5 rozporządzenia 1073/99 dochodzenia prowadzone są nieprzerwanie przez okres, który musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.

Zgodnie z art. 11 ust. 7 rozporządzenia 1073/99 dyrektor informuje Komitet Nadzoru o powodach nieukończenia dochodzenia, a także o przewidywanym terminie jego zakończenia.

Oznaczenie sprawy

Nr CMS	
Tytuł w CMS	
Podstawa prawna	
Typ sprawy	
Urzędnik śledczy przydzielony do sprawy	
Towarzyszący urzędnik śledczy	
Kierownik działu przydzielony do sprawy	
Data decyzji o wszczęciu dochodzenia	
Szacunkowy wpływ ekonomiczny (EUR)	

1. Opis sprawy

- Data uzyskania wstępnych informacji
- Zarzuty (oraz daty określające, kiedy miały miejsce zdarzenia będące przedmiotem dochodzenia)
- Okres trwania oceny
- Cel dochodzenia
- Przepuszczalnie naruszone przepisy prawa
- Możliwe sankcje (wskazanie, do jakiego stopnia można zidentyfikować sankcje) i wszelkie kwestie dotyczące terminów przedawnienia

2. Działania operacyjne podjęte do chwili obecnej i ich wyniki

3. Działania operacyjne, jakie należy podjąć

4. Powody nieukończenia sprawy

	<input type="checkbox"/> przydzielono znaczne zasoby, jednak ze względu na ilość pracy dochodzeniowej potrzeba więcej czasu <input type="checkbox"/> brak zasobów <input type="checkbox"/> brak współpracy <input type="checkbox"/> z państwami członkowskimi <input type="checkbox"/> ze służbami Komisji <input type="checkbox"/> z inną instytucją <input type="checkbox"/> z osobą fizyczną/przedsiębiorstwem <input type="checkbox"/> inne (należy wyjaśnić)
--	--

5. Przewidywany czas zakończenia

Urządnik śledczy przydzielony do sprawy

Podpisy

Urządnik śledczy przydzielony do sprawy [jeśli inny niż autor]	Imię i nazwisko	
Kierownik działu przydzielony do sprawy		
Dyrektor [A] [B]		

Do wiadomości:

ZAŁĄCZNIK 2B.



EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

Investigations & Operations

Brussels,
D (2009/)
Form 40

OLAF Operations

**Information to the OLAF Supervisory Committee
Case open for more than 9 months**

Case Identification

CMS No	[[szOFnumber]]
CMS Title	[[szShortLabel]]
Legal Basis	[From Initial Assessment]
Type of case	[[szInvCat]]
Investigator in charge	[[szInvInCharge]]
Investigator associated	[[szInvesAss]]
Head of Unit in charge	[[szAdv]]

Summary

Date of opening decision	[[szInvDt]]
Estimated Economic Impact (EURO)	[[szAmountEuroImpact]]
	<input type="checkbox"/> significant resources were allocated but even so the volume of the investigative work means that more time is needed <input type="checkbox"/> tactical hold in investigation <input type="checkbox"/> lack of resources <input type="checkbox"/> low priority combined with limited resource allocation <input type="checkbox"/> lack of co-operation <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> by MS <input type="checkbox"/> by Commission Services <input type="checkbox"/> by other institution <input type="checkbox"/> by individual/company

1. Description of the case

2. Steps taken to date**3. Results****4. Reasons the case is not complete****5. Further steps to be taken and indication of timeframe**

[[szInVnCharge]]
Investigator in charge

Visas

Investigator in charge [if not author]	name	
Head of Unit in charge		
Director B		

c.c.:

ZAŁĄCZNIK 3.



EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

Investigations & Operations

Brussels,
[[szInitials]] I (2008/)
Form 20

OLAF Operations

Assessment of initial information

Investigator Recommendation

Case Identification

CMS No	[[szOFNumber]]
CMS Title	[[szShortLabel]]
Legal Basis	[[szLegBase]]
Evaluator in charge of assessment	[[szEvaluator]]
Head of Unit in charge	[[szAdv]]

Summary

Background	[[szMayorSource]]
Allegation	[[szAllegation]]
Impact on EC Financial interests	<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No
Other impact	
Estimation of the financial impact	Estimation by the source:
	Estimation by OLAF:
Amounts already established or recovered by the Members State(s) or other competent authority	Realized damage:
	Prevented damage:
Judicial procedures	Case dismissed
	Investigation by national authorities
	Pre-trial
	Trial
	Ruling
	Appeal

Recommendation	<input type="checkbox"/> internal investigation <input type="checkbox"/> external investigation <input type="checkbox"/> criminal assistance case <input type="checkbox"/> coordination case <input type="checkbox"/> monitoring case <input type="checkbox"/> non-case
Priority Assessment	<input type="checkbox"/> high priority <input type="checkbox"/> average priority <input type="checkbox"/> low priority

Initial Assessment [OLAF Manual Section 3.3.3.3]

1. **Background**
2. **Legal basis**
3. **Sufficiently serious suspicion**
 - a) Allegation
 - b) Source reliability and probability of information being accurate
 - c) Other
4. **Procedural recommendation**
5. **Financial impact and possible recovery**
6. **Priority assessment**
7. **Initial workplan suggestions**
8. **Resource allocation suggestions**

[[szEvaluator]]
Evaluator

Initial Assessment supported by

Head of Unit in charge	[[szAdv]]	
------------------------	-----------	--

Annexes to Form 20

Number	Description	Number of Pages
	Data Protection Annex	

ZAŁĄCZNIK 6:

OPINIA NR 3/2009

Wstępny projekt budżetu OLAF-u na rok 2010

Bruksela, dnia 28 maja 2009 r.

Zgodnie z art. 11 rozporządzenia 1073/99 zadaniem Komitetu Nadzoru OLAF-u (KN) jest umacnianie niezależności urzędu w prowadzonych przez urząd działaniach dochodzeniowych. W tym celu oraz by zagwarantować OLAF-owi możliwość efektywnego i skutecznego funkcjonowania stworzono w budżecie Komisji specjalną pozycję na potrzeby OLAF-u. Zważywszy na powyższe oraz mając na uwadze uprawnienia przekazane KN ⁽¹⁾ przez Komisję, KN przeanalizował wstępny projekt budżetu OLAF-u (WPB) i wydaje poniższą opinię.

I. Przydział zasobów na działania priorytetowe

KN zauważa, że od ubiegłego roku liczba nieobsadzonych stanowisk (ogólny wskaźnik obsadzenia stanowisk wynosił 94,5 % na dzień 31 grudnia 2008 r.) nadal się zmniejsza. KN z zadowoleniem odnotowuje tę tendencję, która poprawi zdolność OLAF-u do prowadzenia działań w sposób bardziej efektywny. Ponadto KN wyraża zadowolenie z ogłoszenia naboru na niektóre stanowiska obsadzone dotychczas przez pełniących obowiązki członków kierownictwa. KN ufa, że OLAF zakończy jak najszybciej proces rekrutacji pracowników na te stanowiska oraz dokończy nabór personelu z list rezerwowych - utworzonych po przeprowadzeniu konkursów zewnętrznych - w celu obsadzenia wolnych stanowisk stałych.

W WPB 2010 nie przewiduje się zwiększenia liczby stanowisk, wskutek czego łączny budżet będzie mniejszy (- 1,22 %) w 2010 r. Ze statystyk przedstawionych KN przez OLAF wynika, że przydział personelu pod koniec 2008 r. przedstawiał się w następujących sposób:

Dyrekcja A (dochodzenia i działania operacyjne):	84	(17 %)
Dyrekcja B (dochodzenia i działania operacyjne):	84	(17 %)
Dyrekcja C (wsparcie operacyjne):	125	(25 %)
Dyrekcja D (administracja i sprawy ogólne):	181	(36 %)
Dyrektor Generalny i KN:	25	(5 %)
Łączna liczba personelu:	499	(100 %)

Z tych informacji wynika, że mniejsza część łącznych zasobów ludzkich (34 %) jest obecnie przydzielona do działań dochodzeniowych i że na każdego pracownika dochodzeniowego przypadają dwie osoby z personelu wsparcia lub personelu administracyjnego. OLAF wyjaśnił, że wprawdzie mniejsza część personelu prowadzi działania dochodzeniowe, to jednak należałoby przyjąć, że prawie cały personel - choć niekoniecznie bezpośrednio związany z działaniami dochodzeniowymi - zajmuje się pracą w pionie działań operacyjnych urzędu.

Rozróżnienie na dochodzenia i działalność operacyjną, jakiego dokonuje OLAF, wiąże się z pewnymi kwestiami, które należy rozważyć przy okazji przydziału zasobów. Zdaniem KN nie ma pełnej jasności co do powodów zaliczenia niektórych działań do działań operacyjnych OLAF-u czy to ze względu na charakter wykonywanej pracy, czy wartość dodaną wynikającą z działań OLAF-u w tych obszarach. Zważywszy na coraz większą różnorodność i złożoność działań OLAF-u (podejmowanych przez urząd z własnej inicjatywy lub w wyniku zobowiązań nałożonych na urząd przez Komisję), nadszedł czas, by zdefiniować i wyważyć znaczenie prowadzonych dotychczas działań. W opinii KN OLAF mógłby przeprowadzić ogólną ocenę swoich działań w celu zapewnienia lepszego przydziału zasobów i ustalenia priorytetów w tym zakresie, po czym stopniowo można by zaprzestawać pewnych działań lub je intensyfikować.

Podobnie jak w przypadku budżetów na poprzednie lata nota przekazana KN przez OLAF w sprawie WPB nie zawiera wyjaśnienia dotyczącego priorytetów na 2010 r., planowania zasobów lub polityki dotyczącej zasobów kadrowych OLAF-u. W związku z tym nie ma żadnych podstaw do określenia przyszłego kierunku działań OLAF-u ani też żadnych elementów wskazujących, czy w prowadzonych działaniach wykorzystano budżet OLAF-u w sposób jak najbardziej efektywny.

(1) Artykuł 6 decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r.

KN zaleca, by przyszłe działania OLAF-u opierały się na jego obecnych atutach, kompetencjach podstawowych oraz tych dziedzinach wiedzy specjalistycznych, które zapewnią urzędowi sukcesy w przyszłości. KN kwestionuje potrzeby OLAF-u wynikające z chęci zasilenia obszarów działań administracyjnych, które nie wymagają żadnej specjalistycznej wiedzy w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych i zapobiegania takim nadużyciom ani znajomości tej dziedziny, skoro funkcjonowanie urzędu w perspektywie długoterminowej zależy od specjalistycznej wiedzy i sprawności zespołów dochodzeniowych urzędu.

KN zwraca ponownie uwagę na niezwykle istotne znaczenie strategii w zakresie zasobów ludzkich opartej na zidentyfikowanych rzeczywistych potrzebach organizacji i jej priorytetach, która wyznaczałaby kierunek działań i pozwoliłaby na optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów. KN ma obawy, czy dyrekcje A i B podołają zwiększonemu obciążeniu pracą przewidywanemu na najbliższe lata (co potwierdzają sprawozdania OLAF-u z działalności), skoro oczywiste jest, że nie będzie temu towarzyszyć zwiększenie zasobów. KN odniósł się do tych kwestii w swoich opiniach nr 3/2008 i 2/2007 oraz w licznych dyskusjach z kierownictwem OLAF-u.

KN pragnie również podkreślić, że niezwykle istotne jest znalezienie praktycznego rozwiązania, które usprawniłoby współpracę OLAF-u z Dyrekcją Generalną ds. Personelu i Administracji, oraz zapewnienie ustawicznych szkoleń dla pracowników dochodzeniowych. Warto byłoby też zastanowić się nad tym, w jaki sposób OLAF mógłby skorzystać z wewnętrznej mobilności i rotacji w celu zwiększenia możliwości rozwoju personelu. Inwestowanie w rozwój personelu jest niezwykle istotne, ponieważ niektórzy pracownicy dochodzeniowi, w szczególności osoby zatrudnione na czas określony, pozostaną w urzędzie przez dłuższy czas.

Kolejną kwestią, zasługującą zdaniem KN na uwagę, są trudności z wprowadzeniem systemu awansów pracowników zatrudnionych na czas określony (lub ich przeklasyfikowania). KN wyraża rozczarowanie faktem, że mimo licznych dyskusji prowadzonych w tej sprawie między KN a OLAF-em nie udało się jak dotąd rozwiązać tego problemu.

Zalecenia:

- **OLAF powinien przedstawić uzasadnienie stosowanego obecnie podziału pracowników na osoby prowadzące działania dochodzeniowe oraz osoby zajmujące się inną pracą operacyjną, a także określić, co w praktyce oznaczają „działania operacyjne”.**
- **Należy opracować strategię w zakresie zasobów ludzkich opartą na ocenie potrzeb oraz ocenie obecnych działań OLAF-u, ze zwróceniem szczególnej uwagi na współpracę z Dyrekcją Generalną ds. Personelu i Administracji i szkolenia, a także mobilność pracowników dochodzeniowych.**
- **Jak najszybciej wprowadzić system awansów dla pracowników zatrudnionych na czas określony.**

II. Poszczególne pozycje wydatków

Ogólnie rzecz biorąc, KN odnotowuje zmniejszenie się budżetu OLAF-u na 2010 r. o 1,22 %, wynikające z niższych wydatków administracyjnych na pokrycie różnych kosztów personelu. KN zauważa ponadto, że mimo mniejszego budżetu przewidywanego w WPB niektóre wydatki na zarządzanie mają się zwiększyć w 2010 r., szczególnie w obszarze systemów IT na potrzeby badań i rozwoju (wzrost o 35 % w ciągu dwóch lat). Ponadto w oparciu o powyższe spostrzeżenia dotyczące konieczności zapewnienia pracownikom dochodzeniowych większej liczby szkoleń KN jest zaniepokojony, że przewiduje się zmniejszenie środków (o 12 %) w pozycji „doskonalenie zawodowe, przekwalifikowanie i informowanie pracowników”.

Po trzecie KN uważa, że łączne wydatki na podróże i wyjazdy służbowe oraz inne wydatki towarzyszące (2,5 mln EUR) mają się wprawdzie zmniejszyć w 2010 o 2 %, to jednak nadal stanowią znaczącą część łącznego budżetu, zwłaszcza że pracownicy dochodzeniowi stanowią niewielki odsetek całego personelu. To spostrzeżenie poczyniono na podstawie wyników działań w zakresie monitorowania, które wskazują, że istnieją możliwości udoskonalenia kontroli zarządczej wydatków na wyjazdy służbowe.

Zalecenia:

Do wyjaśnienia przez OLAF:

- **wzrost wydatków w obszarze systemów IT na potrzeby badań i rozwoju;**
- **zmniejszenie wydatków na doskonalenie zawodowe, przekwalifikowanie i informowanie pracowników;**
- **wydatki na podróże i wyjazdy służbowe oraz inne wydatki towarzyszące.**

III. Sekretariat KN

KN podtrzymuje swoje stanowisko w kwestii minimalnego zapotrzebowania personalnego sekretariatu, które wynosi osiem osób, co odpowiada obecnym potrzebom KN. Pragnie również ponownie zaznaczyć, że liczba pracowników powinna zostać zarezerwowana w planie zatrudnienia dla KN z wykorzystaniem przypisu lub innej właściwej metody rezerwowania tych stanowisk właśnie dla sekretariatu.

KN wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie naboru na stanowisko Kierownika Sekretariatu i jedno stanowisko AD. Ponadto KN wyraził pragnienie bycia bezpośrednio zaangażowanym w obydwie procesy doboru pracowników.

W wyniku orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji ⁽²⁾ rola KN polegająca na monitorowaniu ulegnie rozszerzeniu, co będzie miało konsekwencje dla obsady personalnej sekretariatu w 2010 r. Ponieważ nowy mechanizm nie został jeszcze wprowadzony, KN nie może szczegółowo ocenić dodatkowych potrzeb personalnych, lecz uczyni to na początku 2010 r.

KN przyznaje, że przepisy dotyczące personelu Komisji Europejskiej oraz przewidziany w nich system oceny i awansów nie pozwalają obecnie członkom KN na przeprowadzanie oceny pracowników sekretariatu. Niemniej jednak KN wyraża swoje niezadowolenie z faktu, że ostatecznej oceny rocznych wyników pracy personelu sekretariatu dokonuje Dyrektor Generalny OLAF-u bez bezpośredniego udziału KN w tym procesie, mimo że sekretariat bezpośrednio mu podlega.

Zalecenia/spostrzeżenia:

- **OLAF powinien zarezerwować ośmiu członków personelu dla sekretariatu.**
- **Mianowanie na stanowiska w Sekretariacie KN powinno następować po wyrażeniu zgody przez KN, co zapewniłoby KN pełną niezależność w wykonywaniu obowiązków.**
- **Obecny system oceny i awansów pracowników Sekretariatu KN nie jest właściwy.**

IV. Wniosek

Komitet Nadzoru OLAF-u popiera projekt budżetu OLAF-u na rok 2010 z zastrzeżeniem, że OLAF uwzględni wyżej wymienione zalecenia.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. OLAF powinien przekazać opinię władzy budżetowej. Ponadto KN pragnie być regularnie informowany o środkach podejmowanych przez OLAF w celu zastosowania się do zaleceń zawartych w niniejszej opinii.

⁽²⁾ T-48/05 Francet oraz Byk przeciwko Komisji Europejskiej.