

OPINIA NR 6/2005

w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 i rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi oraz art. 279 ust. 2 Traktatu WE)

(2005/C 202/02)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 280,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 160c,

uwzględniając projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 i rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999,

uwzględniając wniosek o opinię skierowany przez Radę do Trybunału Obrachunkowego dnia 8 marca 2004 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Kontekst projektu

1. Projekt opiera się na sprawozdaniu okresowym przedłożonym przez Komisję w kwietniu 2003 r. na mocy art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF⁽¹⁾. Projekt ten jest również kontynuacją oświadczenia, które Przewodniczący Komisji złożył przed Komisją Kontroli Budżetowej w dniu 18 listopada 2003 r. podczas prezentacji programu legislacyjnego i programu prac Komisji na rok 2004. Celem projektu Komisji jest wzmocnienie skuteczności operacyjnej OLAF-u poprzez umożliwienie Urzędowi skoncentrowania się na jego priorytetach i przyspieszenie dochodzeń dzięki wyjaśnieniu niektórych procedur. Jednakże oświadczenie Przewodniczącego sięgało dalej niż projekt złożony przez Komisję, gdyż poza uregulowaniem procedur dochodzeniowych zakładało reorganizację samego Urzędu.

2. Przewodniczący Komisji stwierdził, że ponowne skoncentrowanie działań OLAF-u na funkcji dochodzeniowej oznacza, że niektóre zadania horyzontalne, niezwiązane z dochodzeniami, mogą z pożytkiem zostać włączone w zakres działań innych departamentów Komisji oraz że zarządzanie OLAF-em musi zostać ponownie przeanalizowane⁽²⁾. Przewodniczący zaproponował także „zwiększenie skuteczności OLAF-u — wobec coraz większej ilości powierzanych mu zadań w rozszerzonej Unii — poprzez zwiększenie zatrudnienia, ponowne skoncentrowanie swoich działań na funkcji dochodzeniowej i dostosowanie rozporządzenia...”. Z propozycji wystosowanych przez Przewodniczącego Komisji jedynie ostatnia (dostosowanie rozporządzenia) jest uwzględniona w projekcie zmiany rozporządzenia nr 1073/1999. Wprowadzenie zmian w faktycznych zadaniach Urzędu wymagałoby zmiany decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych⁽³⁾.

3. Zgodnie z preambułą celem projektu jest zmiana rozporządzenia w pięciu głównych kwestiach, bez podważania w jakikolwiek sposób uprawnień i zadań Państw Członkowskich oraz w poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności. Kwestie te są następujące:

- a) w zakresie spraw, które mają być aktywnie prowadzone, Urząd powinien mieć swobodę decydowania, w oparciu o własne priorytety, o rozpoczęciu lub nie dochodzenia (uznanie zasady swobody decyzji w sprawie wszczynania dochodzeń);
- b) w zakresie dochodzeń wewnętrznych (dochodzenia administracyjne w instytucjach, organach, urzędach i agencjach) Urząd powinien poinformować dane instytucje lub organy o prowadzonych w nich dochodzeniach lub o środkach administracyjnych podjętych w celu ochrony interesów Unii;
- c) w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych i przypadków nadużyć finansowych związanych z umowami finansowanymi ze środków wspólnotowych (wydatki bezpośrednie podlegają dochodzeniom zewnętrznym), Urząd powinien uzyskać uprawnienia do przeprowadzania inspekcji w lokalach podmiotów gospodarczych w Państwach Członkowskich, zgodnie z procedurami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2185/96. Urząd powinien także mieć swobodny dostęp do informacji będących w posiadaniu instytucji i organów Wspólnoty przy przeprowadzaniu dochodzeń zewnętrznych;

⁽¹⁾ COM(2003) 154 wersja ostateczna z 2.4.2003 r.

⁽²⁾ „Zarządzanie” oznacza tutaj nie tylko ustalenia w zakresie zarządzania, ale także ustalenia w zakresie nadzoru (Komitet Nadzoru).

⁽³⁾ Decyzja 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.5.1999).

- d) dla uzyskania pewności prawnej i bezstronności, gwarancje proceduralne odnoszące się do praw osób powinny zostać objaśnione w kontekście dochodzeń wewnętrznych, jak i zewnętrznych;
- e) rola Komitetu Nadzoru powinna zostać rozszerzona o monitorowanie czasu trwania dochodzeń oraz o ochronę osób, zarówno w dochodzeniach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Dlatego też zaproponowano zwiększenie składu Komitetu o dwóch członków. Komisja proponuje również, by jeden członek Komitetu był odpowiedzialny za przygotowywanie pracy na temat przestrzegania przez Urząd praw jednostek.
4. Uwagi zawarte poniżej uwzględniają ustalenia z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie, przedstawione w sprawozdaniu specjalnym nr 1/2005 Trybunału Obrachunkowego.

Zastosowanie zasady swobody decyzji w sprawie wszczynania dochodzeń

5. Zastosowanie zasady swobody decyzji w sprawie wszczynania dochodzeń może być uważane za poprawę skuteczności i Trybunał pochwała tę zmianę. Jednakże natychmiastowy efekt praktyczny będzie ograniczony. Jak przedstawiono w sprawozdaniu specjalnym, Urząd nie otrzymuje aż tylu uzasadnionych doniesień, żeby musiał dokonywać wyboru, które dochodzenia należy wszczynać.
6. Określanie priorytetów i harmonogramu jest ze sobą wzajemnie powiązane. Doświadczenie pokazało, że wiele wszczętych przez Urząd dochodzeń przekracza rozsądny okres (12–18 miesięcy). W tej sytuacji należałoby ustalić czas trwania dochodzeń.

Obowiązek informowania

7. Trybunał popiera propozycję wzmocnienia obowiązku informowania przez Urząd danych instytucji lub organów o wszczęciu dochodzenia. Skreślenie w obecnym art. 4 ust. 5 prawa do opóźnienia przekazania takiej informacji wprowadza jednak pewną niejednoznaczność. Brak prawnego uregulowania tej kwestii oznacza, że istnieje możliwość nieujawnienia informacji. Projekt Komisji powinien zostać zmieniony w celu zapewnienia, by przekazywanie informacji nie było opóźniane bez uzasadnienia, pod pretekstem, że zachowanie tajności jest warunkiem koniecznym dla skuteczności dochodzenia.

Rozszerzone użycie procedur kontroli i inspekcji w rozporządzeniu (Euratom, EC) nr 2185/96 ⁽¹⁾

8. Rozporządzenie (Euratom, EC) nr 2185/96 stanowi, że „kontrola na miejscu oraz inspekcje są przeprowadzane przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich” w zakresie wsparcia dla rolnictwa, funduszy strukturalnych i środków własnych.
9. Projekt zakłada, że rozporządzenie to zakresem stosowania obejmie wydatki bezpośrednie (polityki wewnętrzne, pomoc zewnętrzna itp.). Powinno to wzmocnić arsenał dostępnych dla Urzędu środków interwencyjnych, w szczególności w zakresie współpracy z władzami krajowymi. Kontrole Trybunału potwierdziły, że istnieją braki w tym zakresie. Dlatego też w tej kwestii Trybunał pochwała projekt Komisji.

Wzmocnienie gwarancji proceduralnych

10. Komisja uważa, że podstawowe zasady, którym podlegają dochodzenia, powinny zostać zawarte w rozporządzeniu. Trybunał popiera tę opinię.

Rola i liczba członków Komitetu Nadzoru

11. Należy zapewnić zgodność z procedurami prawnymi dotyczącymi dochodzeń. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 zażalenia w trakcie dochodzenia dotyczące dochodzeń prowadzonych przez śledczych OLAF-u należy składać u dyrektora Urzędu. Nie jest to rozwiązanie zadowalające, gdyż nie gwarantuje ono składającemu zażalenie obiektywnego rozpatrzenia jego wniosku. W przypadku gdy osoby objęte dochodzeniem uważały, że ich podstawowe prawa zostały naruszone, zwracały się one do Rzecznika Praw Obywatelskich. Procedura ta okazała się niezadowalająca, gdyż czasem prowadziła do interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich w toku dochodzeń. W projekcie Komisji zadanie kontroli postępowania śledczych powierzono Komitetowi Nadzoru. To rozwiązanie nie jest lepsze, gdyż jest ono sprzeczne z zasadą, że Komitet nie interweniuje w dochodzenia w toku.

12. Analiza legalności działań dochodzeniowych powinna zostać powierzona organowi bezstronnemu i nieangażowanemu w prowadzenie dochodzeń z powodu innych aspektów jego uprawnień.

⁽¹⁾ Dz.U. L 292 z 15.11.1996.

13. W swoim projekcie Komisja nie rozjaśnia roli Komitetu Nadzoru w kwestii niezgodności pomiędzy zasadą nieinterweniowania w dochodzenia a obowiązkiem uzyskania opinii z Komitetu w trakcie dochodzenia, który zachodzi w przypadku przekroczenia dwunastomiesięcznego okresu lub w przypadku gdy Komitet musi zostać poinformowany przed przekazaniem sprawy organom sądowiczym. Dlatego też bardziej stanowcze potwierdzenie zasady, że Komitet Nadzoru nie interweniuje w dochodzenia w toku, wydaje się konieczne.

14. Komisja proponuje zwiększenie składu Komitetu Nadzoru z pięciu do siedmiu członków. Propozycja ta nie jest oparta na żadnej obiektywnej analizie zadań Komitetu i procedur operacyjnych. Obowiązki członków są nieregularne i nie umożliwiają im

dogłębnego badania dokumentacji. W celu bardziej efektywnego wykonywania swoich obowiązków byłoby wskazane, aby przynajmniej kilku członków posiadało wcześniejsze doświadczenie w sprawach wspólnotowych, w szczególności w dziedzinie dochodzeń.

15. Zgodnie z art. 11 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, Komitet Nadzoru musi zebrać się co najmniej dziesięć razy w roku. Jednakże jeżeli Komitet ma skoncentrować się na chronieniu niezależności funkcji dochodzeniowej OLAF-u, nie może on mieć obowiązku spotykania się prawie co miesiąc. Ponadto analiza roli i procedur operacyjnych Komitetu Nadzoru powinna doprowadzić do redukcji stanowisk w sekretariacie Komitetu.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 9 czerwca 2005 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes
