

## III

(Akty przygotowawcze)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 6/2014

(przedstawiona na mocy art. 325 TFUE)

**dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do powołania kontrolera gwarancji proceduralnych**

(2014/C 419/01)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 325 ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji <sup>(1)</sup>,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 16 lipca 2014 r. wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 25 lipca 2014 r. wniosek Rady o wydanie opinii w sprawie wyżej wymienionego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

**Wstęp**

1. Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) jest dyrekcją generalną Komisji Europejskiej, ale funkcjonuje niezależnie w odniesieniu do swoich działań dochodzeniowych <sup>(2)</sup>. OLAF prowadzi dochodzenia administracyjne. Nie jest on organem sądowym ani policyjnym. Ma jednak prawo kierowania swoich sprawozdań bezpośrednio do organów krajowych, które podejmują dalsze działania.

2. Od października 2013 r. dochodzenia OLAF-u mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności przynoszącej szkodę interesom finansowym Unii podlegają częściowo zmienionym ramom prawnym <sup>(3)</sup>. Dwa rozporządzenia <sup>(4)</sup> obowiązujące od momentu ustanowienia Urzędu w 1999 r. zostały zastąpione rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 <sup>(5)</sup> (zwanym dalej „rozporządzeniem OLAF”).

<sup>(1)</sup> COM(2014) 340 final z dnia 11 czerwca 2014 r.

<sup>(2)</sup> Decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

<sup>(3)</sup> Aby prowadzić dochodzenia, Urząd nie może opierać się tylko na nowym rozporządzeniu OLAF. Nawet po reformie z października 2013 r. nadal konieczne są dodatkowe podstawy prawne, aby nadać Urzędowi uprawnienia do wykonywania działań dochodzeniowych w konkretnych sprawach, zarówno w odniesieniu do zewnętrznych dochodzeń w państwach członkowskich, jak i wewnętrznych dochodzeń w ramach instytucji, organów, urzędów i agencji UE, np. rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2).

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 1) oraz rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 8).

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

3. Wniosek Komisji stanowiący przedmiot niniejszej opinii ma na celu wzmocnienie gwarancji proceduralnych w odniesieniu do wszystkich osób, w sprawie których prowadzone jest dochodzenie (określonych w rozporządzeniu OLAF jako „osoby objęte dochodzeniem”<sup>(1)</sup>). Komisja proponuje powołanie kontrolera gwarancji proceduralnych (zwanego dalej „kontrolerem”), którego funkcja będzie dwojaka:

- a) rozpatrywanie skarg wniesionych przez osoby objęte dochodzeniem w sprawie naruszenia ich gwarancji proceduralnych określonych w rozporządzeniu OLAF oraz wydawanie niewiążących zaleceń dotyczących tych skarg dyrektorowi generalnemu Urzędowi;
- b) upoważnianie Urzędu do przeprowadzenia inspekcji biura członka instytucji UE w pomieszczeniach instytucji UE podczas dochodzenia wewnętrznego lub do sporządzenia kopii dokumentów lub wszelkich innych form przechowywania danych znajdujących się w tym biurze.

4. Zgodnie z wnioskiem Komisji kontroler i jego zastępca są powoływani za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i pełnią swoje funkcje przy zachowaniu całkowitej niezależności.

5. Trybunał dokonał oceny wniosku Komisji w świetle swoich zaleceń sformułowanych w opiniach nr 6/2011<sup>(2)</sup> i nr 8/2012<sup>(3)</sup>, na podstawie uwag przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym nr 2/2011 dotyczącym zarządzania Urzędem<sup>(4)</sup>. Biorąc pod uwagę, że reforma z 2013 r. nadal znajduje się na etapie wdrażania, a doświadczenia w stosowaniu nowych przepisów są w związku z tym wciąż ograniczone, było zbyt wcześnie, by Trybunał mógł uwzględnić w niniejszej opinii wpływ nowych przepisów na działalność Urzędu.

#### **Niezależna kontrola legalności dochodzeń OLAF-u będących w toku**

6. Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę niezależnej kontroli legalności dochodzeń OLAF-u będących w toku przy okazji wydania opinii dotyczącej wniosku Komisji z 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia OLAF<sup>(5)</sup>. Aby kontrola taka była skuteczna, musi ona zostać przeprowadzona przez organ lub osobę niezależne od OLAF-u, które są uprawnione do wydawania wiążących opinii. Trybunał zasugerował wówczas utworzenie stanowiska weryfikatora, który nie powinien być powoływany przez dyrektora generalnego OLAF-u ani mu podlegać<sup>(6)</sup>.

7. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zgodnie z wnioskiem Komisji w obecnym brzmieniu proces powoływania kontrolera lub, w razie konieczności, odwoływania go ze stanowiska będzie przebiegać w trybie międzyinstytucjonalnym, co zagwarantuje niezależność kontrolera od OLAF-u. Wprowadzenie takiego mechanizmu kontroli zewnętrznej przyniesie znaczną poprawę w porównaniu z obecnie obowiązującą procedurą kontroli poszczególnych dochodzeń będących w toku, która ma charakter czysto wewnętrzny<sup>(7)</sup>.

8. W art. 9c ust. 1 projektu rozporządzenia Komisja proponuje, by kandydaci na stanowisko kontrolera i jego zastępcy posiadali „odpowiednie kwalifikacje”. Trybunał zaleca, by w rozporządzeniu przewidziano, że kontroler i jego zastępca będą wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności, które posiadają kwalifikacje wymagane do sprawowania urzędu w wymiarze sprawiedliwości.

9. **Trybunał zaleca**, by bardziej wzmocnić niezależność kontrolera. Wbrew temu, co zaproponowano w art. 9c ust. 1 projektu rozporządzenia, ani kontroler, ani jego sekretariat nie powinni być administracyjnie powiązani z Komisją ani z żadną inną instytucją uczestniczącą w procesie powołania kontrolera. Należy zapewnić wystarczającą liczbę pracowników podległych kontrolerowi, tak aby mógł on skutecznie wykonywać swoje obowiązki. Środki przeznaczone na działalność kontrolera i jego sekretariatu powinny zostać ujęte w osobnej linii budżetowej.

#### **Zakres interwencji kontrolera działającego w roli doradcy**

10. W opinii nr 6/2011 Trybunał podkreślił, że kontrola działań dochodzeniowych będących w toku jest szczególnie konieczna w przypadkach, w których — z uwagi na zachowanie poufności dochodzenia — osoby objęte takimi działaniami nie są poinformowane, że są przedmiotem dochodzenia. Wniosek Komisji w obecnym brzmieniu przewiduje obowiązkową interwencję kontrolera jedynie w przypadkach gdy dana osoba wie, że jest objęta dochodzeniem, i wniosła skargę w związku z działaniami podjętymi w ramach dochodzenia.

<sup>(1)</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 5 rozporządzenia OLAF „osoba objęta dochodzeniem” oznacza każdą osobę lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii i objęte w związku z tym dochodzeniem przez Urząd.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 254 z 30.8.2011, s. 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 383 z 12.12.2012, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 124 z 27.4.2011, s. 9.

<sup>(5)</sup> Zob. pkt 15 i 37-40 opinii nr 6/2011.

<sup>(6)</sup> Trybunał zalecił, by weryfikator nie tylko był zobowiązany do wydawania wiążących opinii na wniosek osób objętych dochodzeniem, ale także był uprawniony do wydawania takich opinii we wszystkich przypadkach, w których dyrektor generalny OLAF-u planuje przekazanie informacji krajowym organom sądowym lub w których dochodzenia trwają ponad dwa lata.

<sup>(7)</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 7 rozporządzenia OLAF dyrektor generalny Urzędu zobowiązany jest wprowadzić wewnętrzną procedurę doradczą i kontrolną, w tym również kontrolę zgodności z prawem.

11. Kontroler nie może jednak interweniować z własnej inicjatywy w sytuacji, gdy dana osoba nie została poinformowana, że jest objęta dochodzeniem. W art. 9 rozporządzenia OLAF przewidziano, pod pewnymi warunkami, zwolnienie Urzędu z obowiązku poinformowania osoby, że jest objęta dochodzeniem, a także z obowiązku umożliwienia tej osobie zgłoszenia uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów przed sformulowaniem wniosków odnoszących się do niej imiennie. Oznacza to, że zgodnie z wnioskiem Komisji kontroler nie będzie w stanie interweniować we wszystkich przypadkach, w których w toku dochodzenia zawieszono najważniejsze gwarancje proceduralne określone w art. 9.

12. Kolejne ograniczenie zakresu interwencji kontrolera polega na tym, że zgodnie z wnioskiem Komisji zajmowałby się on wyłącznie kwestią przestrzegania gwarancji proceduralnych określonych w art. 9 rozporządzenia OLAF. Tymczasem również inne artykuły rozporządzenia zawierają postanowienia (np. przewidziany w art. 10 obowiązek dopilnowania przez dyrektora generalnego, by wszelkie informacje przeznaczone do wiadomości publicznej były neutralne i bezstronne), których nieprzestrzeganie może stanowić poważne naruszenie praw osoby objętej dochodzeniem. Ponadto istnieje ryzyko, że środki dochodzeniowe OLAF-u mogą naruszyć prawa osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych, których nie uznaje się za objęte dochodzeniem, lecz które w inny sposób są powiązane ze sprawą stanowiącą przedmiot dochodzenia (np. były przesłuchiwane w charakterze świadka).

13. **Trybunał zaleca**, by kontroler został uprawniony do zajmowania się przypadkami domniemanego złamania praw podstawowych i naruszenia gwarancji proceduralnych określonych w prawie unijnym w związku z dochodzeniami OLAF-u będącymi w toku. W sytuacji gdy Urząd zwolniony jest z obowiązku poinformowania osoby o prowadzonym w jej sprawie dochodzeniu, dyrektor generalny powinien zostać zobowiązany do zasięgnięcia rady kontrolera.

#### ***Upřednie upoważnienie przez kontrolera do zastosowania niektórych środków dochodzeniowych***

14. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zgodnie z wnioskiem Komisji dyrektor generalny OLAF-u musi upřednio uzyskać upoważnienie kontrolera, gdy Urząd zamierza wykonać swoje uprawnienia do przeprowadzenia inspekcji biura członka instytucji UE w pomieszczeniach instytucji UE podczas dochodzenia wewnętrznego lub do sporządzenia kopii dokumentów lub wszelkich innych form przechowywania danych znajdujących się w danym biurze.

15. Zdaniem Komisji kontroler powinien przeprowadzić obiektywną ocenę legalności środka dochodzeniowego, jaki OLAF zamierza powziąć, i ustalić, czy ten sam cel osiągnąć można za pomocą środków mniej inwazyjnych. Trybunał jest przekonany, że w świetle zasad proporcjonalności i równego traktowania taka ocena powinna być wymagana nie tylko w przypadku członków instytucji UE, ale również w przypadku pracowników UE lub podmiotów gospodarczych objętych dochodzeniem <sup>(1)</sup>.

16. Poza inspekcją biura w toku dochodzenia OLAF-u mogą wystąpić inne sytuacje, które również mogą mieć poważny wpływ na prawa osób objętych dochodzeniem, takie jak w szczególności przekazanie krajowym organom sądowym informacji na temat osoby objętej dochodzeniem bądź niepewność, z jaką wiąże się dochodzenie prowadzone przez długi czas.

17. **Trybunał zaleca**, by OLAF miał obowiązek uzyskać upřednią pisemną zgodę od kontrolera każdorazowo, gdy zamierza przeprowadzić kontrolę na miejscu i inspekcję. **Trybunał zaleca**, by upřednia zgoda była również wymagana we wszystkich przypadkach gdy:

- a) dyrektor generalny Urzędu, zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia OLAF, zamierza odroczyć przekazanie informacji instytucji, do której przynależy osoba objęta dochodzeniem;
- b) Urząd zamierza, zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia OLAF, sformułować wnioski odnoszące się imiennie do osoby objętej dochodzeniem przed umożliwieniem jej zgłoszenia uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów;
- c) OLAF planuje przekazać krajowym organom sądowym informacje na temat osoby objętej dochodzeniem;
- d) OLAF zamierza wydłużyć dochodzenie na okres przekraczający dwa lata.

18. **Trybunał zaleca** ponadto, by wszystkie przypadki wspomniane powyżej zostały uznane w rozporządzeniu OLAF za działania, które mogą zaszkodzić osobie objętej dochodzeniem. Uwzględnienie takiego zapisu umożliwiłoby osobom objętym dochodzeniem wystąpienie, w razie potrzeby, do sądów UE o przyjęcie tymczasowych środków ochronnych. W opinii Trybunału zagwarantowałyby to legalność dochodzeń OLAF-u oraz zapewniłyby ochronę praw podstawowych osób, których dochodzenia te dotyczą.

<sup>(1)</sup> Zgodnie z przepisami i procedurami określonymi w rozporządzeniu (Euratom, WE) nr 2185/96 OLAF może przeprowadzać kontrole na miejscu i inspekcje nieruchomości podmiotów gospodarczych.

**Wnioski**

19. Trybunał przywiązuje dużą wagę do ochrony interesów finansowych Unii oraz zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności. Stanowi to fundament publicznego zaufania do instytucji UE oraz dobrych rządów na elementarnym poziomie. W tym celu niezbędny jest silny i skuteczny OLAF, a wszelkie reformy powinny przyczynić się do zachowania i wzmacniania jego uprawnień, nie zaś do ich ograniczania.

20. Ochrona praw jednostki, a tym samym silne gwarancje proceduralne dla osób objętych dochodzeniem OLAF-u mają fundamentalne znaczenie. Jak pokazuje doświadczenie, zasadność wszelkich działań dochodzeniowych może zostać poważnie zakwestionowana, gdy powstaje wrażenie, że poszanowanie praw jednostki nie zostało wystarczająco zabezpieczone.

21. Zapewnienie pełnego poszanowania praw jednostki nie tylko przyczynia się do większej wiarygodności Urzędu jako organu UE działającego zgodnie z zasadą praworządności, lecz ma także ogromne znaczenie dla faktycznej skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Zmiany zaproponowane przez Trybunał w niniejszej opinii mają na celu zwiększenie tej skuteczności.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 23 października 2014 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego,*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Prezes*

---