

Działalność OLAF w kontekście ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej

Wstęp

Zjawiska związane z nadużyciami finansowymi towarzyszą Wspólnocie Europejskiej od jej powstania, bowiem instrumenty prawnej ochrony interesów finansowych Wspólnot można odnaleźć już w traktatach paryskim i rzymskim. Zdecydowanym przełomem zainteresowania zagadnieniem ochrony finansów są lata dziewięćdziesiąte. Wówczas pojęcie „interesy finansowe Wspólnot Europejskich” jako termin prawny zostało wprowadzone przez Traktat o Unii Europejskiej (TUE), podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht¹. W wyniku postanowień Traktatu ochrona interesów finansowych nie była już tylko jednym z elementów polityki Wspólnot Europejskich, lecz stała się głównym obszarem współpracy międzyrządowej w ramach III filaru Unii Europejskiej².

Na jego podstawie zostały uchwalone dwa zasadnicze horyzontalne akty prawne: rozporządzenie Rady nr 2988/95 (WE, Euratom) z 18 grudnia 1995 roku o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich³ i rozporządzenie Rady nr 2185/96 (WE, Euratom) z 11 listopada 1996 roku dotyczące kontroli na miejscu przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami i innymi nieprawidłowościami⁴.

Przepisy rozporządzenia nr 2988/95 definiują nieprawidłowości finansowe a także ustanawiają ogólne zasady dotyczące kontroli, środków i kar administracyjnych. Pod pojęciem nieprawidłowości finansowych rozporządzenie rozumie jakiegokolwiek naruszenie postanowień prawa wspólnotowego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę dla ogólnego budżetu Wspólnot lub budżetów przez nie zarządzanych. Szkada może dotyczyć uszczuplenia lub

¹ O. J. C 191, 1992.

² Zob. V. Pujas, The European Anti-Fraud Office (OLAF): a European policy to fight against economic and financial fraud, "Journal of European Public Policy", t.10, nr 5/2003, s. 781.

³ Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of European Commission financial interests, O. J. L 312, 23. 12. 1995, s. 1.

⁴ Council Regulation (EC, Euratom) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, O. J. L 292, 15. 11. 1996, s. 2.

utraty dochodów z zasobów własnych, które są pobierane bezpośrednio w imieniu Wspólnoty jak również na nieuzasadnionych wydatkach⁵.

Ochrona interesów finansowych była w centrum zainteresowania nie tylko instytucji wspólnotowych, ale i państw członkowskich, które postanowiły objąć ją reżimem krajowego prawa karnego⁶. W ten sposób powstała konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku⁷ oraz pierwszy protokół do tejże konwencji⁸, w których to zostały sprecyzowane pojęcia nieprawidłowości (nadużycia finansowego) i oszustwa. Definicja nadużycia finansowego na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich wylicza zachowania przestępcze oddzielnie w dziedzinie wydatków i dochodów budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Odnośnie wydatków jest to⁹:

- każde umyślne działanie lub zaniechanie polegające na wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich lub z budżetów zarządzanych przez lub w imieniu Wspólnot;
- nieujawnieni informacji, stanowiące naruszenie określonego obowiązku, w tym samym celu;
- niewłaściwe wykorzystanie takich środków na cele inne aniżeli te, na które zostały one pierwotnie przyznane.

W kwestii przychodów jest to każde świadome działanie lub zaniechanie odnoszące się do¹⁰:

- wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne pomniejszenie środków z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich lub z budżetów zarządzanych przez lub w imieniu Wspólnot;
- nieujawnieni informacji, stanowiące naruszenie określonego obowiązku, w tym samym celu;

⁵ Art.1 ust.2 Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95, s. 1.

⁶ Art. 209 a (obecnie 280) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) podkreśla „Państwa członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania oszustw naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania oszustw naruszających ich własne interesy finansowe. (...) państwa członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed oszustwami. W tym celu organizują z pomocą Komisji ścisłą i regularną współpracę pomiędzy właściwymi władzami”. Postanowienia te znalazła się także w: art. 78 i traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), art. 183 a traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA).

⁷ O. J. C 316, 27. 11. 1995.

⁸ Pierwszy Protokół do konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dn. 27 września 1996 roku, O. J. C 313, 23.10.1996.

⁹ Art. 1 ust.1a Konwencja o ochronie..., s. 1.

¹⁰ Tamże.

- niewłaściwe wykorzystanie korzyści uzyskanej zgodnie z prawem , w tym samym celu.

W tym miejscu należy nadmienić, iż istnieje różnica między oszustwem a innymi nieprawidłowościami i opiera się ona na ich kwalifikacji prawnej, bowiem nadużycie finansowe jest czynem karanym jako przestępstwo w procesie karnym, natomiast nieprawidłowość jest pojęciem, które należy kojarzyć z obszarem prawa administracyjnego.

Warto podkreślić także, iż Konwencja a także ww. rozporządzenia nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że nadużycia na szkodę interesów finansowych Wspólnot (w tym także współuczestnictwo i podżeganie) będą karalne w sposób skuteczny, proporcjonalny i przede wszystkim odstraszący. Zasadą ogólną jest konieczność zwrotu bezprawnie uzyskanej korzyści finansowej wraz z odsetkami. Natomiast w przypadku nieprawidłowości umyślnych lub będących rezultatem zaniedbań stosuje się sankcje administracyjne w postaci: grzywny administracyjnej, zwrotu nieprawnie uzyskanej kwoty wraz z odsetkami, pozbawienia możliwości uzyskania korzyści lub cofnięcie korzyści na okres następujący po nieprawidłowości, tymczasowe wyłączenie sprawcy z uczestnictwa w programach pomocy wspólnotowej a także inne kary o charakterze czysto ekonomicznym¹¹.

Nieprawidłowości finansowe, malwersacje i oszustwa narażają każdego roku budżet Unii Europejskiej na wielomilionowe straty, dlatego też instytucje wspólnotowe i państwa członkowskie przykładają tak dużą wagę do ochrony swoich interesów finansowych. Zaznaczyć również należy, iż korupcja i oszustwa oprócz szkód finansowych podważają wiarygodność samej Unii Europejskiej przysparzając jej przeciwników. Dlatego też, w celu skutecznego zwalczania nieprawidłowości, nadużyć finansowych i innej bezprawnej działalności na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich powołany został w 1999 roku Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

¹¹ Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych, pod. red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, s. 63-64.

Podstawy prawne OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (European Anti-Fraud Office) znany pod akronimem jego francuskiej nazwy jako OLAF, utworzony został na mocy decyzji Komisji nr 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z 28 kwietnia 1999 roku¹², przyjętej na podstawie art. 162 (obecnie art. 218) TWE¹³. Utworzenie OLAF stanowiło przedsięwzięcie Wspólnoty mające na celu kolejną próbę podjętą na przestrzeni ostatnich lat i ukierunkowaną na ochronę interesów finansowych. OLAF zastąpił UCLAF przejmując jego kompetencje i zadania.

Ramy prawne obejmujące ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej i stanowiące podstawę prawną funkcjonowania OLAF obejmują następujące środki prawne:

- o rozporządzenie nr 2988/95 o ochronie interesów finansowych¹⁴,
- o rozporządzenie nr 2185/96 w sprawie kontroli na miejscu przeprowadzanych przez Komisję¹⁵,
- o decyzję nr 352/99 o ustanowieniu Europejskiego Urzędu ds. zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁶
- o rozporządzenie nr 1073/99 i 1074/99 o dochodzeniach prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁷
- o rozporządzenie nr 1074/99 o dochodzeniach prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁸

Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) rozpoczął formalnie działalność 1 czerwca 1999 roku, tj. z dniem wejścia w życie dwóch rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego: nr 1073/99 oraz podobnej treści nr

¹² Decyzja komisji nr 1999/352 (WE, EWWiS, Euratom) z dn. 28 kwietnia 1999 roku, w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Antymalwersacyjnego (OLAF), O. J. L 136, 31. 05. 1999, s. 20, (wersja w języku polskim dostępna na stronie internetowej www.ukie.gov.pl).

¹³ Również na podstawie art. 16 TEWWiS i art. 131 TEWEA. Decyzja powołująca OLAF została oparta na podstawie prawnej upoważniającej Komisję do przyjmowania środków ustalających własną organizację wewnętrzną.

¹⁴ Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of European Commission financial interests, O. J. L 312, 23.12.1995.

¹⁵ Council Regulation No 2185/96, O. J. L 292, 15. 1996.

¹⁶ Decyzja Komisji nr 1999/352, O. J. L 136, 31. 05. 1999.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999 (WE) z dn. 25 maja 1999 roku, dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd Antymalwersacyjny (OLAF), O. J. L 136, 31. 05. 1999, (wersje w języku polskim dostępne na stronie internetowej www.ukie.gov.pl).

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1074/1999 (Euratom) z dn. 25 maja 1999 roku, dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd Antymalwersacyjny (OLAF), O. J. L 136, 31. 05. 1999, (wersje w języku polskim dostępne na stronie internetowej www.ukie.gov.pl).

1074/99 z 25 maja 1999 roku, dotyczących dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Można śmiało powiedzieć, iż funkcjonowanie Urzędu opiera się zasadniczo na tych dwóch rozporządzeniach, które określają charakter Urzędu, główne cele, zadania i sposób ich realizacji, procedurę prowadzenia dochodzeń, powołanie Dyrektora, personelu a także Komitetu Nadzorczego. Rozporządzenia są uzupełnieniem decyzji Komisji ustanawiającej OLAF, ponieważ rozszerzają zawarte w niej postanowienia i wytyczne dotyczące działalności.

Zadania OLAF

Zakres zadań OLAF określony został bardzo szeroko i w skutek tego mało precyzyjnie. Wiąże się to z tym, iż zadania nie ograniczają się jedynie do nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Wspólnot, lecz obejmuje także działania skierowane przeciwko prawidłowemu funkcjonowaniu Wspólnot.

Podstawową misją OLAF jest ochrona interesów finansowych Wspólnoty, a co za tym idzie walka z nieprawidłowościami finansowymi, korupcją, oszustwami i z każdym innym nielegalnym działaniem łącznie z błędami wewnątrz Instytucji Europejskich, które miały konsekwencje finansowe¹⁹. Poza tą zasadniczą misją działalności Urzędu, Komisja w art. 2 decyzji nr 1999/352 określiła siedem kluczowych zadań realizowanych przez OLAF²⁰:

1. Prowadzenie dochodzeń administracyjnych (wewnętrznych i zewnętrznych) zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego.
2. Udzielanie Komisji wsparcia we współpracy z państwami członkowskimi w dziedzinie walki z korupcją i nieprawidłowościami.
3. Prowadzenie działań operacyjnych Komisji związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych, a w szczególności rozwijaniem niezbędnej infrastruktury, udzielaniem wsparcia operacyjnego i technicznego na rzecz instytucji, organów i urzędów krajów członkowskich.
4. Gromadzenie i analizowanie informacji na temat wszelkich nieprawidłowości finansowych.
5. Utrzymywanie stałego kontaktu ze służbami policyjnymi i organami sądowymi.
6. Przygotowywanie propozycji legislacyjnych Komisji i rozwijanie koncepcji przeciwdziałania korupcji.

¹⁹ Art. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1074/1999, O. J. L 136, 31. 05. 1999, oraz art. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (Euratom) nr 1073/99, O. J. L 136, 31. 05. 1999.

²⁰ Art. 2 decyzji Komisji nr 1999/352 O. J. L 136, 31. 05. 1999.

7. Reprezentowanie Komisji na forach dotyczących walki z korupcją, oszustwami i innymi działaniami na szkodę interesów finansowych Wspólnoty.

Wymienione powyżej zadania nie są jedynymi, które OLAF realizuje, bowiem z każdym kolejnym rokiem działalności Urzędu tych zadań przybywa. Nowe zadania są wynikiem strategii Komisji, która dąży do całościowej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i w związku z tym można wskazać na jeszcze 3 zadania realizowane przez OLAF

1. Wzmocnienie współpracy z państwami kandydującymi do Unii Europejskiej w zakresie ochrony interesów finansowych,
2. Wzmacnianie współpracy między jednostkami organizacyjnymi Komisji i OLAF,
3. Organizowanie szkoleń.

Poszerzanie zakresu zadań z jednej strony świadczy na korzyść Urzędu, wskazuje bowiem na sprawne działanie, z drugiej jednak ciągle mnożenie kompetencji może doprowadzić do mniej efektywnego realizowania zadań pierwotnych. Dlatego też, wydaje się koniecznością ustanowienie priorytetów wśród zadań oraz dokonanie konkretnego podziału zadań pomiędzy państwa członkowskie a OLAF, ponieważ wiele zadań jest tożsamyh.

Struktura organizacyjna OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) pod względem administracyjnym jest służbą Komisji Europejskiej i funkcjonuje w ramach Dyrekcji Generalnej Budżet²¹, jednakże w swoich funkcjach dochodzeniowych pozostaje niezależny. Gwarantem niezależności Urzędu jest status Dyrektora Generalnego²², który nie może przyjmować instrukcji i wytycznych ze strony Komisji, rządu i innych instytucji. Dyrektor OLAF odpowiada za prawidłowe wykonywanie funkcji dochodzeniowej Urzędu i w związku z tym posiada pełną swobodę w zakresie wszczynania dochodzeń i kierowania ich

²¹ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 1/2005dotyczące zarządzania Europejskim Urzędem ds. zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), 2005/C 202/01 (wersje w języku polskim dostępne na stronie internetowej www.ukie.gov.pl).

²² Dyrektor Generalny jest nominowany przez Komisję, po konsultacji z Radą i Parlamentem oraz uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Nadzorującego. Kadencja dyrektora trwa 5 lat z możliwością jednokrotnego powtórzenia. Obecnie jest nim niemiecki prokurator Franz-Herman Bruener.

przebiegiem. Po zakończeniu postępowania jest zobowiązany do sporządzenia raportu końcowego. Ponadto, przedstawia Komisji, Radzie, Parlamentowi i Trybunałowi Obrachunkowemu raporty na temat wyników dochodzeń prowadzonych przez Urząd²³. W gestii uprawnień Dyrektora Biura znajduje się również: mianowanie inspektorów, kontrola działalności grup specjalnych, przygotowanie projektu budżetu, zakup sprzętu i zarządzanie nieruchomościami²⁴.

Kontrolę nad Urzędem sprawuje Komitet Nadzorczy składający się z pięciu niezależnych ekspertów nie związanych z instytucjami Unii Europejskiej. Komitet podobnie jak Dyrektor nie przyjmuje instrukcji ani wytycznych od państw członkowskich i instytucji wspólnotowych. Komitet obraduje co najmniej dziesięć razy w roku, przedstawia dyrektorowi opinie doradczą działalności Urzędu a także publikuje raz w roku raport z działalności OLAF, który następnie jest przedstawiany Komisji, Radzie, Parlamentowi oraz Trybunałowi Obrachunkowemu. Rola Komitetu Nadzorczego polega na „umacnianiu niezależności Biura przez sprawowania regularnej kontroli prowadzonych działań dochodzeniowych, jednak bez prawa ingerowania w ich przebieg”²⁵.

Strukturę organizacyjną Urzędu reguluje wewnętrzny regulamin OLAF Manual (luty 2005 r.) wydany przez Dyrektora Generalnego²⁶. Określa on:

1. Strukturę wewnętrzną OLAF:
 - o Dyrekcja A (Investigations & Operations I),
 - o Dyrekcja B (Investigations & Operations II),
 - o Dyrekcja C (Operational & Policy Support),
 - o Dyrekcja D (General Affairs).
2. Czas trwania kadencji Dyrektora Generalnego,
3. Zakres uprawnień i zadania Dyrektora Generalnego i personelu,
4. Zadania poszczególnych Dyrekcji
5. Sposób kontaktowania się OLAF z państwami członkowskimi UE.

Podkreślić należy, iż struktura wewnętrzna OLAF dopasowana została do zadań realizowanych przez Urząd, co stanowi praktyczne rozwiązanie. Jednak z drugiej strony OLAF jest młodym, bowiem zaledwie dziewięcioletnim urzędem i zakres zadań ulega

²³ J. Łacny, *Ochrona...*, s. 19.

²⁴ B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Zakamycze 2004, s. 74.

²⁵ J. Łacny, *Ochrona...*, s. 19.

²⁶ Zob. European Commission, *European Anti -Fraud Office (OLAF), The Director General, Report of the European Anti -Fraud Office (OLAF), Activity report for the period 1 June 2000-31 May 2001*, Brussels, 23. 05. 2000.

poszerzeniu, co może doprowadzić do tego, iż obecna struktura okaże się przeszkodą w jego sprawnym funkcjonowaniu. Również umiejscowienie OLAF w strukturze administracyjnej Komisji Europejskiej budzi pewne wątpliwości – głównie, co do niezależności i samodzielności Urzędu. Należy zaznaczyć, iż Urząd, który walczy z korupcją i oszustwami zwłaszcza wśród funkcjonariuszy wspólnotowych powinien posiadać pełną niezależność, którą może uzyskać tylko i wyłącznie jako samodzielnie działająca instytucja w pełni niezależna od Komisji, Parlamentu i Rady. Takie rozwiązanie świadczyłoby o tym, iż Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do walki z korupcją i oszustwami i dokłada wszelki starań by zapewnić skuteczną walkę z nimi.

Działalność operacyjna OLAF w zakresie działań strukturalnych

Najważniejszą formą działalności OLAF jest jego działalność dochodzeniowa. Dochodzenia administracyjne dotyczą „kontrol na miejscu, inspekcji i wszelkich działań podejmowanych przez pracowników Urzędu w walce z nielegalną działalnością szkodzącą interesom finansowym Wspólnoty”²⁷. W celu wzmocnienia tej funkcji Komisja Europejska sędowała na Urząd wszystkie swoje uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących ochrony interesów finansowych Wspólnoty. Na mocy rozporządzenia nr 1073/99 rozróżnić możemy dwa typy dochodzeń prowadzonych przez OLAF: dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne. Sam Urząd prowadzone przez siebie sprawy dzieli na²⁸:

- o dochodzenia wewnętrzne (prowadzone są przeciwko funkcjonariuszom Wspólnoty, do których należą osoby będące urzędnikami bądź pracownikami Wspólnot Europejskich²⁹)
- o dochodzenia zewnętrzne

²⁷ J. Łacny, *Ochrona interesów...*, s. 15.

²⁸ Sprawozdanie Specjalne trybunału Obrachunkowego nr 1/2005 dotyczące zarządzania europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wraz z odpowiedziami Komisji, (2005/C202/01).

²⁹ Status funkcjonariusza Wspólnoty posiada także każda osoba oddelegowana do Wspólnot Europejskich przez państwo członkowskie lub przez jakikolwiek podmiot publiczny bądź prawny, która wykonuje funkcje równoważne z tymi wykonywanymi przez dwie pierwsze grupy²⁹. Ponadto status urzędnika Wspólnoty posiadają członkowie Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego a także członkowie takich instytucji jak Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Centralny, powołanych zgodnie z traktatami założycielskimi oraz ich personel, choć nie stosuje się do nich regulacji dotyczących zatrudniania urzędników i pracowników Wspólnot zob. J. Garus-Ryba, *Prawnokarne środki walki z korupcją w świetle polskiego kodeksu karnego i wybranych konwencji międzynarodowych* (w:) M.Kilowska *Dostosowanie polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej*, cz.II, Warszawa 2000, s. 101-102.

- o wsparcie sądowe (pomoc władzom krajowym w kontekście procedur karnych)
- o działania koordynujące (pomoc w przypadku dochodzeń dotyczących kilku państw)
- o monitorowanie (kontrola Państw Członkowskich w kontekście wywiązywania się ze zobowiązań dot. ochrony interesów finansowych Wspólnoty)

Dochodzenia zewnętrzne dotyczą działań organizacji i jednostek funkcjonujących poza strukturami UE. Zasadniczym celem owych dochodzeń jest zapewnienie ochrony interesów finansowych na terenie całej Wspólnoty. Podstawowym aktem prawnym regulującym „status, zakres oraz sposób przeprowadzania dochodzeń zewnętrznych” jest Rozporządzenie 2185/1995 o wykonywaniu kontroli na miejscu³⁰. Rozporządzenie to odnosi się do ochrony interesów finansowych we wszystkich dziedzinach działalności Unii Europejskiej. Po stronie wydatków rozporządzenie obejmuje „sumy wypłacane przez państwa członkowskie jak i kwoty wypłacane bezpośrednio przez Komisję. Po stronie dochodów rozporządzenie obejmuje środki własne wpłacane do budżetu Wspólnot (cła, VAT, udział PKB, kwoty cukrowe)”³¹. Na podstawie art. 2 ww. Rozporządzenia, OLAF ma prawo, gdy istnieje podejrzenie o wystąpieniu nieprawidłowości, przeprowadzić kontrole w danym państwie członkowskim- jednakże przeprowadzenie takich czynności musi być poprzedzone notyfikowaniem ich państwu członkowskiemu³².

OLAF prowadzi dochodzenia zewnętrzne dotyczące oszustw i innych nieprawidłowości w odniesieniu do wydatków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich³³. Dochodzenia owe dotyczą trzech głównych wydatków budżetu, tj. wspólnej polityki rolnej (Common Agricultural Policy-CAP), operacji strukturalnych³⁴ i pomocy zewnętrznej³⁵.

Tab.3. Liczba dochodzeń zewnętrznych prowadzona przez OLAF w państwach członkowskich Unii Europejskiej w poszczególnych sektorach w okresie czerwiec 2005-czerwiec 2006 i wzrost procentowy spraw w porównaniu do lat poprzednich

³⁰ Council Regulation No 2185/96, O. J. L 292, 15. 1996.

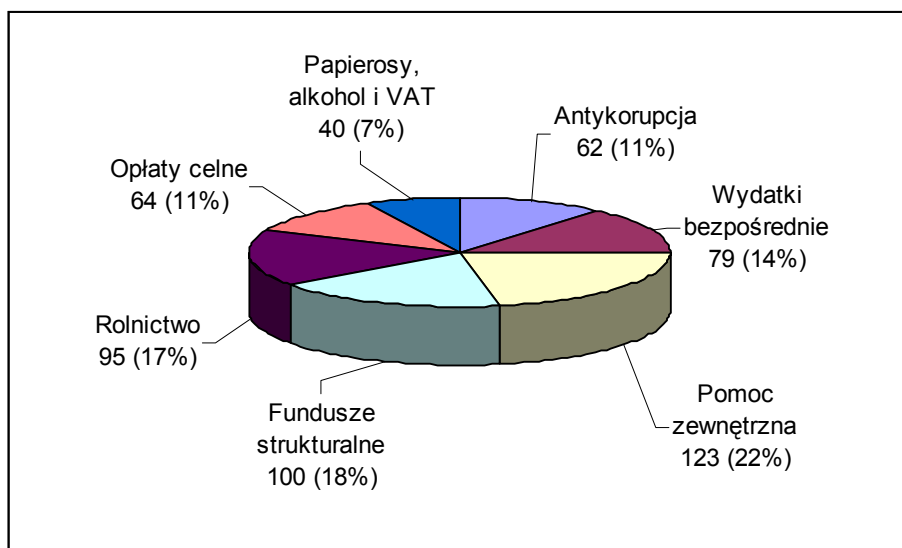
³¹ J. Rembelska- Piekut, Europejski Urząd Przeciwdziałania Nadużyciom >>http://biuro_administrowania.obrotem.towarowym.z.zagranicą.ARR.pl/indem.sekcja_arr<<

³² J. Łacny, Ochrona ..., s. 17.

³³ Zob. szerz. L. Oręziak, Budżet..., s. 15-16; P. Wieczorek, Budżet..., s. 58-61.

³⁴ Operacje strukturalne to termin zbiorczy obejmujący swoim zakresem, obok funduszy strukturalnych także operacje rolne (inne niż Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie) i regionalne przedsięwzięcia związane z transportem i rybołówstwem. Obecnie funkcjonują następujące instrumenty polityki strukturalnej WE: Europejski Fundusz Socjalny (European Social Fund - ESF), Sekcja Ukierunkowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF Guidance Section), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund - ERDF), Fundusz Spójności (Cohesion Fund), Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIG).

³⁵ Pomoc zewnętrzna dotyczy pomocy finansowej udzielanej przez Wspólnotę państwom trzecim. Ma ona także na celu zapewnienie współpracy z tymi państwami w różnych dziedzinach.



Źródło: European Commission, European Anti-Fraud Office (OLAF), The Director General, Report by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Fourth Activity Report for the year ending June 2006, s. 16.

Dochodzenia administracyjne Urząd wszczyna po otrzymaniu doniesień przekazywanych przez departamenty Komisji, instytucje UE, Państwa Członkowskie, podmioty gospodarcze i obywateli³⁶. Po otrzymaniu takich informacji w rejestrze Urzędu zakładana jest nowa sprawa i rozpoczyna się dochodzenie składające się z trzech etapów³⁷:

1. Etap oceny

Dyrekcja ds. Dochodzeń przygotowuje dla Dyrektora Generalnego raport oceniający sprawę, w którym znajduje się: opis sytuacji, zarzuty, prawdziwość, źródło i wiarygodność informacji, kompetencje OLAF, proponowane podejście, skutek finansowy i szanse odzyskania środków, stopień ważności, proponowany plan pracy, przyznanie zasobów. Tak skonstruowany raport oceniający jest przedkładany zarządowi złożonemu z przedstawicieli jednostek zaangażowanych w dochodzenia Urzędu do zaopiniowania a następnie odsyłany do Dyrektora, który podejmuje decyzje o tym, czy należy wszcząć postępowanie.

Podręcznik procedur na etap oceny wyznaczył termin dwutygodniowy, poczynając od daty wyznaczenia osoby dokonującej tejże oceny. Niestety w przypadku funduszy strukturalnych gdzie dokumentację należy pozyskać poza instytucjami wspólnotowymi, jest to niemożliwe,

³⁶ J. Łacny, Ochrona..., s. 16.

³⁷ Tamże, s. 17.

ponieważ dokumentacja i szczegółowe dane finansowe są dostępne wyłącznie na poziomie regionalnym.

2. Etap dochodzenia

Etap drugi polega na gromadzeniu dowodów i opracowywaniu projektu raportu dla Dyrektora, który decyduje o przekazaniu sprawy organom sądowiczym, monitorowaniu następstw dochodzenia mając na uwadze odzyskanie środków lub o zamknięciu sprawy.

OLAF wszczyna postępowanie, jeśli są wystarczająco poważne podejrzenia, że doszło do nadużycia finansowego, korupcji lub innego rodzaju wykroczeń. Dochodzenia wszczyna się na mocy decyzji dyrektora Urzędu, który działa z własnej inicjatywy, na wniosek państwa członkowskiego bądź Komisji. Decyzję o wszczęciu dochodzenia Urząd podejmuje w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wniosku bądź zapytania. O decyzji powiadamia się instytucję, agencję, urząd, organ bądź państwo członkowskie, które zgłosiły wniosek.

Czas przewidziany na prowadzenie dochodzenia wynosi dwanaście miesięcy, w przypadku stwierdzenia, że dochodzenia nie można zamknąć w tym terminie Dyrektor Generalny może zadecydować o jego przedłużeniu o sześć miesięcy po wcześniejszym zasięgnięciu opinii doradcy ds. weryfikacji³⁸.

3. Etap monitorowania

Etap trzeci dotyczy monitorowania następstw dochodzeń, które przekazane zostały organom sądowiczym i w sprawach wymagających odzyskania środków. Monitorowaniem zajmuje się Dyrekcja ds. Dochodzeń. Warto tutaj podkreślić, iż wiele spraw jest zamykanych bez monitorowania następstw dochodzenia.

OLAF wyróżnia pięć rodzajów monitorowania następstw dochodzenia:

- monitorowanie finansowe, którego głównym celem jest odzyskanie kwot zdefraudowanych z budżetu wspólnotowego;
- monitorowanie administracyjne, którego celem jest poprawa procedur zarządzania dochodami i wydatkami budżetowymi;

³⁸ Zob. szerz. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

- monitorowanie sądowe, które polega na uzyskiwaniu informacji o postępie procedur karnych oraz ewentualnych postępowań z powództwa cywilnego wszczynanych przez instytucję;
- monitorowanie dyscyplinarne, którego celem jest określenie jakie działania będą podejmowane przez instytucje w reakcji na zalecenia Urzędu
- monitorowanie prawne, którego celem jest zmiana prawa wspólnotowego, tak by stało się mniej podatne na nadużycia finansowe.

Należy także wspomnieć, iż czas przeznaczony na monitorowanie następstw dochodzeń jest trudny do określenia.

Faza dochodzeniowa OLAF kończy się na przygotowaniu raportu z dochodzenia a następnie zgłoszenie zbadanej sprawy do odpowiednich instytucji w celu podjęcia dalszych działań. Wynika to z faktu, iż OLAF nie posiada uprawnień do wnoszenia aktów oskarżenia do sądów krajowych i do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w instytucjach unijnych³⁹.

Sprawne prowadzenie dochodzeń administracyjnych a tym samym zapewnienie należytej ochrony interesów finansowych Wspólnoty wymaga sprawnego systemu wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi jak i tymi państwami a Komisją Europejską. Sprawy z zakresu pomocy wzajemnej i wymiany informacji reguluje Rozporządzenie Rady 515/1997⁴⁰ formułujące zasady na bazie których władze administracyjne państw członkowskich prowadzą wymianę informacji między sobą i Komisją Europejską. Również na potrzeby wzajemnej pomocy administracyjnej a także w celu szybkiej i systematycznej wymiany informacji utworzony został skomputeryzowany system wymiany informacji na poziomie wspólnotowym –AFIS (System Informacyjny do Spraw Zwalczenia Oszustw AFIS)⁴¹ i CIS (Systemu Informacji Celnej)⁴².

³⁹ A. Gruszczak, A. Grzelak, OLAF i ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich, [w]Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa:UKIE, 2005, s. 294.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady 515/1997⁴⁰ w sprawie wzajemnej pomocy między władzami administracyjnymi państw członkowskich oraz współpracy między tymi władzami a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania prawa w zakresie cel i rolnictwa, O.J.L 82,22.03.1997.

⁴¹System Informacyjny do Spraw Zwalczenia Oszustw (Anti-Fraud Information System), funkcjonuje od 1 stycznia 2000 roku. System ten zapewnia bezpieczną i fachową komunikację organów krajowych na szczeblu centralnym. Odpowiedzialność za jego aktywność i prawidłowe działanie ponosi OLAF. AFIS jest systemem komputerowym, którego infrastruktura złożona jest z trzech elementów: AFIS Portal, FIDE (File Identifying Customs Investigations Case) i COAS (Customs Operational Analysis System)AFIS początkowo finansowany

Systemy AFIS i CIS działają bardzo prężnie, wskazuje na to fakt, iż więcej niż 3000 aktywnych użytkowników na 800 terminalach AFIS wymienia średnio 2500 wiadomości w ciągu dnia⁴³. OLAF wraz z państwami członkowskimi, które udzieliły wsparcia technicznego udoskonalił Systemy, nie zamierza jednak na tym poprzestawać i zawarł kilka nowych kontraktów, aby dalej udoskonalać przepływ informacji.

OLAF w celu skutecznej walki z korupcją i oszustwami współpracuje z Europejskim Urzędem Policji (European Police Office-Europol), Europejską Siecią Sądową (European Judicial Network-EJN) i Europejskim Zespołem Współpracy Sądowej (European Juridical Cooperation Unit – Eurojust)⁴⁴.

Współpracę między OLAF i Europolem reguluje porozumienie zawarte pomiędzy Komisją a Europolem 18 lutego 2003 roku, o możliwej współpracy pomiędzy OLAF a Europolem⁴⁵. Wzajemne relacje dotyczą wspierania i koordynowania współpracy właściwych organów krajowych oraz wymiany informacji na poziomie strategicznym i technicznym. W trakcie prowadzenia dochodzeń zewnętrznych Urząd korzysta także z pomocy Europejskiej Sieci Sądowej w celu zgromadzenia wiadomości na temat procedur sądowych w poszczególnych państwach członkowskich i obowiązujących przepisów prawnych. Z kolei

był z programu w zakresie Cel 2000 (Customs 2002) aż do jego wygaśnięcia 31 grudnia 2002 roku, w chwili obecnej finansowany jest z programu w zakresie Cel 2007 (Customs 2007). Zob. szerz. Decision No 253/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2003 adopting an action programme for customs in the Community (Customs 2007), O. J. L 36, 12. 02. 2003.

⁴² System Informacji Celnej (Customs Information System – CIS)⁴². Implementacja CIS doszła do skutku dzięki porozumieniom pomiędzy organami celnymi i innymi służbami przestrzegania prawa państw członkowskich⁴². Powstanie CIS miało na celu „poprawienie efektywności współpracy służb krajowych między sobą oraz z OLAF, dostarczanie informacji we właściwym czasie, gwarantować jednolitą kontrolę granic zewnętrznych Unii Europejskiej, przyspieszać harmonizację ustawodawstw krajowych, chronić prawa podmiotów prywatnych i zapewniać ochronę danych osobowych”⁴². Do zadań CIS należy przekazywanie tajnych informacji ze szczebla centralnego do odpowiednich partnerów tj. służb celnych, policji, straży przybrzeżnej, służb rolnych i służb zdrowia publicznego w celu ścigania i oskarżenia w przypadku nieprawidłowości naruszających ustawodawstwo wspólnotowe bądź krajowe⁴². Struktura Systemu Informacji Celnej jest unikalna, składa się z dwóch oddzielnych baz danych, które mają różnorodne zastosowanie: I baza danych dotyczy współpracy celnej (I filar UE), II z kolei dotyczy międzyrządowej współpracy celnej (III filar UE) Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, O. J. L 82, 22. 03. 1997. Inauguracja CIS nastąpiła 24 marca 2003 roku w Atenach ze względu na ówczesną prezydencję grecką w Unii Europejskiej.

⁴³B.Srebro, Ochrona...,s. 86.

⁴⁴ Zob. European Commission, European Anti-Fraud Office (OLAF), The Director General, Report by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Fourth Activity Report for the year ending June 2003, Brussels 2003, s. 38; OLAF Supervisory Committee, Opinion No 2/03 accompanying the Commission’s report, Evaluation of the activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF), Luxembourg 18 June 2003, s. 22.

⁴⁵ Zob. szerz. www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/press_room/pr/2004/09/; Commission of the European Communities, Commission Report, Protection of the Financial Interests of the Communities and Fight Against Fraud, Annual Report 2002, Brussels 23.07.2003, COM (2003) 445 final, s. 87 i 92, (dalej Annual Report 2002).

współpraca OLAF z Eurojust związana jest z możliwością uczestnictwa obu służb we wspólnych zespołach dochodzeniowych a także z wzajemną wymianą informacji⁴⁶.

Współpraca Urzędu z tymi jednostkami jest bardzo istotna, nie tylko z punktu widzenia wymiany informacji, ale przede wszystkim dla zapobiegania zjawiskom korupcji i przestępczości. 29 maja 2000 roku Rada Unii Europejskiej przedstawiła projekt i cztery tzw. dokumenty orientacyjne określające cele i zasady współpracy Eurojust, Europolu, Europejskiej Sieci Sądowej i OLAF⁴⁷. Projekt ten spotkał się z pozytywnym przyjęciem zarówno przez Komisję Europejską jak i państwa członkowskie.

Podsumowanie

Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich jest zagadnieniem będącym przedmiotem zainteresowania wszystkich instytucji unijnych i państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególna rola przypada Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za realizację budżetu ogólnego. W tym celu w jej strukturach ustanowiony został, wyspecjalizowany i niezależny Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który działa we wszystkich narażonych na oszustwa obszarach działalności Wspólnot, prowadząc administracyjne dochodzenia w sprawach oszustw, nieprawidłowości i korupcji.

Utworzenie (OLAF) w 1999 roku w świetle poprzedzających ten fakt wydarzeń związanych z odwołaniem Komisji J. Santera było niczym innym jak odpowiedzią na wewnętrzne słabości Komisji Europejskiej, które miało zinstytucjonalizować kulturę kontroli i odbudować wiarygodność Unii Europejskiej. Podkreślić jednak należy, iż OLAF ma charakter organu administracyjnego, co sprawia, że nie może zastępować organów państw członkowskich w zakresie zapewnienia prawnokarnej ochrony interesom finansowym Unii Europejskiej

Działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) ma istotną wartość dodaną w zakresie eliminowania luk w systemach prawnych państw członkowskich. W wyniku dobrej współpracy Urzędu z krajami Unii Europejskiej trudniej jest przestępcom wykorzystać systemy prawne państw członkowskich do prowadzenia działalności przestępczej.

⁴⁶ 14 kwietnia 2003 roku, Dyrektor OLAF i przewodniczący kolegium Eurojust podpisali Memorandum of Understanding o współpracy pomiędzy Eurojust i OLAF w zwalczaniu oszustw, korupcji i innych przestępstw lub nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Wspólnot

⁴⁷ European Anti-Fraud Office (OLAF), Supervisory Committee, Progress Report September 2001-June 2002, Brussels 18 June 2002, s. 56-57.

Podsumowując dziewięcioletnią działalność dochodzeniową OLAF należy stwierdzić, iż sprostał on postawionemu mu zadaniu skutecznej walki z korupcją, oszustwami i innymi nieprawidłowościami narażającymi budżet Wspólnoty na straty. Świadczy o tym ilość prowadzonych i zakończonych dochodzeń zewnętrznych oraz prężna współpraca choćby ze służbami dochodzeniowymi państw członkowskich i przystępujących do Unii Europejskiej. Z każdym kolejnym rokiem działalności OLAF sprawniej i efektywniej rozwiązuje powierzone mu skomplikowane dochodzenia zewnętrzne i uzyskuje lepsze wyniki jeśli chodzi o ilość spraw zakończonych.

Activities of OLAF regarding protection of EU financial interests

(SUMMARY)

The main objective of the activity of OLAF (European Anti Fraud Office) is to protect financial interests of the EU. It means that this institution has a significant role in the fight against fraud, corruption and other illegal actions that have a negative impact on financial interests of the Community. The article presents legal basics, institutional set-up, functions and measures of this institution. Nine years of the activity of OLAF clearly shows strengths as well as weaknesses of the office. The objective of the article is to present both and to assess achievements of OLAF as well as its failures.