

IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJKOMITET NADZORU EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS.
ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH (OLAF)

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF – 2021

(2022/C 161/01)

Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF

Jan MULDER

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

Członek Komitetu od 23 stycznia 2017 r., przewodniczący od 1 marca 2017 r.

Były poseł do Parlamentu Europejskiego, Niderlandy

Maria Helena FAZENDA

Członek Komitetu od 23 stycznia 2017 r.

Sędzia Sądu Najwyższego, Portugalia

Grażyna STRONIKOWSKA

Członek Komitetu od 13 lipca 2016 r.

Prokuratura Krajowa, Warszawa, Polska

Prokurator

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Członek Komitetu od 1 grudnia 2017 r.

Były przewodniczący Działu Wsparcia dla Państwowego Rewidenta Generalnego w Specjalnej Prokuraturze ds. Zwalczenia Korupcji i Przemocności Zorganizowanej, Hiszpania

Audytor, prawnik, ekonomista

Dobrinka MIHAYLOVA

Członek Komitetu od 18 listopada 2020 r.

Agencja Wykonawcza ds. Audytu Funduszy Unii Europejskiej, Bułgaria

Dyrektor ds. Audytu w Dyrekcji Funduszy Polityki Regionalnej.

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Spis treści	2
Przedmowa	3
1. Komitet w skrócie	4
2. Nowe, wzmocnione ramy prawne	4
2.1. Lepszy dostęp do informacji związanych ze sprawami	4
2.1.1. Zmieniony art. 15 rozporządzenia w sprawie OLAF	5
2.1.2. Nowe porozumienia robocze między Komitetem Nadzoru a OLAF	5
2.2. Zmieniony regulamin wewnętrzny	5
3. Efektywny rok monitorowania	6
3.1. Zalecenia OLAF, do których nie zastosowały się właściwe organy – opinia nr 1/2021	6
3.2. Porozumienia robocze między OLAF a Prokuraturą Europejską – opinia nr 2/2021	7
3.3. Nadzór nad dochodzeniami wewnętrznymi: wnioski strategiczne i najlepsze praktyki – opinia nr 3/2021	8
3.4. Wstępny projekt budżetu OLAF na 2022 r.– opinia nr 4/2021	9
3.5. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF	10
3.5.1. Analiza dochodzeń OLAF trwających dłużej niż 36 miesięcy – opinia nr 5/2021	10
3.5.2. Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2021 r.	11
3.6. Przegląd wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych	12
3.7. Stosowanie gwarancji proceduralnych	13
4. Współpraca	15
4.1. Współpraca z OLAF	15
4.2. Stosunki z zainteresowanymi stronami	15
5. Zarządzanie i środki	15
5.1. Metody pracy Komitetu Nadzoru	15
5.2. Sekretariat	15
5.3. Kwestie budżetowe	16

PRZEDMOWA

Mandat członków obecnego Komitetu zakończył się w 2021 r. Ostatni rok ich pracy był niewątpliwie bardzo owocny i udany. Zakończyły się wówczas w sposób zadowalający długie, przeciągające się i często trudne dyskusje z OLAF, prowadzone w ciągu ostatnich kilku lat na temat prawa dostępu Komitetu do informacji związanych ze sprawami. Komitet zakończył więc swoją pięcioletnią kadencję z przekonaniem, że udało mu się odbudować wzajemne zaufanie i szacunek, których wcześniej brakowało w jego stosunkach z OLAF.

W rzeczywistości od początku piastowania swojego mandatu członkowie Komitetu znajdowali się w bardzo trudnej sytuacji. Charakteryzowała się ona brakiem lojalnej współpracy ze strony OLAF oraz ciągłą odmową ze strony OLAF zapewnienia Komitetowi rzeczywistego dostępu do informacji niezbędnych członkom Komitetu do wykonywania ich zadań nadzorczych. Przedłużający się konfliktowy kontekst, w którym Komitet musiał pracować w pierwszych latach swojej kadencji, pozostawił gorycz. Dopiero po mianowaniu nowego dyrektora generalnego OLAF w sierpniu 2018 r. i przyjęciu zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF sytuacja zmieniła się diametralnie. Rozporządzenie to wzmocniło prawo Komitetu do dostępu do wszelkich informacji i dokumentów, które jego zdaniem są niezbędne do wypełniania powierzonych mu zadań. W ciągu ostatnich dwóch lat, kiedy stosunki z OLAF zaczęły się poprawiać, Komitetowi udało się przyjąć szereg opinii zawierających dogłębne i szczegółowe oceny zadań dochodzeniowych OLAF. Nowe porozumienia robocze uzgodnione z OLAF w 2021 r. zapewniają obecnie Komitetowi i jego Sekretariatowi częściowy bezpośredni dostęp do systemu zarządzania sprawami OLAF. Należy mieć nadzieję, że pozwoli to Komitetowi na prowadzenie prac bez zbędnych zakłóceń, w duchu wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy.

Rok 2021 był również przełomowy, jeśli chodzi o sytuację w Unii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W styczniu weszło w życie nowe, zmienione rozporządzenie w sprawie OLAF, natomiast Prokuratura Europejska (EPPO) rozpoczęła swoją działalność w czerwcu.

Rok 2021, tak jak poprzedni, charakteryzował się pandemią i jej ciągłym wpływem na warunki pracy niemal wszystkich instytucji UE. Oznaczało to m.in., że wszystkie posiedzenia Komitetu, jak również spotkania z zainteresowanymi stronami, odbywały się online. Niezależnie od ograniczeń, z jakimi Komitet zmagał się w związku z COVID-19, kontynuował on jednak swoją pracę i wciąż z taką samą determinacją wypełniał swoje zadania nadzorcze i zadania w zakresie monitorowania oraz powierzony mu mandat. Komitet był w stanie wykonywać swoje zadania w zakresie monitorowania z dużą skutecznością i zaangażowaniem. W 2021 r., który był naprawdę pracowity, Komitet skierował do dyrektora generalnego OLAF pięć szczegółowych opinii, w tym opinię w sprawie nowych porozumień roboczych między OLAF a Prokuraturą Europejską. Przeprowadzono również konsultacje z Komitetem, który przedstawił uwagi dotyczące pierwszego etapu przeglądu wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych. W imieniu wszystkich członków pragnę podziękować dyrektorowi generalnemu OLAF za otwartą i konstruktywną współpracę. Pracownicy Sekretariatu, działając pod kierownictwem swojego szefa i często w trudnych warunkach, zapewнили cenne wsparcie dla Komitetu. Na koniec chciałbym życzyć nowym członkom Komitetu Nadzoru owocnej współpracy z OLAF i instytucjami UE w czasie trwania ich mandatu.

Jan MULDER

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

1. Komitet w skrócie

1. Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) („Komitet”) jest niezależnym organem ustanowionym na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 ⁽¹⁾ („rozporządzenie w sprawie OLAF”), aby wzmocnić i zagwarantować niezależność OLAF poprzez regularne monitorowanie realizacji zadań dochodzeniowych OLAF.
2. Komitet składa się z pięciu niezależnych, zewnętrznych ekspertów („członkowie”), mianowanych za wspólnym porozumieniem przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską na okres 5 lat ⁽²⁾. Członkowie ci wykonują swoje zadania w pełni niezależnie i nie mogą zwracać się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu ani instytucji, organu czy jednostki administracyjnej UE. Komitet jest w swoich pracach wspierany przez Sekretariat, który działa na stałe pod bezpośrednim zwierzchnictwem Komitetu i niezależnie od Komisji, OLAF czy jakiegokolwiek innego organu. Sekretariat odgrywa zasadniczą rolę w ułatwianiu i wspieraniu realizacji wszystkich zadań w zakresie monitorowania podejmowanych przez Komitet.
3. Ze względu na charakter dochodzeń OLAF nie ma możliwości odwołania się do sądów UE od decyzji dyrektora generalnego OLAF o wszczęciu lub zamknięciu dochodzenia. W związku z tym Komitet jest faktycznie jedynym organem, który może nadzorować OLAF i kontrolować sposób prowadzenia dochodzeń. Komitet cieszy się zatem uprzywilejowaną pozycją. Z jednej strony zapewnia instytucjom UE wgląd w funkcjonowanie OLAF dzięki swojej roli monitorującej, a z drugiej strony daje pewność, że OLAF działa w granicach swoich kompetencji prawnych i zgodnie z obowiązującymi gwarancjami proceduralnymi.
4. Na podstawie rozporządzenia w sprawie OLAF Komitetowi powierzono potrójną rolę: regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF; wspieranie dyrektora generalnego OLAF w wykonywaniu jego obowiązków; oraz składanie sprawozdań instytucjom UE.
5. W szczególności, poprzez regularne monitorowanie dochodzeń OLAF, Komitet dąży do zapewnienia, aby:
 - (i) nie dochodziło do zewnętrznej ingerencji w funkcję dochodzeniową OLAF oraz
 - (ii) wszystkie istotne decyzje dyrektora generalnego były podejmowane zgodnie z zasadami legalności i bezstronności oraz były zgodne zarówno z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽³⁾, jak i gwarancjami proceduralnymi.
6. W tym celu Komitet kieruje do dyrektora generalnego OLAF **opinie** i, w stosownych przypadkach, **zalecenia** dotyczące działań dochodzeniowych OLAF, czasu trwania dochodzeń oraz zasobów potrzebnych OLAF do prowadzenia dochodzeń. Formułuje również **uwagi** dotyczące projektu wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych. Wydając swoje opinie i zalecenia, Komitet nigdy nie ingeruje w przebieg toczących się dochodzeń.

2. Nowe, wzmocnione ramy prawne

7. W 2021 r. dokonano przeglądu głównych tekstów prawnych dotyczących uprawnień i funkcjonowania Komitetu, dzięki czemu Komitet może skuteczniej wykonywać swoje zadania. Wraz ze zmianą rozporządzenia w sprawie OLAF oraz podpisaniem nowych porozumień roboczych między OLAF a Komitetem Nadzoru, w których wyjaśniono m.in. kwestię dostępu Komitetu do konkretnych informacji związanych ze sprawami OLAF, Komitet dokonał również przeglądu swojego regulaminu wewnętrznego.
- 2.1. **Lepszy dostęp do informacji związanych ze sprawami**
8. Aby właściwie wykonywać zadania w zakresie monitorowania, powierzone mu na mocy rozporządzenia w sprawie OLAF, Komitet musi mieć dostęp do **istotnych, wyczerpujących, adekwatnych i aktualnych informacji**.

⁽¹⁾ Art. 15 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1), zmienionego rozporządzeniem (UE, Euratom) 2016/2030 i rozporządzeniem (UE, Euratom) 2020/2223 (dostępnego również pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117>).

⁽²⁾ W celu zachowania ciągłości doświadczenia członków Komitetu zastępuje się na zmianę, zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013.

⁽³⁾ Dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

9. W ciągu ostatnich kilku lat treść i jakość informacji przekazywanych Komitetowi przez dyrektora generalnego była stałym punktem spornym i przedmiotem intensywnych i długotrwałych dyskusji między Komitetem a OLAF. Dotyczyło to w szczególności rodzaju informacji przekazywanych przez OLAF w sprawach trwających dłużej niż 36 miesięcy. W swoich poprzednich sprawozdaniach rocznych Komitet wielokrotnie podkreślał, że pilną kwestią jest ograniczony dostęp Komitetu do informacji związanych ze sprawami OLAF oraz fakt, że Komitet nie był w stanie właściwie wypełniać swojej roli⁽⁴⁾.

2.1.1. Zmieniony art. 15 rozporządzenia w sprawie OLAF

10. Powyższa sytuacja została ostatecznie rozwiązana poprzez przyjęcie nowego zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223⁽⁵⁾ w sprawie OLAF. Art. 15 ust. 1 rozporządzenia stanowi obecnie wyraźnie, że Komitet **powinien uzyskać dostęp do wszelkich informacji i dokumentów OLAF, które uzna za niezbędne do wypełnienia swoich zadań w zakresie monitorowania i nadzoru.**

11. Komitet w przeszłości wielokrotnie podkreślał, że to **organ nadzorczy powinien decydować, w oparciu o ocenę konieczności, jakie informacje powinny być przekazywane przez organ nadzorowany** lub jakie informacje są **wystarczające** do pełnienia przez niego funkcji nadzorczej. Bez bezpośredniego i nieskrępowanego dostępu do informacji będących w posiadaniu OLAF Komitet nie może prowadzić żadnego rodzaju znaczącego i poważnego nadzoru, jak pierwotnie zakładano w rozporządzeniu w sprawie OLAF.

2.1.2. Nowe porozumienia robocze między Komitetem Nadzoru a OLAF

12. Aby uwzględnić i podsumować istotne zmiany wprowadzone przez nowo zmienione rozporządzenie w sprawie OLAF, Komitet, reprezentowany przez Sekretariat, i OLAF zintensyfikowali rozmowy w 2021 r. Celem było przyjęcie nowych porozumień roboczych, tak aby umożliwić Komitetowi częściowy bezpośredni dostęp do informacji związanych ze sprawami dostępnymi i zarejestrowanymi w systemie zarządzania sprawami OLAF. **Nowe porozumienia robocze** zostały ostatecznie uzgodnione i podpisane 21 października 2021 r.⁽⁶⁾ Ustanawiają one system, w ramach którego OLAF zapewni Komitetowi pełny dostęp do akt spraw dotyczących zamkniętych dochodzeń, wszczętych dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy oraz spraw, w których nie wszczęto dochodzenia. Komitet będzie miał również dostęp do wszelkich decyzji o zwolnieniu i związanych z nimi opinii dla dyrektora generalnego, przekazanych przez dział 01, oraz do wszystkich decyzji o wszczęciu postępowania i związanych z nimi opinii działu 01 w aktach spraw niedochodzeniowych, zwanych również sprawami koordynacyjnymi. W załączniku technicznym, który stanowi integralną część porozumień roboczych, określono zasady dostępu Komitetu i jego Sekretariatu do systemu zarządzania sprawami.

13. Komitet jest przekonany, że nowe porozumienia robocze przyczynią się do odbudowy wzajemnego zaufania między OLAF a Komitetem Nadzoru, którego to zaufania brakowało w poprzednich latach.

2.2. Zmieniony regulamin wewnętrzny

14. W wewnętrznym regulaminie Komitetu ustalono zasady dotyczące jego składu, funkcjonowania i metod pracy (procedur, zgodnie z którymi wykonuje on swoje zadania w zakresie monitorowania określone w rozporządzeniu w sprawie OLAF) oraz ustanowiono istotne warunki, w ramach których muszą być prowadzone jego prace. Regulamin ma na celu ułatwienie organizacji pracy Komitetu. Obejmuje on zasady regulujące działalność Komitetu, wykonywanie jego uprawnień, przewodnictwo, procedury przyjmowania opinii, dostęp do dokumentów OLAF oraz rolę Sekretariatu.

⁽⁴⁾ Zob. następujące sprawozdania i opinie Komitetu Nadzoru – sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2020 r., pkt 28 i 29; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2019 r., pkt 38–51; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2018 r., pkt 7, 45–49; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2017 r., pkt 24–29; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2016 r., pkt 30–33; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2016 r., pkt 30–33; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2015 r., pkt 30–33 i pkt 1–9; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2014 r., pkt 26–28; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2013 r., pkt 18–19; sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru OLAF za 2012 r., pkt 36; opinia Komitetu nr 2/2017 – towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 (art. 19), pkt 30–31; opinia Komitetu nr 4/2014 w sprawie kontroli czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF, pkt 18–20 i 45–49.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 437 z 28.12.2020, s. 49).

⁽⁶⁾ Nowe porozumienia robocze między OLAF a Komitetem Nadzoru OLAF są dostępne pod adresem: <https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf>.

15. Na podstawie doświadczeń zdobytych przez Komitet w ciągu ostatnich czterech lat oraz zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF Komitet postanowił zmienić swój regulamin wewnętrzny. Nowy regulamin jest zgodny ze zobowiązaniami prawnymi wynikającymi z nowego rozporządzenia o ochronie danych⁽⁷⁾ i odzwierciedla niektóre postanowienia zawarte w porozumieniach roboczych między OLAF a Komitetem Nadzoru. Został on przyjęty przez Komitet w czerwcu 2021 r. W nadchodzącym roku regulamin może zostać poddany przeglądowni, aby uwzględnić mianowanie kontrolera gwarancji proceduralnych, biorąc pod uwagę obowiązki sprawozdawcze kontrolera wobec Komitetu Nadzoru.

3. Efektywny rok monitorowania

16. W roku sprawozdawczym Komitet skierował do dyrektora generalnego OLAF pięć opinii⁽⁸⁾ zawierających szereg zaleceń. Przeprowadzono również konsultacje z Komitetem i przekazano mu uwagi dotyczące pierwszego etapu trwającego przeglądu wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych⁽⁹⁾. Komitet kontynuował również monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF i stosowania gwarancji proceduralnych.

3.1. *Zalecenia OLAF, do których nie zastosowały się właściwe organy – opinia nr 1/2021*

17. W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności Komitet poświęca szczególną uwagę działaniom następczym w związku z dochodzeniami OLAF. W lutym 2021 r. Komitet przyjął opinię nr 1/2021, w której dokładnie przeanalizował wszystkie zalecenia wydane przez OLAF w okresie od 1 marca 2016 r. do 28 lutego 2018 r., ale do których nie zastosowały się właściwe organy⁽¹⁰⁾.

18. Komitet przyznał, że zalecenia OLAF, zwłaszcza finansowe i dyscyplinarne, są zazwyczaj przestrzegane przez organy i instytucje otrzymujące. Główne ustalenie Komitetu dotyczyło zaleceń sądowych, w przypadku których wskazał on trzy główne słabości, które mogą wyjaśniać niski wskaźnik aktów oskarżenia⁽¹¹⁾ odnotowany w ostatnich latach:

- (i) obecne procedury monitorowania stosowane przez OLAF są niezadowalające;
- (ii) po otrzymaniu sprawozdań końcowych OLAF właściwe organy rzadko podejmują dalsze działania. Dlatego też jakość sprawozdań, zgromadzone dowody oraz siła zaleceń mają zasadnicze znaczenie dla oceny sprawy na szczeblu krajowym;
- (iii) w celu oceny odpowiedzialności karnej na szczeblu krajowym dowody zgromadzone przez OLAF nie zawsze spełniają standardy dowodu oczekiwane przez organy będące odbiorcami zaleceń.

19. Zgodnie z zaleceniami Komitetu OLAF powinien:

- dokonać przeglądu procedur monitorowania poprzez powołanie specjalnych zespołów ds. działań następczych, co odciążą osoby prowadzące dochodzenia od tego zadania;
- poprawić sprawozdawczość dla Komitetu w zakresie zaleceń, które nie zostały wykonane;
- dopilnować przekazywania akt organom sądowym:
 - a) wyraźnie wymienić zebrane dowody i okoliczności prowadzące do wniosku, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa oraz
 - b) dołączyć analizę krajowych wymogów proceduralnych dotyczących postępowania karnego.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39), <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>.

⁽⁸⁾ Opinia nr 1/2021 w sprawie zaleceń OLAF, do których nie zastosowały się właściwe organy; opinia nr 2/2021 w sprawie porozumień roboczych między OLAF a Prokuraturą Europejską; opinia nr 3/2021 w sprawie nadzoru nad dochodzeniami wewnętrznymi: wnioski strategiczne i najlepsze praktyki; opinia nr 4/2021 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2022 r.; opinia nr 5/2021 w sprawie analizy dochodzeń OLAF trwających dłużej niż 36 miesięcy w 2019 r.

⁽⁹⁾ Wstępne uwagi Komitetu dotyczące pierwszego etapu przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych zostały przekazane dyrektorowi generalnemu OLAF pismem z 17 sierpnia 2021 r. (Ares(2021)5153587).

⁽¹⁰⁾ Pełny tekst opinii nr 1/2021 można znaleźć pod adresem: https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/document/download/81b4db5b-51e0-4739-ab3f-c67859304f5e_en.

⁽¹¹⁾ Dane z ostatnich pięciu sprawozdań rocznych OLAF (2013–2018), dotyczące zaleceń wszczęcia postępowania przygotowawczego na szczeblu krajowym, wykazały, że wskaźnik wnoszenia aktów oskarżenia spadł z 53 % do 36 %.

- nawiązać terminową współpracę z organami sądowymi;
 - składać roczne sprawozdania na temat kwot odzyskanych w wyniku zaleceń finansowych OLAF;
 - zagwarantować, że zalecenia finansowe są proporcjonalne oraz
 - ustanowić jednolite normy w celu ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniem oraz zwiększyć dopuszczalność dowodów.
20. W swojej opinii Komitet przyznał, że dyrektor generalny OLAF podjął już kroki w celu poprawy działań następczych w związku z zaleceniami finansowymi. Komitet z zadowoleniem przyjął również utworzenie grupy zadaniowej ds. monitorowania, specjalnego zespołu, którego zadaniem jest identyfikowanie zarówno konkretnych, jak i systemowych problemów w zakresie wykonania budżetu UE, w oparciu o nieprawidłowości lub nadużycia finansowe wykryte przez OLAF. Grupa zadaniowa zamierza rozszerzyć swoją działalność w zakresie zaleceń administracyjnych i sądowych. Komitet popiera potrzebę zapewnienia dodatkowych zasobów, aby skutecznie realizować to zadanie.
- 3.2. **Porozumienia robocze między OLAF a Prokuraturą Europejską – opinia nr 2/2021**
21. Ze względu na wspólny cel, jakim jest ochrona integralności budżetu Unii, OLAF i Prokuratura Europejska muszą nawiązać i utrzymywać bliskie stosunki oparte na zasadzie lojalnej współpracy.
22. 3 grudnia 2020 r. dyrektor generalny OLAF przesłał Komitetowi do zaopiniowania projekt administracyjnych porozumień roboczych uzgodnionych między OLAF a Prokuraturą Europejską⁽¹²⁾. W swojej opinii nr 2/2021 wydanej 31 maja 2021 r.⁽¹³⁾ Komitet pozytywnie odniósł się do porozumień roboczych, „w szczególności w odniesieniu do ustalania wiążących terminów, regularnej wymiany informacji między stronami, stosowania szablonów do wzajemnego zgłaszania i przekazywania potencjalnych spraw oraz możliwości uzgodnienia sprawozdawczości pośredniej w przypadku, gdy OLAF wspiera dochodzenia Prokuratury Europejskiej oraz w przypadkach dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF”.
23. Komitet przedstawił stronom szereg szczegółowych uwag i sugestii mających na celu lepsze wyjaśnienie następujących kwestii:
- (i) praktyczne warunki ich współpracy w zakresie wzajemnego zgłaszania i przekazywania potencjalnych spraw⁽¹⁴⁾;
 - (ii) kryteria i zasady wzajemnego pośredniego dostępu do swoich elektronicznych systemów zarządzania sprawami⁽¹⁵⁾;
 - (iii) wykorzystanie narzędzi technicznych, takich jak szablony⁽¹⁶⁾. W tym kontekście, w oparciu o własne doświadczenia z poprzednich długotrwałych i często bezowocnych wymian informacji z OLAF na temat treści sprawozdań rocznych oraz definicji tego, co stanowi istotne i znaczące informacje, Komitet zasugerował, aby treść takich szablonów została wcześniej starannie przemyślana w celu uniknięcia niepotrzebnych wymian zdań i dodatkowych wniosków o brakujące informacje lub dalsze wyjaśnienia;
 - (iv) sformułowanie porozumień roboczych, aby uniknąć niepotrzebnego zamieszania i niepewności w zakresie wsparcia OLAF podczas dochodzeń prowadzonych przez Prokuraturę Europejską oraz wniosków OLAF o pomoc do Prokuratury Europejskiej⁽¹⁷⁾;

⁽¹²⁾ Zgodnie z ostatnim zdaniem art. 12g ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF dyrektor generalny OLAF ma obowiązek formalnie powiadomić Komitet Nadzoru o porozumieniach roboczych przed ich przyjęciem.

⁽¹³⁾ Opinia nr 2/2021, dostępna na stronie internetowej: https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/document/download/2d90f9ac-6556-41c7-bb55-483ccd192d8d_en.

⁽¹⁴⁾ Sekcja 5 porozumienia roboczego między Prokuraturą Europejską a OLAF.

⁽¹⁵⁾ Art. 4 ust. 6 porozumienia roboczego między Prokuraturą Europejską a OLAF.

⁽¹⁶⁾ Art. 4 ust. 2 porozumienia roboczego między Prokuraturą Europejską a OLAF.

⁽¹⁷⁾ Art. 6 ust. 1 i 4 porozumienia roboczego między Prokuraturą Europejską a OLAF.

- (v) szczegółowe ustalenia, które mają być uzgodnione przez strony, aby umożliwić OLAF prowadzenie wewnętrznych dochodzeń dotyczących kierownictwa i personelu Prokuratury Europejskiej;
- (vi) uzgodniony przez strony system regularnego dialogu między dyrektorem generalnym OLAF a Europejskim Prokuratorem Generalnym oraz przegląd porozumień roboczych przez strony po zdobyciu znaczącego doświadczenia, co najmniej rok po ich wejściu w życie ⁽¹⁸⁾.
24. OLAF i Prokuratura Europejska uwzględniły większość uwag Komitetu i zgodziły się odpowiednio zmienić odnośne przepisy ⁽¹⁹⁾. Ostateczny tekst porozumień roboczych został podpisany w 5 lipca 2021 r. Komitet jest zadowolony z wyników konsultacji w sprawie ważnego elementu regulującego stosunki między tymi dwoma organami.
- 3.3. **Nadzór nad dochodzeniami wewnętrznymi: wnioski strategiczne i najlepsze praktyki – opinia nr 3/2021**
25. W październiku 2021 r. Komitet przyjął opinię nr 3/2021 w sprawie nadzoru nad dochodzeniami wewnętrznymi ⁽²⁰⁾. Komitet ocenił sposób, w jaki OLAF przeprowadził cztery dochodzenia wewnętrzne w sprawie poważnych zarzutów dotyczących wypełniania obowiązków służbowych lub poważnych uchybień popełnionych przez członków i urzędników zajmujących wysokie stanowiska w instytucjach, organach i agencjach UE.
26. Komitet miał dostęp do akt spraw udostępnionych przez OLAF i dogłębnie przeanalizował wszystkie istotne dokumenty w świetle obowiązujących ram prawnych dotyczących OLAF. Dokonał analizy porównawczej czterech wspomnianych dochodzeń, skupiając się na głównych etapach proceduralnych danego dochodzenia. W szczególności zbadał: (i) wymogi wystarczającego podejrzenia uzasadniającego wszczęcie dochodzeń; (ii) zakres dochodzeń; (iii) wykorzystanie narzędzi dochodzeniowych będących w dyspozycji OLAF oraz (iv) końcowe sprawozdanie z dochodzenia i kontrolę prawną dochodzeń.
27. Komitet stwierdził rozbieżności w czterech wspomnianych sprawach w odniesieniu do wszystkich powyższych etapów. Następnie wyciągnął wnioski i wydał zalecenia, z których najistotniejsze streszczono poniżej:
- (i) oceniając wymóg „wystarczającego podejrzenia” do wszczęcia dochodzenia, OLAF powinien zebrać wszelkie niezbędne informacje od instytucji UE, zwłaszcza w przypadkach, gdy instytucje te prowadziły już wcześniej dochodzenia w sprawie tych samych zarzutów. Jest to jeszcze bardziej istotne w przypadku oceny zarzutów złożonych anonimowo;
- (ii) jednostka wsparcia analizy operacyjnej powinna wspomagać proces selekcji, analizując informacje pochodzące z anonimowych źródeł;
- (iii) wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych powinny zawierać definicję pojęcia „wystarczające podejrzenie”;
- (iv) OLAF powinien informować Komitet o wszczęciu spraw newralgicznych, w przypadku których zagrożona może być reputacja UE;
- (v) OLAF powinien wprowadzić skuteczne mechanizmy zapobiegające sytuacjom, w których określa zbyt szeroko zakres dochodzenia lub rozszerza zakres dochodzenia bez przestrzegania obowiązującej procedury;

⁽¹⁸⁾ Art. 12 porozumienia roboczego między Prokuraturą Europejską a OLAF.

⁽¹⁹⁾ Art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 pkt 1) lit. d), art. 6 ust. 4 oraz art. 14 porozumienia roboczego między Prokuraturą Europejską a OLAF.

⁽²⁰⁾ Biorąc pod uwagę przepisy określone w decyzji Komisji (UE, Euratom) 2015/443 i decyzji Komisji (UE, Euratom) 2015/444 oraz w instrukcji bezpieczeństwa – oznaczanie i przetwarzanie szczególnie chronionych informacji jawnych C(2019) 1904 final Bruksela, 5.03.2019, Komitet postanowił nie publikować swojej opinii w całości, mając na uwadze ochronę prywatności i integralności osób, których dotyczą dochodzenia. W trosce o przejrzystość Komitet opublikował jednak wersję swojej opinii nieopatrzoną klauzulą poufności, która zawierała wnioski i zalecenia dla dyrektora generalnego OLAF. Wersję opinii nieopatrzoną klauzulą poufności można znaleźć pod adresem https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/system/files/2021-12/NC%20OPINION%203_2021-EXTRACT%20%20for%20Institutions.pdf. Tę wersję opinii nieopatrzoną klauzulą poufności otrzymały również instytucje UE zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF.

- (vi) OLAF powinien powierzyć kontrolę zgodności z prawem przeprowadzaną przez dział 01 – ten sam dział, który przygotowuje opinie o wszczęciu postępowania – innemu podmiotowi w celu zagwarantowania niezależnej kontroli zgodności z prawem. Ponadto dyrektor generalny OLAF powinien dokonać przeglądu przydziału obowiązków poszczególnym działom i dyrekcjom w celu wprowadzenia skutecznego systemu niezależnych, bezstronnych i obiektywnych kontroli w zakresie zgodności z prawem i przeglądu;
- (vii) Komitet kładzie duży nacisk na potrzebę sporządzenia odpowiedniego planu pracy dochodzeniowej. Ponadto w newralgicznych dochodzeniach wewnętrznych OLAF powinien odnotowywać w aktach sprawy powody swojej decyzji, ilekroć korzysta z własnego uznania przy podejmowaniu decyzji o tym, jakie środki dochodzeniowe należy zastosować i kiedy;
- (viii) Komitet stwierdził ogólny brak rygorystycznej i systematycznej organizacji akt spraw w przypadku tych czterech spraw i zwrócił się do OLAF o wprowadzenie przepisów mających na celu zaradzenie tej sytuacji. Komitet wierzy, że OLAF zajmie się tymi problemami za pomocą swojego systemu zarządzania sprawami i wprowadzi nowe odpowiednie zasady;
- (ix) OLAF powinien rozważyć utworzenie specjalnej służby zajmującej się opracowywaniem metod badania potencjalnej korupcji z udziałem lobbystów, syndromu „drzwi obrotowych”, konfliktu interesów oraz naruszenia obowiązku uczciwości i przejrzystości.
28. Komitet zauważa, że zmienione wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych zawierają postanowienia, które realizują dwa z powyższych zaleceń. W szczególności Komitet z zadowoleniem przyjmuje: (i) utworzenie zespołu ds. przeglądu, który ma podlegać bezpośrednio zastępcy dyrektora generalnego; oraz (ii) wymóg, aby jednostki dochodzeniowe „nakreślały wstępny plan pracy”. Komitet oczekuje, że osobom prowadzącym dochodzenie zostaną wydane dalsze wewnętrzne wytyczne dotyczące sporządzania i regularnego aktualizowania planu pracy. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet docenia wysiłki OLAF na rzecz wdrożenia zaleceń Komitetu. Aby złagodzić swoje obawy, Komitet uważa, że konieczna jest zdecydowana i stała czujność, aby zaradzić niedociągnięciom lub błędom, które Komitet wskazał w swojej opinii, dotyczącym obowiązków powierzonych pracownikom i przez nich wykonywanych. Ważne jest, aby wyciągnąć wnioski z tych dochodzeń dla celów zarządzania personelem OLAF w przyszłości.
- 3.4. **Wstępny projekt budżetu OLAF na 2022 r. – opinia nr 4/2021**
29. Każdego roku Komitet Nadzoru OLAF przyjmuje opinię w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF, aby dać instytucjom UE pewność, że projekt budżetu uwzględni niezależność funkcji dochodzeniowej OLAF. Ponadto opinia ta daje pewność, że OLAF dysponuje odpowiednimi zasobami, aby zapewnić skuteczną i wydajną pracę służb międzyinstytucjonalnych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Dyrektor generalny OLAF może następnie wykorzystać tę opinię w odniesieniu do unijnych organów budżetowych i udzielających absolutorium.
30. 18 października 2021 r. Komitet wydał opinię nr 4/2021 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2022 r. ⁽²¹⁾ W swojej analizie skupił się w szczególności na: (i) strategii OLAF w zakresie zasobów ludzkich, z uwzględnieniem również skutków wynikających z ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz utworzenia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; oraz (ii) finansowych i operacyjnych skutkach wdrożenia systemu zarządzania sprawami OLAF.
31. Komitet uznał, że wstępny projekt budżetu OLAF na 2022 r. jest zgodny z zasobami niezbędnymi do sprawnego prowadzenia dochodzeń. Komitet w pełni poparł wniosek OLAF o przyznanie dodatkowych stanowisk. Komitet uznał, że z jednej strony przydzielanie OLAF co roku nowych obowiązków i zadań (Prokuratura Europejska, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności), a z drugiej strony stopniowe zmniejszanie zasobów ludzkich i finansowych przynosi efekt odwrotny do zamierzonego. Komitet zgodził się również z OLAF, że kolejne zmniejszenie o 20 % budżetu na koszty podróży może zagrozić jego zdolności do pełnienia funkcji dochodzeniowej.
32. Ponadto Komitet zauważył, że opracowanie i przyjęcie systemu zarządzania sprawami było bardzo kosztownym przedsięwzięciem ⁽²²⁾, które jak dotąd nie doprowadziło do stworzenia w wyznaczonym terminie solidnego, a przede wszystkim przyjaznego dla użytkownika, elastycznego i skutecznego systemu zarządzania sprawami.

⁽²¹⁾ Opinia nr 4/2021, dostępna na stronie internetowej: https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/document/download/1ab13286-a2b7-411a-a748-96b6a90afcd1_en.

⁽²²⁾ Od 2012 r. budżet na rozwój systemu zarządzania sprawami wyniósł prawie 29 mln EUR.

33. W ostatnich latach Komitet konsekwentnie wyrażał poważne obawy dotyczące rosnących kosztów systemu zarządzania sprawami⁽²³⁾, który, jak się wydaje, opierał się na błędnych założeniach i decyzjach wewnętrznych⁽²⁴⁾ oraz został początkowo opracowany bez uwzględnienia potrzeb w zakresie nadzoru⁽²⁵⁾. Obawy te pogłębiły się w związku z łagodnymi jak dotąd wynikami ankiety dotyczącej zadowolenia użytkowników przeprowadzonej wśród osób prowadzących dochodzenie OLAF oraz z trwającym równolegle opracowywaniem przez szereg dyrekcji generalnych Komisji nowego systemu zarządzania sprawami, w którym uczestniczy również OLAF.
34. Komitet zwrócił się zatem do dyrektora generalnego OLAF o jak najszybsze przeprowadzenie szczegółowej, opartej na kosztach analizy zalet i wad utrzymania systemu zarządzania sprawami lub przejścia na CASE@EC, system zarządzania sprawami Komisji. W tym kontekście, a także biorąc pod uwagę fakt, że Prokuratura Europejska zdecydowała się na przyjęcie CASE@EC, Komitet powtórzył pogląd wyrażony w opinii w sprawie wstępnego projektu budżetu na 2021 r., zgodnie z którym, zważywszy, że Prokuratura Europejska i OLAF będą korzystać z różnych systemów zarządzania sprawami, w przyszłości mogą być wymagane dodatkowe środki budżetowe, aby zapewnić niezbędną interoperacyjność i synergię między tymi dwoma systemami.
- 3.5. **Monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF**
35. W art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF wymaga się, aby Komitet przeprowadził indywidualną analizę każdego dochodzenia, które trwa dłużej niż 12 miesięcy, w celu zagwarantowania, by dochodzenia OLAF były prowadzone w sposób ciągły i przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.
36. Po pierwsze, poprzez regularne monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF oraz powodów wszelkich zbędnych opóźnień Komitet sprawdza, czy nie dochodzi do zewnętrznej lub wewnętrznej ingerencji w bezstronne prowadzenie dochodzenia. Po drugie, przewlekłe dochodzenie, którego nie można uzasadnić, może mieć poważne negatywne skutki dla: (i) prawa osoby objętej dochodzeniem do obrony; lub (ii) działań następczych po zakończeniu dochodzenia. Ponadto, monitorując czas trwania dochodzeń, Komitet sprawdza, czy zasoby ludzkie i finansowe przydzielone OLAF zostały wykorzystane w sposób skuteczny.
37. Komitet od lat zwraca szczególną uwagę na kwestię „czasu trwania” dochodzeń OLAF, a w ostatnich latach wyraził zaniepokojenie brakiem jasnych i szczegółowych postanowień w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dotyczących zarządzania czasem trwania dochodzeń. Takie przepisy wzmacniają pewność prawa; ich brak może mieć negatywny wpływ na zapewnienie przejrzystości procedur OLAF, zwłaszcza w stosunku do „osób objętych dochodzeniem”.
38. W 2021 r. Komitet wydał opinię, w której zbadał 40 spraw OLAF trwających dłużej niż 36 miesięcy. Otrzymał również, jak co roku, informacje na temat dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy.
- 3.5.1. *Analiza dochodzeń OLAF trwających dłużej niż 36 miesięcy – opinia nr 5/2021*
39. W raporcie z działalności za 2019 r.⁽²⁶⁾ Komitet zauważył, że czas trwania prawie 40 % indywidualnych spraw zgłoszonych w 2019 r. przekroczył 24 miesiące, z czego 10 % przekroczyło 36 miesięcy. Aby lepiej zrozumieć, w jaki sposób OLAF zarządza czasem trwania swoich dochodzeń i go kontroluje, Komitet postanowił przeprowadzić dogłębną analizę 40 dochodzeń trwających dłużej niż 36 miesięcy w 2019 r. Komitet był szczególnie zadowolony z faktu, że po raz pierwszy uzyskał pełny dostęp do odpowiednich akt spraw.
40. W swojej opinii⁽²⁷⁾ Komitet wskazał pewne niedociągnięcia w procedurach OLAF, które mogły mieć wpływ na czas trwania dochodzeń. W szczególności Komitet zauważył dużą różnorodność w praktyce dochodzeniowej OLAF oraz w rejestrowaniu działań w aktach spraw. Komitet stwierdził również, że OLAF nie posiada: (i) formalnej i ściśle określonej procedury wewnętrznej dotyczącej monitorowania czasu trwania dochodzeń; (ii) planu pracy lub planu dochodzenia; ani (iii) wewnętrznych zasad określania i przyznawania „priorytetu operacyjnego”. Komitet uważa, że te niedociągnięcia wynikają głównie z tego, że OLAF nie wprowadził w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych konkretnych i szczegółowych przepisów dotyczących kwestii „ciągłości i czasu trwania” dochodzeń.

⁽²³⁾ Zob. sprawozdanie z działalności za 2017 r., pkt 23; sprawozdanie z działalności za 2018 r., pkt 13; sprawozdanie z działalności za 2019 r., pkt 20; opinia w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2019 r., pkt 27; opinia w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2020 r., pkt 29; oraz opinia w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2021 r., pkt 25. Wszystkie opinie i sprawozdania Komitetu można znaleźć pod adresem: https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/our-work/opinions-and-reports_en.

⁽²⁴⁾ Już w czerwcu 2019 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji w swoim *sprawozdaniu końcowym z audytu praktyk zarządzania projektami informatycznymi* w OLAF stwierdziła szereg znaczących niedociągnięć na wczesnych etapach systemu zarządzania sprawami, w tym brak jasnej i zrównoważonej struktury zarządzania projektem oraz brak wystarczającej kontroli ze strony kadry kierowniczej wyższego szczebla. OLAF zajął się tymi niedociągnięciami, co zostało potwierdzone w 2020 r. przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji (luty 2020 r.).

⁽²⁵⁾ Zob. sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF za 2017 r., pkt 25.

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF za 2019 r., pkt 52 i nast.

⁽²⁷⁾ Wersja opinii nr 5/2021 nieopatrzona klauzulą poufności jest dostępna pod adresem: https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/document/download/25411b56-2cc1-4ba2-9c5c-b58e1e95c236_en.

41. Komitet skierował do OLAF następujące zalecenia:
- ustanowienie mechanizmu automatycznego systemu flag w ramach systemu zarządzania sprawami, aby zagwarantować, że okresy bierności przekraczające 3 miesiące będą natychmiast widoczne dla kierownictwa OLAF;
 - dopilnowanie, aby przeszkody, które mają lub mogą mieć wpływ na czas trwania dochodzenia, jak również wszystkie decyzje podjęte w tym zakresie, były odpowiednio udokumentowane i zarejestrowane w aktach sprawy każdego dochodzenia;
 - ustanowienie w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych jasnych procedur wewnętrznych dotyczących postępowania w odniesieniu do czasu trwania dochodzenia. W szczególności, w przypadku spraw trwających dłużej niż 24 miesiące, OLAF powinien stworzyć specjalną procedurę przeglądu, aby umożliwić dyrektorowi generalnemu podjęcie decyzji, w jaki sposób najlepiej przyspieszyć prowadzenie takich dochodzeń, a w przypadku spraw trwających dłużej niż 36 miesięcy powinien ustanowić specjalną procedurę;
 - zapewnienie, aby wszystkie opinie zespołu ds. przeglądu zawierały ocenę czasu trwania dochodzenia;
 - dopilnowanie, aby w odniesieniu do każdego wszczętego dochodzenia sporządzany był szczegółowy plan dochodzenia oraz aby był on regularnie aktualizowany i dołączany do akt każdego dochodzenia;
 - uwzględnienie w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych jasnych zasad dotyczących nadawania danej sprawie „priorytetu operacyjnego”;
 - dopilnowanie, aby decyzje o zasadniczym znaczeniu, które w istotny sposób wpływają na czas trwania dochodzenia, były zawsze podejmowane na szczeblu dyrektora i systematycznie odnotowywane w systemie zarządzania sprawami;
 - dopilnowanie, aby w przypadku odejścia członka zespołu dochodzeniowo-śledczego z Urzędu sporządzał on notatkę służbową, w której odnotowuje wszystkie przeprowadzone działania i zebrane dowody oraz określa działania i harmonogram, które powinien wykonać kolejny członek zespołu zajmujący się daną sprawą.
42. Komitet uważa, że jego zalecenia powinny zostać uwzględnione podczas bieżącego przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych⁽²⁸⁾. Kompleksowe i zrozumiałe wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych będą również pomocne dla przyszłego kontrolera gwarancji proceduralnych⁽²⁹⁾ przy rozpatrywaniu skarg na OLAF w związku z nieprawidłowościami proceduralnymi.
- 3.5.2. *Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2021 r.*
43. Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, na mocy art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF⁽³⁰⁾ nakłada się na dyrektora generalnego OLAF obowiązek składania Komitetowi formalnego sprawozdania po upływie 12 miesięcy, a następnie co sześć miesięcy. W sprawozdaniach tych OLAF podaje powody nieukończenia dochodzenia oraz, w stosownych przypadkach⁽³¹⁾, środki naprawcze mające na celu przyspieszenie dochodzenia, jak również przewidywany termin jego zakończenia.
44. W 2021 r. Komitet otrzymał od OLAF 761 sprawozdań dotyczących 482 indywidualnych dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. Spośród tych indywidualnych spraw 29,25 % trwało dłużej niż 12 miesięcy, a 27,18 % – dłużej niż 18 miesięcy. W przypadku 43,57 % wszystkich spraw czas trwania dochodzeń przekroczył 24 miesiące (wykres 1). Podział sektorowy dochodzeń OLAF przedstawiono na wykresie 2.

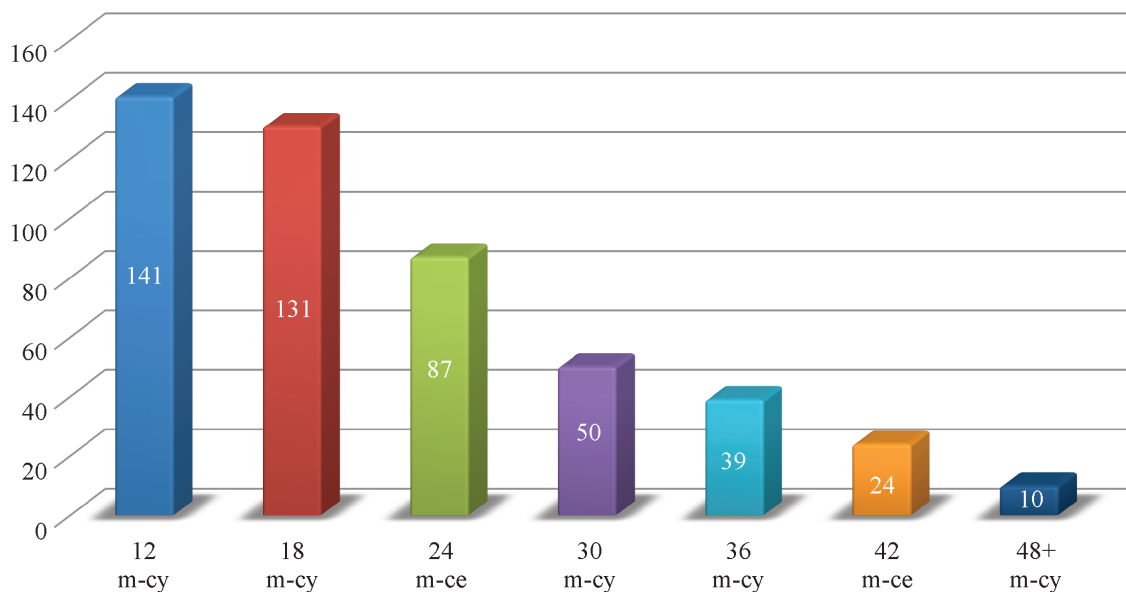
⁽²⁸⁾ Po wejściu w życie zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF wprowadzonej rozporządzeniem (UE, Euratom) 2020/2223 OLAF rozpoczął przegląd wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych w dwóch etapach. W pierwszym etapie skupiono się głównie na transpozycji przepisów zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF dotyczących Prokuratury Europejskiej. Etap ten został zakończony, a nowe wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych weszły w życie 11 października 2021 r. OLAF przystępuje obecnie do drugiego etapu przeglądu, bardziej kompleksowego, obejmującego kwestie obecnie poruszane w innych wewnętrznych instrukcjach i wytycznych, praktyki, które zostaną ustanowione w ramach współpracy OLAF z Prokuraturą Europejską, zalecenia zainteresowanych stron OLAF oraz kwestie wskazane przez pracowników OLAF na przestrzeni lat. Oczekuje się, że drugi etap zostanie zakończony w 2022 r.

⁽²⁹⁾ W art. 9a i 9b rozporządzenia w sprawie OLAF ustanowiono „kontrolera gwarancji proceduralnych” oraz „procedurę postępowania ze skargami”, których zadaniem jest rozpatrywanie przyszłych skarg przeciwko OLAF złożonych przez osobę objętą dochodzeniem OLAF.

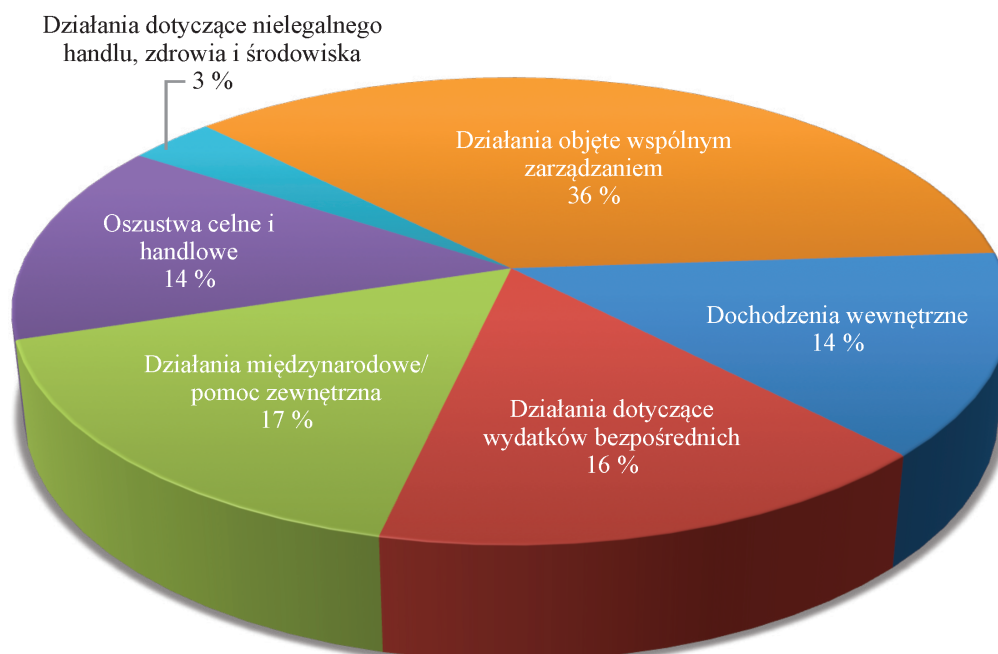
⁽³⁰⁾ Art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 stanowi, że: „[J]eżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy od jego wszczęcia, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując powody oraz – w stosownych przypadkach – środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia”.

⁽³¹⁾ Rozporządzeniem zmieniającym (UE, Euratom) 2020/2223 dodano do art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF sformułowanie „w stosownych przypadkach”.

Wykres 1
482 indywidualne sprawy – 2021



Wykres 2
482 indywidualne sprawy – 2021



3.6. Przegląd wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych

45. Po zmianie rozporządzenia w sprawie OLAF Urząd zmienił obowiązujące wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych, aby włączyć nowe przepisy rozporządzenia w sprawie OLAF do nowych wewnętrznych wytycznych oraz ustanowić jasne i spójne ramy dla wszystkich działań dochodzeniowych, wspierających i koordynacyjnych. OLAF wyjaśnił Komitetowi, że proces przeglądu będzie przebiegał w dwóch odrębnych fazach.

46. W pierwszej fazie przegląd będzie ograniczał się do tego, co jest absolutnie niezbędne do dostosowania wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych do rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2223 oraz do rozpoczęcia działalności operacyjnej Prokuratury Europejskiej. Drugi etap będzie obejmował bardziej kompleksowy przegląd. Obejmie on kwestie obecnie poruszane w innych wewnętrznych instrukcjach i wytycznych OLAF, praktyki, które zostaną ustanowione w ramach współpracy OLAF z Prokuraturą Europejską, zalecenia zainteresowanych stron OLAF oraz kwestie wskazane przez pracowników OLAF na przestrzeni lat.
47. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF⁽³²⁾, zanim dyrektor generalny OLAF przyjmie jakiegokolwiek zmiany w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, Komitet Nadzoru musi przedstawić swoje uwagi.
48. 28 maja 2021 r. OLAF przekazał Komitetowi projekt zmienionych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dotyczących pierwszego etapu. Projekt omówiono z pracownikami OLAF i Sekretariatem na spotkaniu technicznym 6 czerwca 2021 r. oraz na posiedzeniu plenarnym 22 czerwca 2021 r. Komitet przekazał swoje uwagi dyrektorowi generalnemu OLAF 17 sierpnia 2021 r. Nowe wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych weszły w życie 11 października 2021 r.
49. W swoich uwagach Komitet przypomniał, że zalecił już OLAF przeprowadzenie pełnego przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (opinia nr 2/2017 dotycząca oceny rozporządzenia w sprawie OLAF). Wydał już w tym zakresie szereg konkretnych zaleceń dotyczących zarówno organizacji OLAF, jak i jego praktyk dochodzeniowych (opinia nr 3/2021 w sprawie najlepszych praktyk w zakresie dochodzeń wewnętrznych). Dlatego też z zadowoleniem przyjął decyzję OLAF o przystąpieniu do przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Zdaniem Komitetu konieczne jest, aby przyszły tekst wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, po zakończeniu drugiego etapu przeglądu, opierał się na dogłębnym i kompleksowym przeglądzie wszystkich innych istniejących wewnętrznych wytycznych i instrukcji OLAF. Niektóre z nich, jeśli nie wszystkie, będą musiały zostać włączone do wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Jest to ważne, ponieważ wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych są jedynymi wytycznymi, instrukcjami lub podręcznikami, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF muszą być podawane do wiadomości publicznej⁽³³⁾. Zapewnia to wymagany stopień przejrzystości i pewności prawa w stosunku do osób objętych dochodzeniem. Kompleksowe i zrozumiałe wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych będą również pomocne dla przyszłego kontrolera gwarancji proceduralnych⁽³⁴⁾ przy rozpatrywaniu skarg na OLAF w związku z nieprzewidywalnościami proceduralnymi.
50. Z tego powodu Komitet zastrzegł sobie prawo do wydania kompleksowej opinii na temat wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych po zakończeniu drugiego etapu ich przeglądu.
51. OLAF poinformował Komitet i instytucje UE, że rozpoczął drugi etap przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Oczekuje się, że drugi etap zostanie zakończony w 2022 r. Komitet z niecierpliwością czeka na ostateczną wersję wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych i oczekuje, że zalecenia przedstawione przez Komitet w jego ostatnich opiniach zostaną uwzględnione przez dyrektora generalnego OLAF.
- 3.7. **Stosowanie gwarancji proceduralnych**
52. W art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF wymieniono zasady, które OLAF powinien stosować podczas prowadzenia dochodzenia, oraz gwarancje proceduralne, z których mają korzystać osoby objęte dochodzeniem OLAF.
53. W rozporządzeniu powierzono Komitetowi zadanie monitorowania rozwoju sytuacji w zakresie stosowania tych gwarancji proceduralnych. Komitet wypełnia tę rolę poprzez różne działania: monitoruje, w jaki sposób OLAF rozpatruje skargi proceduralne; ocenia, w jaki sposób OLAF przestrzega praw proceduralnych w swoich dochodzeniach; identyfikuje problemy systemowe lub strukturalne oraz wydaje opinie w sprawach dotyczących stosowania gwarancji proceduralnych. Należy podkreślić, że Komitet nie jest uprawniony do **rozpatrywania** indywidualnych skarg przeciwko OLAF, nie jest też organem odwoławczym, który może dokonywać przeglądu decyzji OLAF⁽³⁵⁾.
54. W 2021 r. Komitet poświęcił również część swoich prac na monitorowanie przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych.

⁽³²⁾ Art. 17 ust. 8 ostatnie zdanie rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽³³⁾ Art. 17 ust. 8 ostatnie zdanie rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi, że wytyczne mają być „publikowane w celach informacyjnych na stronie internetowej Urzędu w językach urzędowych instytucji Unii”.

⁽³⁴⁾ W art. 9a i 9b rozporządzenia w sprawie OLAF ustanowiono „kontrolera gwarancji proceduralnych” oraz „procedurę postępowania ze skargami”, których zadaniem jest rozpatrywanie przyszłych skarg przeciwko OLAF złożonych przez osobę objętą dochodzeniem OLAF.

⁽³⁵⁾ Komitet często otrzymuje skargi dotyczące albo toczących się dochodzeń OLAF, albo domniemych nieuczciwych zachowań, które mają wpływ na interesy finansowe UE. W praktyce Komitet przekazuje stosowne informacje do OLAF i informuje o tym nadawcę.

- (i) *Komitet był konsultowany w sprawie rozwiązania dotyczącego nowego mechanizmu składania skarg ustanowionego przez OLAF*
55. Do czasu wejścia w życie zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF osoby fizyczne lub prawne, których dotyczyło dochodzenie OLAF, miały możliwość złożenia skargi do dyrektora generalnego OLAF. OLAF rozpatrywał skargę zgodnie z ustaloną przez siebie procedurą. Na mocy zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF ustanowiono funkcję kontrolera gwarancji proceduralnych („kontroler”), który jest odpowiedzialny za rozpatrywanie skarg złożonych przez osoby objęte dochodzeniami OLAF⁽³⁶⁾.
56. Nawet po wejściu w życie nowego rozporządzenia i w oczekiwaniu na wyznaczenie przez Komisję kontrolera, OLAF nadal otrzymywał skargi, w tym od osób objętych dochodzeniem. Na początku 2021 r. OLAF skonsultował się z Komitetem⁽³⁷⁾ w sprawie tymczasowego rozwiązania dotyczącego wdrożenia mechanizmu rozpatrywania skarg w okresie przejściowym między wejściem w życie rozporządzenia a mianowaniem kontrolera. OLAF poinformował Komitet, że zamierza dać skarżącym możliwość wyboru, czy: (i) czekać do momentu wyznaczenia kontrolera, aby ich skarga została rozpatrzona przez kontrolera; czy też (ii) zlecić OLAF rozpatrzenie skargi w ramach istniejącej procedury OLAF. W tym drugim przypadku skarżący zrzekliby się z prawa do rozpatrzenia ich skargi na podstawie nowych przepisów.
57. Komitet uznał to rozwiązanie za właściwe i zwrócił się do OLAF o informowanie Komitetu o sposobie rozpatrywania przez OLAF wszystkich skarg rozpatrywanych w ramach tych dwóch opcji. OLAF dostarczył wymagane informacje.
- (ii) *Komitet ocenił, w jaki sposób OLAF wdrażał gwarancje proceduralne w ramach konkretnych dochodzeń*
58. Przygotowując opinię nr 3/2021 w sprawie dochodzeń wewnętrznych oraz opinię nr 5/2021 w sprawie czasu trwania dochodzeń, Komitet miał dostęp do akt spraw i dokładnie ocenił, w jaki sposób OLAF stosował gwarancje proceduralne w ramach badanych dochodzeń. W swojej opinii nr 3/2021 Komitet zwrócił szczególną uwagę na niezależność funkcji przeglądu, która jest mechanizmem kontroli wewnętrznej OLAF służącym zapewnieniu przestrzegania gwarancji proceduralnych. Komitet wydał odpowiednie zalecenie, które zostało wdrożone przez OLAF.
59. W opinii nr 5/2021 Komitet postanowił skupić się w swojej analizie na przestrzeganiu przez OLAF „prawa urzędnika do bycia poinformowanym” o wszczęciu dochodzenia OLAF oraz „prawa osoby objętej dochodzeniem do zgłoszenia uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów, przed sformułowaniem wniosków przez OLAF”⁽³⁸⁾, a w szczególności na korzystaniu przez OLAF z wyjątków pozwalających na odroczenie tych praw, zgodnie z przepisami.
60. Podczas analizy wykazano, że jeśli chodzi o procedurę odroczenia przekazania informacji o wszczęciu dochodzenia, OLAF przestrzegał obowiązujących wymogów i gwarancji proceduralnych. Ponadto od 2019 r. wprowadził znacznie bardziej rygorystyczny system przeglądu, który jest obecnie systematycznie stosowany we wszystkich przypadkach odroczenia. Jeśli chodzi o odroczenie możliwości przedstawienia uwag, Komitet uznał, że system wprowadzony przez OLAF zapewnia wystarczające gwarancje ochrony praw podstawowych osób objętych dochodzeniem oraz uniknięcia arbitralnego traktowania.
- (iii) *Komitet dokonał oceny poszczególnych skarg złożonych do OLAF*
61. Jak co roku, Komitet otrzymał półroczne sprawozdania i odpowiednie dokumenty dotyczące skarg indywidualnych rozpatrywanych przez OLAF⁽³⁹⁾. W 2021 r. OLAF otrzymał w sumie cztery skargi od osób objętych dochodzeniem dotyczące stosowania gwarancji proceduralnych, z których trzy dotyczyły tego samego dochodzenia wewnętrznego. Wszyscy skarżący, z wyjątkiem jednego, życzyli sobie, aby ich skargą zajął się kontroler. W jedynej skardze rozpatrzonej przez OLAF w 2021 r. osoba objęta dochodzeniem twierdziła, że: (i) OLAF nie poinformował jej na czas o tym, że została objęta dochodzeniem oraz (ii) dochodzenie nie zostało zakończone w rozsądnym terminie. Komitet przyjmuje do wiadomości odpowiedź OLAF skierowaną do skarżącego, w której stwierdzono, że nie doszło do naruszenia obowiązujących przepisów. Ponieważ jednak kontroler ma do rozpatrzenia skargi dotyczące podobnych kwestii w ramach tego samego dochodzenia, Komitet nie będzie się dalej wypowiadał na ten temat.
62. Komitet liczy na współpracę z kontrolerem w celu wzmocnienia stosowania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych.

⁽³⁶⁾ Art. 9a i 9b rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽³⁷⁾ Pismo dyrektora generalnego OLAF do przewodniczącego Komitetu Nadzoru z 18.3.2021 r. (nr ref. Ares(2021)1954695).

⁽³⁸⁾ Art. 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽³⁹⁾ Zgodnie z art. 6 nowego porozumienia roboczego między OLAF a Komitetem Nadzoru, w przypadku każdej skargi rozpatrywanej przez OLAF, OLAF zapewni automatyczny dostęp do oryginału skargi wraz z odpowiedzią udzieloną przez OLAF, w tym do wszystkich innych istotnych dokumentów.

4. Współpraca

4.1. *Współpraca z OLAF*

63. W 2021 r. Komitet umocnił swoją owocną współpracę z OLAF. Oprócz zakończenia dyskusji na temat prawa Komitetu do dostępu do informacji związanych ze sprawami i podpisania nowych porozumień roboczych, Komitet prowadził otwarty i rzeczowy dialog z OLAF.
64. Komitet kontynuował praktykę zapraszania dyrektora generalnego OLAF oraz członków jego personelu na regularne comiesięczne posiedzenia w celu omówienia wszelkich kwestii istotnych dla prac Komitetu i OLAF i uzyskania informacji na ich temat. Członkowie Komitetu oraz Sekretariat odbywali również formalne i nieformalne spotkania z zarządem i pracownikami OLAF w ramach przygotowywania opinii i sprawozdań Komitetu.
65. Komitet otrzymał od OLAF następujące sprawozdania, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie OLAF i ustalonymi praktykami roboczymi: (i) sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy; (ii) sprawozdania dotyczące zaleceń OLAF wydanych od 1 października 2013 r., ale niewdrożonych, w odniesieniu do których OLAF otrzymał odpowiedzi od zainteresowanych organów w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.; (iii) sprawozdania dotyczące skarg w zakresie gwarancji proceduralnych; (iv) sprawozdania na temat przypadków przekazania informacji krajowym organom sądowym oraz (v) sprawozdania dotyczące odroczeń na mocy art. 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF.

4.2. *Stosunki z zainteresowanymi stronami*

66. Komitet odpowiada przed instytucjami UE, które mianowały jego członków, a jednocześnie jest partnerem instytucji UE w dialogu. Komitet składa sprawozdania ze swojej działalności instytucjom UE, na ich wniosek może wydawać opinie, przygotowuje sprawozdania dotyczące spraw dochodzeniowych i wymienia z instytucjami UE poglądy na szczeblu politycznym⁽⁴⁰⁾.
67. Komitet uważa, że ważne jest utrzymywanie regularnych kontaktów z instytucjami UE oraz partnerami OLAF i zainteresowanymi stronami, aby poprawić przepływ informacji i uzyskać informacje zwrotne na temat wyników działalności OLAF. Komitet i jego sekretariat regularnie kontaktowali się z Sekretarzem Generalnym Komisji, Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (CONT) oraz Grupami Roboczymi Rady ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych i Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (COPEN). Trwająca pandemia nie pozwoliła Komitetowi na zorganizowanie fizycznych posiedzeń z zainteresowanymi stronami, w związku z czym wszystkie spotkania odbywały się online. W grudniu 2021 r.⁽⁴¹⁾ Komitet uczestniczył także w dorocznej międzyinstytucjonalnej wymianie poglądów na temat działalności OLAF, podczas której wyraził swoje stanowisko na temat roli OLAF w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz praktycznych doświadczeń w zakresie stosunków między OLAF a Prokuraturą Europejską.
68. Ponadto Komitet wspierał Komisję w procedurach selekcji dotyczących mianowania urzędników wyższego szczebla w OLAF. Członkowie Komitetu uczestniczyli również w spotkaniach Komitetu Konsultacyjnego Komisji ds. Powoływania kadry kierowniczej wyższego szczebla.

5. Zarządzanie i środki

5.1. *Metody pracy Komitetu Nadzoru*

69. W 2021 r. Komitet zorganizował 12 posiedzeń plenarnych w formie hybrydowej lub całkowicie online⁽⁴²⁾. W odniesieniu do każdej istotnej kwestii będącej przedmiotem badania Komitet wyznaczał sprawozdawcę. Sprawozdawcy współpracowali z Sekretariatem przy przygotowaniu projektów sprawozdań, opinii lub dokumentów na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych. Przewodniczący, sprawozdawcy i pracownicy Sekretariatu spotykali się też regularnie, aby pracować nad określonymi kwestiami.

5.2. *Sekretariat*

70. W 2021 r. Sekretariat nadal wspierał członków Komitetu w skutecznym wykonywaniu ich obowiązków, przyczyniając się do zwiększenia niezależności OLAF. Sekretariat, podobnie jak reszta Komisji, w 2021 r. nadal działał w dużej mierze w środowisku internetowym. Realizował on program prac uzgodniony między jego kierownikiem a Komitetem Nadzoru⁽⁴³⁾.

⁽⁴⁰⁾ Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 883/2013: „Komitet Nadzoru przekazuje dyrektorowi generalnemu opinie, w tym również, w stosownych przypadkach, zalecenia dotyczące między innymi zasobów niezbędnych do wykonywania przez Urząd zadań dochodzeniowych, priorytetów Urzędu odnoszących się do dochodzeń oraz czasu trwania dochodzeń. Opinie te mogą być wydawane z jego własnej inicjatywy lub na wniosek dyrektora generalnego lub **instytucji, organu, urzędu lub agencji**, nie ingerując jednak w przebieg dochodzeń będących w toku. [...] [...] Instytucje, organy, urzędy lub agencje otrzymują kopie opinii wydanych zgodnie z akapitem trzecim”.

⁽⁴¹⁾ Międzyinstytucjonalna wymiana poglądów odbyła się 2 grudnia 2021 r.

⁽⁴²⁾ Od stycznia do grudnia 2021 r.

⁽⁴³⁾ Obecnie Sekretariat, kierowany przez kierownika, składa się z siedmiu pracowników.

71. Od marca 2016 r. Sekretariat nadal podlega pod względem administracyjnym Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych Komisji Europejskiej (PMO), chociaż nadal mieści się w osobnej strefie bezpieczeństwa w siedzibie OLAF. Komitet Nadzoru wielokrotnie wyrażał swoje wątpliwości, czy „hybrydowe” przyłączenie jego Sekretariatu do PMO jest najwłaściwszą lokalizacją.
 72. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko, że ze względu na codzienne kontakty Sekretariatu z pracownikami OLAF w ramach bieżących zadań w zakresie monitorowania Komitetu, odpowiednie miejsce w strefie bezpieczeństwa OLAF umożliwiłoby Sekretariatowi bardziej efektywną pracę.
 73. Znalezienie odpowiedniej lokalizacji dla Sekretariatu staje się jeszcze ważniejsze po ustanowieniu kontrolera gwarancji proceduralnych. Zgodnie z rozporządzeniem nowy kontroler będzie administracyjnie związany z Komitetem Nadzoru, a Sekretariat zapewni kontrolerowi wszelkie niezbędne wsparcie prawne i administracyjne.
- 5.3. **Kwestie budżetowe**
74. Budżet Komitetu na 2021 r. wynosił 200 000 EUR. Ze względu na COVID-19 posiedzenia Komitetu odbywały się online, więc faktyczna kwota wydana do końca 2021 r. wyniosła tylko 74 577,28 EUR.
 75. Subdelegowanym urzędnikiem zatwierdzającym odpowiedzialnym za wydatki jest dyrektor PMO.
-