KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.10.2017 r.
COM(2017) 589 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ocena rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999

{SWD(2017) 332 final}

1 Wprowadzenie

Komisja realizuje ambitny program działań na rzecz wzmocnienia ochrony interesów finansowych Unii. W 2017 r. osiągnięto istotne cele pośrednie. W lipcu Parlament i Rada przyjęły dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF")[1]. Oczekuje się ponadto, że Rada przyjmie wkrótce – w ramach umocnionej współpracy między 20 państwami członkowskich – rozporządzenie ustanawiające Prokuraturę Europejską[2].

Środki te uzupełniają instytucjonalny i prawny kontekst ochrony budżetu Unii, który dzisiaj opiera się – na szczeblu UE – na pracy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych („OLAF"), Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, innych instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii oraz – na szczeblu państw członkowskich – na pracy różnych krajowych organów administracyjnych i sądowych. Realizują one wszystkie niezbędne działania w celu ochrony budżetu Unii zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 325 TFUE. OLAF został powołany przez Komisję w 1999 r. w celu prowadzenia administracyjnych dochodzeń przeciwko nadużyciom, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom naruszającym interesy finansowe UE, a także w celu wspierania państw członkowskich w ich walce przeciwko nadużyciom[3].

Wszystkie te elementy mają istotne znaczenie, jako że Unia zmierza w kierunku kolejnych wieloletnich ram finansowych. Obecnie Komisja prowadzi rozważania na temat rodzaju budżetu, jaki jest potrzebny przyszłej Europie[4]. Skuteczne i właściwe wydatkowanie środków z budżetu Unii jest kluczowym elementem w procesie budowania zaufania obywateli UE oraz zwiększania mocy i wartości dodanej naszego wspólnego europejskiego projektu. Nadużycia finansowe i korupcja ograniczają dostępne zasoby, które mają przynosić korzyści obywatelom UE. Mogą być one również źródłem innych działań przestępczych (takich jak terroryzm i przestępczość zorganizowana); należy zatem walczyć z nimi aktywnie i skutecznie. Celem ostatecznym jest odpowiedni, wysoki poziom ochrony budżetu UE na całym terytorium Unii Europejskiej.

W tym kontekście w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki oceny stosowania rozporządzenia nr 883/2013 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF[5] („rozporządzenie"). Jest to zgodne z wymogiem zawartym w art. 19 rozporządzenia. Ponadto w sprawozdaniu przedstawiono możliwe sposoby dostosowania i w razie potrzeby

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29–41.

[2] Międzyinstytucjonalny numer referencyjny: 2013/0255 (APP). W dniach 8–9 czerwca 2017 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wypracowała ogólne podejście w sprawie rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Projekt rozporządzenia został następnie przedłożony Parlamentowi Europejskiemu do zatwierdzenia. Wszystkie zawarte w niniejszym dokumencie odniesienia do projektu rozporządzenia o Prokuraturze Europejskiej są odniesieniami do dokumentu 9941/17 (tekst przedstawiający podejście ogólne), dostępnego pod adresemhttp://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/pl/pdf

[3] 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. 20–22.

[4] Komisja Europejska, dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r.

[5] 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. 1–22.

wzmocnienia prawnych ram dochodzeń prowadzonych przez OLAF, w kontekście oczekiwanego przyjęcia rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz w kontekście najważniejszych ustaleń przeprowadzonej oceny.

Niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy opinia Komitetu Nadzoru OLAF w sprawie stosowania rozporządzenia, przyjęta na podstawie art. 19 rozporządzenia[6]. Sporządzone przez Komisję sprawozdanie z oceny oraz opinia Komitetu Nadzoru są dokumentami niezależnymi od siebie i były przygotowywane jednocześnie.

2 Ocena rozporządzenia nr 883/2013

W ocenie skupiono się na **czterech głównych obszarach**: skuteczności, wydajności, spójności, przydatności. Wartość dodana UE nie została objęta oceną, jako że OLAF zapewnia ochronę interesów finansowych UE w ramach art. 317 i 325 TFUE, realizując określone zadania na szczeblu UE, które nie mogą być realizowane na poziomie państw członkowskich. Odniesiono się do aspektów związanych z przyszłością rozporządzenia, mając na uwadze realizację jego celów, a także w kontekście zmieniających się tendencji w zakresie nadużyć finansowych i wynikających z tego zmian w zakresie polityki ich zwalczania.

Ocena opiera się na **szeroko zakrojonych konsultacjach** z dużą liczbą zainteresowanych stron. W ramach procesu oceny OLAF zorganizował w dniach 1–2 marca 2017 r. konferencję w sprawie oceny rozporządzenia[7], z udziałem niemal 250 uczestników reprezentujących służby koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych w państwach członkowskich, organy administracyjne państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie funduszami UE, organy ścigania, prokuraturę i organy sądowe, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, organizacje międzynarodowe, środowisko akademickie i organizacje pozarządowe. Ponadto zasięgnięto opinii wspomnianych wyżej zainteresowanych stron, a także pracowników OLAF-u za pośrednictwem wywiadów i ankiet.

Okres objęty oceną rozpoczyna się dnia 1 października 2013 r. (data wejścia w życie rozporządzenia), a kończy w grudniu 2016 r.

Szczegółowe ustalenia wynikające z oceny, a także zastosowana metodologia zostały opisane w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania. Przygotowanie dokumentu roboczego służb Komisji zostało zrealizowane przy wsparciu w postaci studium wykonanego przez zleceniobiorcę zewnętrznego[8].

3 Najważniejsze ustalenia wynikające z oceny

Rozporządzenie nr 883/2013 jest głównym elementem ram prawnych regulujących uprawnienia, jakie nadano OLAF-owi w celu prowadzenia dochodzeń administracyjnych dotyczących nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań mających negatywne oddziaływanie na interesy finansowe UE. Zostało ono przyjęte w wyniku szeroko zakrojonych dyskusji międzyinstytucjonalnych, zastępując dwa rozporządzenia z 1999 r., a jego celem było:

[6] Komitet Nadzoru OLAF, opinia nr 2/2017 z dnia 28 września 2017 r.
[7] Wszystkie dostępne prezentacje z konferencji są dostępne na stronie internetowej Komisji, pod adresem https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Final report, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf

- zwiększenie skuteczności, wydajności i rozliczalności OLAF-u, przy zachowaniu jego niezależności;
- wzmocnienie gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem;
- wzmocnienie współpracy z państwami członkowskimi, instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi; oraz
- wzmocnienie zarządzania OLAF-em.

W wyniku oceny stwierdzono, że te **konkretne cele** okazały się (i nadal pozostają) **odpowiednie** dla osiągnięcia nadrzędnego priorytetu, jakim jest ochrona interesów finansowych Unii. W tym celu OLAF wykonuje określone zadania na szczeblu UE, które nie mogłyby zostać zrealizowane jedynie na szczeblu krajowym. Wartość dodana wynikająca z dochodzeń OLAF-u znalazła potwierdzenie w procesie konsultacji prowadzonych z krajowymi i unijnymi zainteresowanymi stronami. Ocena potwierdziła także nieustające znaczenie wymienionych powyżej celów w kontekście powołania Prokuratury Europejskiej.

Rozporządzenie pozwoliło OLAF-owi na realizowanie jego zadań i osiągnięcie konkretnych wyników. W wyniku oceny stwierdzono wyraźną poprawę w **skuteczności przeprowadzanych dochodzeń**, która jest rezultatem szeregu konkretnych przepisów zawartych w rozporządzeniu. Dzięki wprowadzeniu przepisów umożliwiających współpracę strukturalną pogłębiono **współpracę i wymianę informacji** między OLAF-em a jego partnerami. Na przykład za zdecydowanie pozytywny wkład na rzecz umocnienia powiązań między OLAF-em a państwami członkowskimi uznano powołanie w państwach członkowskich jednostek ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych.

Doświadczenia wykazały, że skuteczność **wybierania przez OLAF spraw i prowadzenia dochodzeń** zdecydowanie wzrosła dzięki przyjęciu rozporządzenia oraz wprowadzeniu wewnętrznych środków organizacyjnych. Dowodzi tego większa liczba dochodzeń prowadzonych przez pracowników dochodzeniowych, a także liczba zaleceń i wysokość kwot, których odzyskanie zalecono.

Ocena ujawniła jednak również pewne niedociągnięcia związane z **prowadzeniem dochodzeń**. Mają one wpływ na skuteczne i wydajne stosowanie rozporządzenia.

(1) OLAF wykonuje uprawnienia dochodzeniowe, które wypływają z różnych aktów prawa Unii, w tym z rozporządzenia. Jednak na różnych szczeblach akty te uzależniają **stosowanie tych uprawnień od uwarunkowań dyktowanych prawem krajowym**, zwłaszcza jeżeli chodzi o przeprowadzane na miejscu kontrole i inspekcje podmiotów gospodarczych oraz działania z zakresu kryminalistyki cyfrowej na terytorium państw członkowskich. Z oceny wynika, że nie do końca jasny jest zakres, w jakim rozporządzenie nr 883/2013 pozwala na zastosowanie prawa krajowego. Różne interpretacje odpowiednich przepisów oraz różnice w prawie krajowym prowadzą dzisiaj do niejednolitego sposobu wykonywania przez OLAF jego uprawnień w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych przypadkach utrudnia to zdolność OLAF-u do sprawnego prowadzenia dochodzeń, a w efekcie do przyczynienia się do celu zapisanego w Traktacie, jakim jest skuteczna ochrona interesów finansowych w Unii.

(2) Rozporządzenie nie oddaje do dyspozycji OLAF-u **narzędzi umożliwiających wykonywanie** jego funkcji w sytuacji odmowy lub utrudniania przez osoby objęte dochodzeniem lub świadków. To z kolei może ograniczać skuteczność dochodzeń OLAF-u, wprowadzać rozbieżności między państwami członkowskimi w zależności

od tego, na ile właściwe organy krajowe mogą wspierać OLAF z pomocą swoich własnych narzędzi egzekwowania prawa; również w tym obszarze występują różnice w obowiązującym prawie krajowym.

(3) Ocena, opierając się na informacjach od niektórych zainteresowanych stron, wskazuje na konieczność rozważenia pewnych zmian uprawnień dochodzeniowych, jakie są do dyspozycji OLAF-u. Należy ocenić potrzebę i możliwości lepszego dostępu – na określonych warunkach – do **informacji dotyczących rachunków bankowych**, co mogłoby mieć kluczowe znaczenie dla wykrywania licznych przypadków nadużyć finansowych lub nieprawidłowości. Te uprawnienia są powiązane z możliwością prowadzenia dochodzeń w sprawie podatku **VAT**; jest to obszar, w którym mandat OLAF-u powinien być wyraźnie określony i wzmocniony.

(4) W obszarze **dochodzeń wewnętrznych** rozporządzenie stosuje się w związku z decyzjami wewnętrznymi, przyjętymi przez poszczególne instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, co prowadzi czasami do rozbieżnych możliwości podejmowania działań przez OLAF. W ocenie ustalono, że większa jasność w rozporządzeniu, jeżeli chodzi o warunki przeprowadzania dochodzeń wewnętrznych we wszystkich instytucjach, organach lub jednostkach organizacyjnych Unii, mogłaby pomóc w zapewnieniu jednolitej ochrony oraz zapewnić ramy, w obrębie których oceniane byłyby poszczególne ustalenia zawarte w decyzjach wewnętrznych. Ponadto można byłoby dalej zbliżyć do siebie przepisy mające zastosowanie do dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych (w sytuacjach, gdy rozbieżne przepisy nie są uzasadnione), co pozwoliłoby zagwarantować spójniejsze ramy dochodzeń.

(5) W ocenie określono zakres dalszego korzystania z możliwości **szybkiego przekazywania informacji** przez OLAF innym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii w sytuacjach, w których ustalono już część faktów dotyczących trwającego dochodzenia i powstaje konieczność podjęcia natychmiastowych środków ostrożności, zanim nastąpi zamknięcie dochodzenia.

Jeżeli chodzi o **działania podejmowane w następstwie dochodzeń**, po stronie odbiorców zaleceń OLAF-u występują bardzo duże rozbieżności, jeżeli chodzi o działania następcze podejmowane w odpowiedzi na zalecenia. Czasami występują istotne luki między zaleceniami a działaniami następczymi. W ocenie wskazano na jakość i terminowość sprawozdań końcowych OLAF-u jako na czynniki wpływające na odsetek działań następczych podejmowanych w odpowiedzi na zalecenia, a także – jeżeli chodzi o działania następcze w odpowiedzi na zalecenia finansowe – stwierdzono duże rozbieżności w ocenie ponoszonej przez budżet UE szkody – zależnie od tego, czy ocena ta była autorstwa OLAF-u czy instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii.

Jednak najważniejsze niedociągnięcia stwierdzone w odniesieniu do działań następczych podejmowanych w odpowiedzi na zalecenia dotyczą przepisów regulujących **dopuszczalność zgromadzonych przez OLAF dowodów w krajowych postępowaniach sądowych**. W rozporządzeniu przewidziano, że sprawozdania OLAF-u stanowią w takich postępowaniach dopuszczalny dowód – w taki sam sposób oraz na takich samych warunkach, co sprawozdania administracyjne sporządzane przez krajowych inspektorów administracyjnych. Ocena wskazuje, że w niektórych państwach członkowskich zasada ta nie zapewnia w dostateczny sposób skuteczności działań OLAF-u.

Wprowadzenie **nowego przepisu dotyczącego gwarancji proceduralnych**, które miało miejsce w 2013 r., zostało podczas oceny uznane, ogólnie rzecz biorąc, za poprawę

w kontekście ochrony praw osób fizycznych objętych dochodzeniem OLAF-u. Wprowadzona rozporządzeniem **funkcja weryfikacji legalności** oraz nowa **wewnętrzna procedura odwoławcza** wzmocniły dodatkowo gwarancje proceduralne osób fizycznych objętych dochodzeniami. Liczne zainteresowane strony uczestniczące w konsultacjach wyraziły obawy dotyczące wartości dodanej nowego przepisu, inne zaś twierdziły, że równowaga między uprawnieniami OLAF-u i prawami proceduralnymi jest odpowiednia, natomiast jeszcze inne wezwały do wzmocnienia praw proceduralnych. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie nie znaleziono dowodów na to, że gwarancje proceduralne w rozporządzeniu są niedostateczne w kontekście bieżących uprawnień i narzędzi dochodzeniowych OLAF-u. Jeżeli chodzi o zawarte w rozporządzeniu przepisy dotyczące **nadzoru i kontroli**, ocena wskazuje, że rozbieżne poglądy i praktyki w kontekście tych przepisów – zwłaszcza w odniesieniu do roli i uprawnień Komitetu Nadzoru, a także jego dostępu do posiadanych przez OLAF informacji dotyczących poszczególnych spraw – miały wpływ na pracę Komitetu oraz jego współpracę z OLAF-em.

W ocenie wskazano także na szereg kwestii w kontekście **spójności wewnętrznej i zewnętrznej** rozporządzenia.

(1) Rozporządzenie stanowi podstawę prawną, w oparciu o którą OLAF zapewnia państwom członkowskim pomoc w organizowaniu ścisłej i regularnej współpracy między ich właściwymi organami, służącej koordynacji ich działań na rzecz ochrony interesów finansowych UE. Jest to kluczowy element uprawnień OLAF-u pozwalający na wspieranie transgranicznej współpracy państw członkowskich. W rozporządzeniu nie zawarto jednak szczegółowych przepisów odnośnie do sposobów koordynacji lub procedur mających zastosowanie w tych tzw. **sprawach koordynacji**. Prowadzi to do sytuacji, w której OLAF oraz państwa członkowskie, które polegają na pomocy OLAF-u, mają do czynienia z brakiem pewności prawa. Jest to szczególnie ograniczające w obszarach (takich jak np. fundusze strukturalne), w których żadne inne akty prawa UE nie przewidują wspierającej i koordynującej roli OLAF-u. W obszarach, w których takie przepisy istnieją (na przykład w obszarze ceł i własności intelektualnej[9]), relacje między rozporządzeniem nr 883/2013, a takimi innymi aktami prawnymi mogą powodować praktyczne trudności w stosowaniu.

(2) Rozporządzenie 883/2013 stosuje się w związku z innymi aktami prawa UE, od których skutecznego stosowania zależy mandat OLAF-u. **Rozporządzenia 2185/96 i 2988/95**, na których opierają się jedne z najważniejszych narzędzi dochodzeniowych OLAF-u – kontrole i inspekcje na miejscu – były przyjęte przed rozporządzeniem nr 883/2013 i poprzedzającymi je aktami z 1999 r. W ocenie wskazano na pewne niespójności między tymi ściśle powiązanymi instrumentami prawnymi, które w niektórych przypadkach mogą prowadzić do niepewności i rozbieżnych interpretacji.

I wreszcie, w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania oraz w sprawozdaniu zewnętrznego wykonawcy wskazano na szereg przepisów rozporządzenia, które mogłyby zostać **wyjaśnione lub uproszczone** w rozporządzeniu lub które mogłyby być **lepiej stosowane** dzięki środkom wdrażającym. Niektóre z nich zostały wskazane w pkt 5.3 poniżej, jako warte szczególnej uwagi.

[9] Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego, Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1–16, po raz ostatni zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1525 z dnia 9 września 2015 r. i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003, Dz.U. L 181 z 29.6.2013, s. 15–34.

Ewentualne możliwości działań następczych w odpowiedzi na ocenę wymieniono w części 5. Powinny one, z jednej strony, opierać się na przeanalizowanych w ocenie doświadczeniach wypływających ze stosowania rozporządzenia. Z drugiej strony, powinny one uwzględniać utworzenie Prokuratury Europejskiej w przyszłości, która zasadniczo wzmocni i zmieni mechanizmy ochrony interesów finansowych UE na szczeblu UE.

4 Utworzenie Prokuratury Europejskiej i jej wpływ na uprawnienia OLAF-u i prowadzone przez OLAF dochodzenia

Utworzenie Prokuratury Europejskiej jest jednym z kluczowych priorytetów Komisji w obszarze wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a także częścią ogólnej strategii przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę budżetu UE. Podczas Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 8 czerwca 2017 r. 20 państw członkowskich wypracowało ogólne podejście w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską w ramach wzmocnionej współpracy. Prokuratura Europejska będzie pierwszym organem UE wyposażonym w kompetencje do ścigania przestępstw mających wpływ na budżet UE, zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie PIF, takich jak nadużycia, korupcja oraz poważne transgraniczne oszustwa związane z VAT. Oczekuje się, że efektem rozporządzenia będzie spójniejsza i skuteczniejsza polityka ścigania przestępstw mających wpływ na budżet UE, oraz większa liczba postępowań i wyroków, a także wysoki poziom odzyskiwania środków, utraconych wcześniej przez budżet UE w wyniku popełnionych oszustw. Przewidziano w nim także możliwość reagowania na pewne niedociągnięcia stwierdzone w wyniku oceny, o ile dotyczą one uczestniczących państw członkowskich.

Komisja już wcześniej podkreślała konieczność nasilenia walki z oszustwami odbijającymi się negatywnie na budżecie Unii – z pomocą zintegrowanej polityki dochodzeń karnych i administracyjnych[10]. Podejście to jest nadal aktualne. Dzięki utworzeniu Prokuratury Europejskiej Unia będzie dysponować organami mającymi możliwość prowadzenia obu tych rodzajów dochodzeń, co umocni ogólne możliwości działania na szczeblu UE; jednocześnie Unia będzie mogła uzupełniać i wspierać działania podejmowane przez państwa członkowskie w ramach ich odpowiedzialności za ochronę budżetu UE.

Ogólny mandat OLAF-u nie ulegnie zmianie po ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, jednak jego działania będą musiały zostać pod wieloma względami dostosowane w związku z jej powołaniem.

OLAF będzie nadal odpowiedzialny za dochodzenia administracyjne w przypadku podejrzewanych nieprawidłowości – związanych lub niezwiązanych z nadużyciami finansowymi – w obrębie Unii, instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii oraz państw członkowskich, i będzie wydawać zalecenia w sprawie wszczynania postępowań sądowych, dyscyplinarnych, finansowych lub administracyjnych.

W obszarze podejrzewanych nadużyć finansowych Prokuratura Europejska i OLAF będą musiały ściśle współpracować. Dzisiaj, gdy w wyniku przeprowadzonego dochodzenia OLAF wskazuje na ewentualne przestępstwo, współpracuje on z prokuraturą krajową oraz organami sądowymi. W momencie powstania pierwszego organu na szczeblu UE odpowiedzialnego za dochodzenia i ściganie, konieczne będzie stworzenie silnej synergii między Prokuraturą Europejską a OLAF-em, co pozwoli im na realizowanie swoich zadań

[10] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych – Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników, COM(2011) 293 final z 26.5.2011.

w sposób możliwie efektywny i wydajny, a jednocześnie na szybkie i skuteczne reagowanie w przypadkach domniemanych oszustw na terytorium UE.

W tym kontekście konieczne będzie rozważenie dostosowań ram prawnych stanowiących podstawę dochodzeń OLAF, co pozwoli na wyeliminowanie podwójnych dochodzeń w tych samych sprawach, a także wprowadzenie mechanizmów niezbędnych do pełnienia przez OLAF jego roli jednostki zapewniającej operacyjne wsparcie.

W licznych przypadkach nie będzie konieczności koordynacji działań OLAF-u i Prokuratury Europejskiej ze względu na ich różne mandaty. Prokuratura Europejska będzie przeprowadzać postępowania karne, zaś OLAF – administracyjne, skupiając się na finansowych, dyscyplinarnych i administracyjnych działaniach następczych. OLAF będzie również kontynuować dochodzenia w państwach członkowskich, które na obecnym etapie nie uczestniczą w Prokuraturze Europejskiej. W tych państwach członkowskich organy krajowe oraz OLAF powinny przyczynić się do stworzenia warunków gwarantujących skuteczny i odpowiedni poziom ochrony interesów finansowych Unii na całym terytorium UE. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej nie powinno w żaden sposób prowadzić do nieskutecznej ochrony budżetu w państwach członkowskich nieuczestniczących w Prokuraturze Europejskiej.

5. Dalsze kroki

Rozporządzenie nr 883/2013 pozwoliło OLAF-owi na dalsze osiąganie konkretnych wyników w jego działaniu na rzecz ochrony budżetu UE. Zmiany wprowadzone w 2013 r. pociągnęły za sobą wyraźne usprawnienia, jeżeli chodzi o prowadzenie dochodzeń, współpracę z partnerami i prawa zainteresowanych stron. Jednocześnie w ocenie podkreślono pewne niedociągnięcia, które odbijają się na skuteczności i efektywności dochodzeń. Ponadto utworzenie Prokuratury Europejskiej będzie stanowiło pewien przełom i w związku z tym będzie wymagało szybkich dostosowań w działaniach OLAF-u celem zapewnienia synergii i skutecznego wykorzystania zasobów na szczeblu UE.

W odpowiedzi Komisja przygotuje ocenę zgodnie z zasadami dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, co może spowodować wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia 883/2013 w pierwszym półroczu 2018 r. Zmiana ta powinna obowiązywać w momencie, w którym swoją działalność podejmie Prokuratura Europejska[11], ponieważ pozwoli to na płynne przejście do nowych ram instytucjonalnych. W ocenie uwzględniona zostanie również opinia Komitetu Nadzoru OLAF-u, która towarzyszy niniejszemu sprawozdaniu.

W ocenie rozważone zostaną w pierwszym rzędzie zmiany, które stanowiłyby odpowiedź na wpływ ustanowienia Prokuratury Europejskiej na rolę i działalność OLAF-u. W ocenie mogą zostać także uwzględnione, w razie potrzeby, ewentualne dodatkowe ukierunkowane zmiany, oparte na najbardziej jednoznacznych ustaleniach z oceny. Tym samym wzmocnione zostaną ramy dotyczące dochodzeń OLAF-u, aby utrzymać silną pozycję i pełną funkcjonalność OLAF-u, który uzupełnia oparte na prawie karnym podejście Prokuratury Europejskiej o dochodzenia administracyjne.

Ocena, przeprowadzona zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, pozwalająca na przygotowanie ewentualnego wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia w 2018 r. oraz

[11] Jak stanowi art. 120 ust. 2 projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej. Prokuratura Europejska będzie realizować swoje uprawnienia dochodzeniowe i w zakresie ścigania od dnia określonego decyzją Komisji, nie wcześniej niż trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.

wprowadzenie innych działań następczych w odpowiedzi na ocenę, obejmie przede wszystkim obszary określone poniżej.

5.1 Adaptacja do ustanowienia Prokuratury Europejskiej

W projekcie rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej uwzględniono najważniejsze zasady kontaktów między Prokuraturą Europejską a OLAF-em; znajduje się w nim wymóg, aby obie instytucje działały w sposób uzupełniający, zapewniając tym samym wykorzystanie wszelkich dostępnych środków na rzecz ochrony interesów finansowych Unii[12]. W ocenie rozważone zostanie, na ile założenie to może zostać odzwierciedlone w rozporządzeniu nr 883/2013 poprzez wprowadzenie konkretnych procedur współpracy oraz na ile można uzupełnić rozporządzenie o ustalenia robocze.

Jeden z aspektów, który można by uwzględnić, dotyczy **zajmowania się przez OLAF napływającymi informacjami oraz bezzwłocznego przekazywania informacji do Prokuratury Europejskiej** w przypadku wszelkich czynów przestępczych, w odniesieniu do których Prokuratura Europejska mogłaby wykonywać swoją właściwość[13]. Biorąc pod uwagę mandat OLAF-u, urząd ten będzie dla Prokuratury Europejskiej ważnym źródłem napływających informacji. Ponadto, jeżeli chodzi o dokonywany przez OLAF **wybór spraw**, odpowiednie przepisy powinny wyeliminować jednoczesne prowadzenie dochodzeń przez OLAF i Prokuraturę Europejską; OLAF powinien powstrzymać się od prowadzenia dochodzenia administracyjnego w momencie, w którym Prokuratura Europejska podejmuje dochodzenie karne w związku z tymi samymi okolicznościami[14].

Ponadto przeanalizować należy także **zajmowanie się przez OLAF sprawami przekazanymi mu przez Prokuraturę Europejską** celem podjęcia administracyjnych działań następczych[15].

I wreszcie, w ocenie rozważone zostaną sposoby nadania mocy przepisom zawartym w projekcie rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej, pozwalającym **Prokuraturze Europejskiej na zwrócenie się do OLAF-u z prośbą o wsparcie operacyjne**[16]. Może to obejmować analizę możliwości procedur rozpatrywania wniosków, a także procedur, jakie OLAF powinien przeprowadzić na etapie realizacji swoich zadań celem zapewnienia, aby wyniki działania mogły zostać wykorzystane przez Prokuraturę Europejską w jej dochodzeniach oraz na potrzeby późniejszego wykorzystania wszelkich dowodów.

5.2 Zwiększenie skuteczności dochodzeniowej funkcji OLAF-u

Komisja zweryfikuje także ewentualne rozwiązania pewnych niedociągnięć stwierdzonych w toku oceny. Główny punkt ciężkości powinien znaleźć się na ukierunkowanych zmianach mających na celu zwiększenie skuteczności dochodzeń. W ocenie uwzględnione zostaną zwłaszcza następujące kwestie.

Rozważone zostaną możliwe rozwiązania służące zwiększeniu **spójności stosowania narzędzi dochodzeniowych** będących do dyspozycji OLAF-u w państwach członkowskich i w instytucjach, organach lub jednostkach organizacyjnych Unii, tak aby zapewnić spójny poziom ochrony w całej Unii. W tym kontekście rozważyć należy obecne odniesienia do prawa krajowego, a także przepisy w sprawie dochodzeń wewnętrznych.

[12] Jak stanowi art. 101 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.
[13] Jak stanowi art. 24 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.
[14] Jak stanowi art. 101 ust. 2 projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.
[15] Jak stanowią art. 39 ust. 4 i art. 101 ust. 4 projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.
[16] Jak stanowi art. 101 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej.

Rozważyć należy ewentualne zmiany przepisów dotyczących **dopuszczalności sprawozdań OLAF-u jako dowodów** w postępowaniach sądowych w państwach członkowskich; pozwoliłoby to na zagwarantowanie ich skuteczności i wyeliminowanie nieefektywnych aspektów działania wynikających z powielania dochodzeń.

Komisja oceni także sposoby lepszego **egzekwowania istniejących uprawnień OLAF-u**. W związku z tym można by przeanalizować weryfikację **obowiązków współpracy** przewidzianych w rozporządzeniu, aby zapewnić spójne i skuteczne ramy na poszczególnych etapach dochodzenia.

Ponadto w ramach oceny rozważone zostanie doprecyzowanie mandatu OLAF-u i narzędzi dochodzeniowych w obszarze **VAT**, a także potrzeba i możliwość lepszego dostępu do informacji dotyczących **rachunków bankowych**.

I wreszcie, ocenie można by poddać nowe przepisy regulujące prowadzenie **spraw dotyczących koordynacji**, co pozwoli wypełnić obecną lukę w rozporządzeniu.

5.3 Inne ustalenia z oceny

W uzupełnieniu powyższych ustaleń w ocenie wykazano szereg kwestii, które warto poddać dalszemu wyjaśnieniu lub uproszczeniu w rozporządzeniu, lub które można by rozwiązać za pomocą środków prawnych bądź dzięki lepszemu stosowaniu rozporządzenia.

Przede wszystkim Komisja rozważy, w jaki sposób lepiej zareagować na trudności praktyczne wynikające z rozbieżnych poglądów na przepisy regulujące zadania i mandat **Komitetu Nadzoru**. W tym kontekście Komisja zaleca szybkie zawarcie ustaleń roboczych między OLAF-em a jego Komitetem Nadzoru.

Ewentualne obszary wymagające dalszego wyjaśnienia w kontekście rozporządzenia, które wymieniono w ocenie, to przepisy dotyczące **dochodzeń wewnętrznych** (w szczególności inspekcji pomieszczeń), operacji z zakresu **kryminalistyki cyfrowej** oraz przekazywania informacji **państwom trzecim i organizacjom międzynarodowym**. Ukierunkowane zmiany mogłyby również stanowić odpowiedź na postrzegane niespójności i dalej zbliżyć do siebie przepisy mające zastosowanie do dochodzeń wewnętrznych i zewnętrznych (w sytuacjach, gdy rozbieżne przepisy nie są uzasadnione).

Komisja może również zbadać środki w celu zapewnienia ściślejszej współpracy między OLAF-em a instytucjami, organami lub jednostkami organizacyjnymi Unii dotyczącej ewentualnego **przekazywania przez OLAF informacji na jak najwcześniejszym etapie**, gdy konieczne może być przyjęcie środków ostrożności, a także w celu ograniczenia rozbieżności dotyczących działań następczych podejmowanych w odpowiedzi na **zalecenia finansowe**.

Komisja zaleca, aby OLAF podjął działania wewnętrzne na rzecz zagwarantowania spójnej **jakości sprawozdań końcowych i zaleceń**, a także rozważył, czy istnieje potrzeba zweryfikowania **wytycznych w zakresie dochodzenia i procedur**, celem wyeliminowania wszelkich ewentualnych rozbieżności w stosunku do rozporządzenia.

5.4 Perspektywa

Na późniejszym etapie, po ewentualnym złożeniu wniosku w 2018 r., można by uruchomić szerszy proces modernizacji ram dotyczących dochodzeń prowadzonych przez OLAF, które w swoich podstawowych założeniach sięgają utworzenia OLAF-u w 1999 r. (a nawet wcześniej). Stanowiłoby to okazję do rozważenia bardziej zasadniczych zmian w kontekście tendencji w zakresie nadużyć finansowych notowanych w XXI wieku oraz uwzględnienia

doświadczeń zdobytych w toku współpracy między Prokuraturą Europejską a OLAF-em. Pozwoliłoby to skupić się na innych aspektach ram prawnych, które wymagałyby dalszych rozważań i dyskusji. Aspekty te mogłyby obejmować instytucjonalne zarządzanie OLAF-em i instytucjonalną kontrolę jego działalności. W wyniku oceny nie stwierdzono wyraźnej potrzeby zasadniczego przeglądu – na tym etapie– odpowiednich przepisów rozporządzenia. Należy również zauważyć, że wniosek Komisji dotyczący powołania kontrolera gwarancji proceduralnych[17] nadal nie został przyjęty, a współustawodawca nie podjął jeszcze dalszych kroków w tej sprawie. Jak wykazała ocena, w ewentualnym przeglądzie ram prawnych elementem drugiego etapu mogłyby być bardziej złożone kwestie związane z ogólną spójnością unijnych ram prawnych regulujących walkę z nadużyciami finansowymi, wykraczające poza rozporządzenie 883/2013.

[17] COM(2014) 340 final.