

IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KONTROLERA GWARANCJI PROCEDURALNYCH – 2022

(2023/C 248/01)

Przedmowa

Obecnie znaczenie ochrony i poszanowania praw człowieka w Europie oraz dążenia do zapewnienia każdemu możliwości godnego życia jest większe niż kiedykolwiek wcześniej.

Prawa podstawowe obejmują gwarancje proceduralne, m.in. prawo do bycia wysłuchanym, domniemanie niewinności, prawo do obrony, prawo do niezależnej, bezstronnej, sprawiedliwej i skutecznej ochrony sądowej przez odpowiednio długi czas, a także zasady legalności i proporcjonalności.

Te prawa i zasady stanowią nieodłączny element porządków konstytucyjnych państw członkowskich, instrumentów Rady Europy i Unii Europejskiej (UE), Karty praw podstawowych UE oraz orzecznictwa sądów.

W tym kontekście objęcie stanowiska kontrolera gwarancji proceduralnych w odniesieniu do dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i wzięcie na siebie ogromnej odpowiedzialności z tego tytułu było dla mnie zaszczytem.

Kontroler rozpatruje skargi dotyczące potencjalnego naruszenia przez OLAF praw podstawowych, gwarancji proceduralnych i przepisów mających zastosowanie do dochodzeń OLAF-u.

Wyzwanie jest tym większe, że jestem pierwszą osobą piastującą urząd kontrolera, który został utworzony stosunkowo niedawno (na mocy nowych art. 9a i 9b rozporządzenia w sprawie OLAF przyjętego 23 grudnia 2020 r.).

Rok 2022 był zatem ważnym momentem przełomowym w procesie wzmocnienia ochrony gwarancji proceduralnych. Należy uznać go za kamień milowy nie tylko dla OLAF-u, ale dla wszystkich instytucji Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem osób objętych dochodzeniami OLAF-u. Osoby te – bez względu na to, czy są osobami fizycznymi, czy też osobami prawnymi – mogą obecnie w razie potrzeby zwrócić się o pomoc do kontrolera, który jest odpowiedzialny za zagwarantowanie ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych przysługujących tym osobom oraz badanie i rozpatrywanie w pełni niezależnie i terminowo wnoszonych przez nie skarg.

Jako sędzia z dziewięcioletnim doświadczeniem związanym z pracą w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu, a także jako profesor prawa europejskiego i aktualna członkini Sądu Najwyższego Estonii, zawsze działałam na rzecz wspierania praw podstawowych, demokracji i praworządności.

Jednym z głównych celów, który postawiłam sobie jako kontroler, jest krzewienie kultury praw podstawowych opierającej się na przyjaznych dla obywateli metodach rozpatrywania skarg. Odpowiednia i skuteczna ochrona interesów finansowych UE jest korzystna zarówno dla państw członkowskich, jak i dla unijnych podatników; jednocześnie należy zagwarantować, aby dochodzenia OLAF-u dotyczące domniemych nadużyć finansowych były prowadzone przy pełnym poszanowaniu prawa do ochrony praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

Uważam, że misją kontrolera jest również przeciwdziałanie potencjalnym przypadkom naruszenia gwarancji proceduralnych oraz dążenie do udoskonalenia przepisów i zasad mających zastosowanie do dochodzeń OLAF-u. Mam nadzieję, że dzięki opublikowaniu niniejszego sprawozdania rocznego z mojej działalności będę w stanie zwiększyć wiedzę na temat ogólnych problemów i kwestii o charakterze systemowym, które OLAF będzie musiał rozwiązać, aby uniknąć przypadków składania skarg na jego działania w przyszłości oraz aby zwiększyć wiedzę i poziom świadomości wszystkich osób mających wątpliwości co do tego, czy ich prawa są należycie respektowane. Przyczyni się to również do wzmocnienia zaufania publicznego do OLAF-u i UE.

Fakt, że objęłam stanowisko kontrolera jako pierwsza wiązał się z koniecznością rozpoczęcia pracy od podstaw i wdrożenia nowych metod pracy, nowych rozwiązań oraz nowych praktyk. Jednym z pierwszych działań, jakie należało podjąć, było sporządzenie i przyjęcie przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg zgodnie z wymogiem przewidzianym w art. 9b ust. 11 rozporządzenia w sprawie OLAF. Postrzegam przepisy wykonawcze jako żyjący dokument, który będzie ewoluował w miarę upływu czasu. W 2022 r. musiałam również zająć się licznymi skargami, które złożono na długo przed moim powołaniem na stanowisko kontrolera, i rozpatrzyć je w rygorystycznych terminach przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie OLAF.

Z satysfakcją stwierdzam, że wszystkie powyższe wyzwania zostały skutecznie i szybko pokonane. W tym miejscu chciałabym wyrazić podziękowanie za nieocenione wsparcie administracyjne i prawne, jakie otrzymałam od znakomicie funkcjonującego sekretariatu Komitetu Nadzoru OLAF.

W niniejszym pierwszym sprawozdaniu rocznym zawarto szczegółowe informacje na temat podejmowanych starań i osiągniętych rezultatów na początkowym, dynamicznym etapie stosowania procedury postępowania ze skargami przewidzianej w art. 9b rozporządzenia w sprawie OLAF.

Oczywiście jest to dopiero początek. Przed nami wciąż wiele do zrobienia, aby kontroler stał się nie tylko stałym elementem ogólnej architektury zwalczania nadużyć finansowych w UE, ale aby jego działalność przyczyniała się do dalszej poprawy przejrzystości funkcjonowania OLAF-u i – przede wszystkim – jego rozliczalności.

Niech niniejsze sprawozdanie roczne posłuży jako wizytówka działalności kontrolera i zwróci uwagę na znaczenie zapewnienia poszanowania gwarancji proceduralnych.

Z poważaniem

prof. dr Julia LAFFRANQUE

Kontroler

Spis treści

	Strona
Przedmowa	1
1. Funkcja kontrolera w skrócie	4
2. Ustanowienie nowej procedury postępowania ze skargami	4
2.1. <i>Przepisy wykonawcze</i>	4
2.2. <i>Dostęp do informacji</i>	5
3. Dynamiczne rozpoczęcie procesu rozpatrywania skarg	5
3.1. <i>Przegląd skarg złożonych w 2022 r.</i>	5
3.2. <i>W jaki sposób kontroler rozpatruje skargi</i>	8
3.3. <i>Pierwszy krok: ocena dopuszczalności</i>	10
3.3.1. <i>Terminy wyznaczone w rozporządzeniu w sprawie OLAF</i>	10
3.3.2. <i>Skargi dotyczące ochrony danych osobowych</i>	11
3.4. <i>Następny krok: postępowanie kontryktoryjne</i>	11
3.5. <i>Osiągnięte wyniki</i>	12
3.5.1. <i>Zamknięte sprawy</i>	12
3.5.2. <i>Proponowanie rozwiązań</i>	13
4. Stosunki z zainteresowanymi stronami	13
5. Wsparcie administracyjne i prawne	14
6. Kontakt z kontrolerem	14

1. Funkcja kontrolera w skrócie

Kontroler gwarancji proceduralnych to funkcja ustanowiona na mocy zmienionego rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 („rozporządzenie w sprawie OLAF”) w celu ochrony gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniami prowadzonymi przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Osoba objęta dochodzeniem oznacza każdą osobę fizyczną 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 OLAF. Kontroler nie jest uprawniony do rozpatrywania skarg składanych przez osoby niebędące osobami objętymi dochodzeniem, w tym świadków i informatorów.

Kontroler rozpatruje skargi złożone **przez osoby objęte dochodzeniem** dotyczące **przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych i przepisów mających zastosowanie do dochodzeń**, w szczególności wymogów proceduralnych i praw podstawowych. Jego zadaniem nie jest zastępowanie oceny OLAF-u własną oceną na temat sposobu prowadzenia dochodzenia, oceny dowodów oraz wniosków, jakie należy wyciągnąć. Oceniając skargi, kontroler zwraca szczególną uwagę na postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁾, przepisy ogólne prawa UE oraz odpowiednie orzecznictwo sądów europejskich.

Kontroler wykonuje swoje zadania przy zachowaniu **całkowitej niezależności**, a wykonując swoje obowiązki, nie przyjmuje od nikogo żadnych instrukcji. Ponieważ osoby objęte dochodzeniem nie mogą co do zasady wnieść do sądu środka zaskarżenia na działania lub zaniechania OLAF w toku dochodzenia, fakt, że mogą one obecnie zwrócić się w tej sprawie do kontrolera, ma ogromne znaczenie. Skarżący mogą skontaktować się z kontrolerem w wyznaczonym terminie, aby wystąpić o niezależne i dogłębne zbadanie swoich zastrzeżeń. Jeżeli kontroler uzna, że w danym przypadku nie doszło do żadnego naruszenia, jego ocena **pełni funkcję gwarancji**, że OLAF podejmował stosowne czynności zgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast jeżeli kontroler stwierdzi, że OLAF naruszył gwarancje proceduralne lub przepisy regulujące kwestie związane z prowadzeniem dochodzeń, zwróci się do Urzędu o podjęcie działań służących naprawie zaistniałej sytuacji. W tym względzie należy podkreślić, że kontroler może jedynie kierować zalecenia do OLAF-u – nie jest uprawniony do nałożenia na Urząd obowiązku podjęcia konkretnych działań ani nie może ingerować w toczące się dochodzenia prowadzone przez Urząd.

3 maja 2022 r. Komisja Europejska powołała **dr Julię Laffranque** na stanowisko pierwszego kontrolera na nieodnawialną pięcioletnią kadencję. Dr Laffranque, sędzia estońskiego Sądu Najwyższego i była sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, objęła urząd we wrześniu 2022 r.

Sekretariat Komitetu Nadzoru („sekretariat”) zapewnia kontrolerowi wszelkie niezbędne wsparcie administracyjne i prawne.

2. Ustanowienie nowej procedury postępowania ze skargami

Jednym z pierwszych priorytetów kontrolera było przyjęcie wszelkich niezbędnych ustaleń prawnych i administracyjnych na potrzeby zapewnienia pełnej funkcjonalności procedury postępowania ze skargami przewidzianej w art. 9b rozporządzenia w sprawie OLAF oraz usprawnienia procesu **rozpatrywania skarg w zoptymalizowany i przyjazny dla obywatela sposób** zgodnie z zasadami dobrej administracji. Korzystając ze wsparcia sekretariatu, kontroler reagowała z wyprzedzeniem na problemy w obszarze zarządzania dokumentami, zgodności z przepisami o ochronie danych i komunikowania się ze skarżącymi. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie konkretne kwestie, które miały szczególnie istotne znaczenie przy ustanawianiu nowej procedury postępowania ze skargami: a) przyjęcie przepisów wykonawczych oraz b) dostęp do informacji związanych ze sprawami.

2.1. Przepisy wykonawcze

Choć w rozporządzeniu w sprawie OLAF ustanowiono ogólne ramy na potrzeby utworzenia nowej procedury postępowania ze skargami i zapewnienia jej prawidłowego funkcjonowania, nie przewidziano w nim przepisów szczegółowych dotyczących rozpatrywania skarg. Zamiast tego w art. 9b ust. 11 upoważniono kontrolera do przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg.

16 listopada 2022 r. kontroler, po zasięgnięciu opinii zarówno OLAF-u, jak i Komitetu Nadzoru⁽²⁾, przyjęła przepisy wykonawcze⁽³⁾. Przepisy wykonawcze zostały przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE i opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Można zapoznać się z nimi na stronie internetowej kontrolera⁽⁴⁾.

(1) Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

(2) Zgodnie z art. 9b ust. 11 kontroler jest zobowiązana do formalnego zasięgnięcia opinii Komitetu Nadzoru przed przyjęciem przepisów wykonawczych. Działając w duchu wzajemnego zaufania i dobrej współpracy, kontroler zasięgnęła również opinii OLAF-u w tej kwestii, mimo że nie była do tego prawnie zobowiązana.

(3) Decyzja kontrolera gwarancji proceduralnych w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg 2022/C 494/07 (Dz.U. C 494 z 28.12.2022, s. 17).

(4) https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en

W przepisach wykonawczych w szczególności uregulowano kwestie związane ze składaniem skarg, wymianą informacji między stronami, organizowaniem przesłuchań, poszczególnymi działaniami podejmowanymi w celu rozpatrzenia skargi oraz stosunkami między kontrolerem a OLAF-em i Komitetem Nadzoru. Wyjaśniono w nich również szereg zagadnień, do których nie odniesiono się wprost w rozporządzeniu, np. określono tryb postępowania w przypadku, gdy w danej sprawie toczą się równoległe postępowania sądowe, lub w przypadku gdy złożona skarga stwarza problemy związane z ochroną danych osobowych.

Przepisy te stanowią pierwszą próbę przewidzenia najpilniejszych potrzeb tej nowo powstałej funkcji. Ich cel jest dwojaki: (i) zapewnienie skarżącym **przejrzystości i pewności prawa** w kwestii procedury postępowania ze skargami oraz procedur stosowanych przez kontrolera oraz (ii) ustanowienie procedury gwarantującej **efektywność i skuteczność** działań kontrolera podejmowanych w ramach ukierunkowanego na wyniki podejścia do rozpatrywania skarg. W miarę rozwoju praktyki kontrolera wspomniane przepisy mogą być poddawane przeglądowi w celu uwzględnienia zgromadzonych doświadczeń i rozwiązania problemów wynikających ze stosowania samej procedury postępowania ze skargami.

2.2. Dostęp do informacji

Rozporządzenie w sprawie OLAF stanowi, że kontroler powinna mieć dostęp do wszelkich informacji, które są jej niezbędne do pełnienia obowiązków. Przepisy tego rozporządzenia nakładają również na OLAF obowiązek przekazywania kontrolerowi wszelkich niezbędnych informacji pozwalających ocenić, czy skarga jest uzasadniona, a także informacji przydatnych dla załatwienia skargi i umożliwienia kontrolerowi wydania zalecenia.

Już na wczesnym etapie dyrektor generalny OLAF-u wyraził gotowość ułatwienia pracy kontrolera i udzielenia jej oraz odpowiednim członkom personelu sekretariatu dostępu elektronicznego do akt związanych z dochodzeniami będącymi przedmiotem skarg przez określony czas odpowiadający zasadniczo maksymalnemu okresowi rozpatrywania skarg. Rozwiązanie zaproponowane przez OLAF zapewnia kontrolerowi możliwość uzyskania **uprzywilejowanego, ukierunkowanego dostępu do informacji** i umożliwia jej oraz sekretariatowi wywiązywanie się z powierzonych im obowiązków. Szczegółowe kwestie związane z tym rozwiązaniem zostaną określone w przyszłych ustaleniach roboczych, które zostaną uzgodnione i podpisane między kontrolerem a dyrektorem generalnym OLAF-u.

Z punktu widzenia kontrolera uprzywilejowany dostęp do akt spraw prowadzonych przez OLAF ma kluczowe znaczenie dla **wzbudzenia w skarżących poczucia**, że kontroler była w stanie dogłębnie przeanalizować akta dotyczącej ich sprawy, nawet w przypadkach w których część stosownych informacji jest objęta klauzulą poufności i nie może zostać im ujawniona⁽⁵⁾.

3. Dynamiczne rozpoczęcie procesu rozpatrywania skarg

Wraz z wejściem zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF w życie osoby objęte dochodzeniami uzyskały możliwość składania skarg do kontrolera. Zanim jednak wszelkie niezbędne ustalenia instytucjonalne i administracyjne zostały przyjęte, tak aby kontroler mogła rozpocząć wykonywanie powierzonych jej obowiązków, do kontrolera wpłynęła już znaczna liczba skarg (13). Kontroler dołożyła wszelkich starań, aby rozpatrzyć te skargi sprawnie, wnikliwie i w profesjonalny sposób. Rezultat był nad wyraz zadowalający. Kontroler zakończyła wstępną ocenę wszystkich skarg w wyznaczonym terminie. Do końca roku zakończyła analizę 6 skarg i wezwała OLAF do podjęcia działań w celu uwzględnienia części skargi. W tym bardzo krótkim okresie trwającym mniej niż 4 miesiące kontroler miała możliwość zajęcia się bardzo interesującymi zagadnieniami prawnymi oraz przygotowania gruntu pod opracowanie pewnych zasad związanych z procedurą postępowania ze skargami.

3.1. Przegląd skarg złożonych w 2022 r.

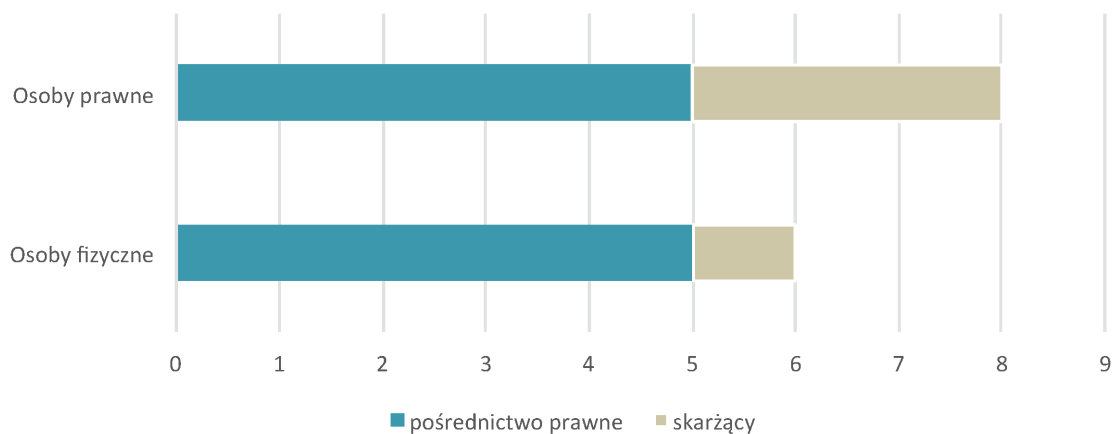
W 2022 r. do kontrolera wpłynęło 14 skarg: 13 z nich zostało przekazanych kontrolerowi przez OLAF, natomiast jedną wniesiono bezpośrednio do kontrolera. Skarżący, wśród których znajdowały się zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (rys. 1), były osobami objętymi dochodzeniami wewnętrznymi⁽⁶⁾ i zewnętrznymi⁽⁷⁾ prowadzonymi przez OLAF (rys. 3). Większość skarg została złożona w języku angielskim (rys. 2) przez prawników działających w imieniu osób objętych dochodzeniem (rys. 1).

⁽⁵⁾ Zob. pkt 3.4 poniżej.

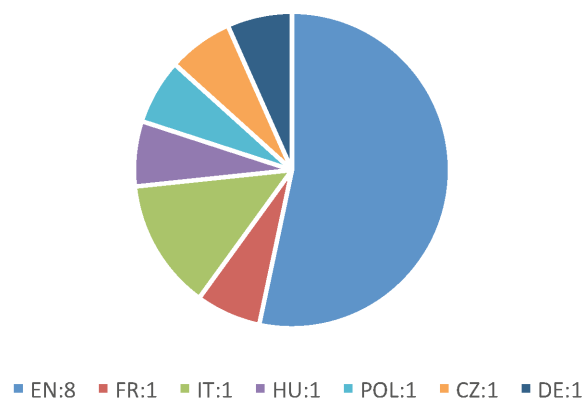
⁽⁶⁾ Art. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽⁷⁾ Art. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF.

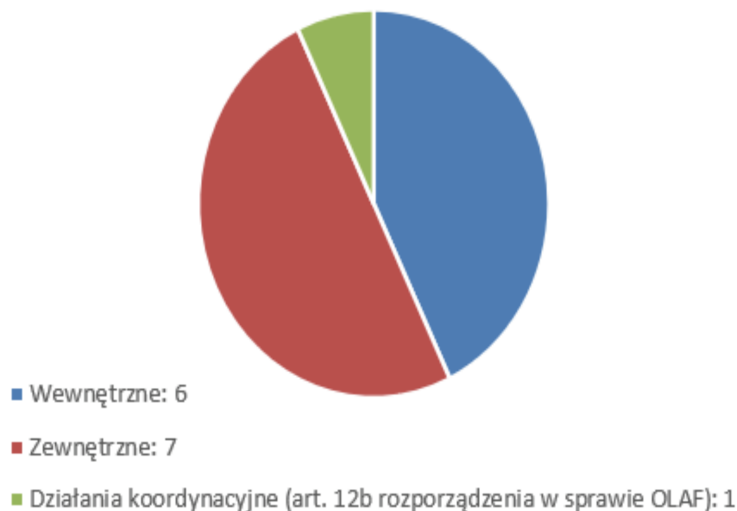
Rysunek 1
Kto składał skargi?



Rysunek 2
Języki, w jakich składano skargi

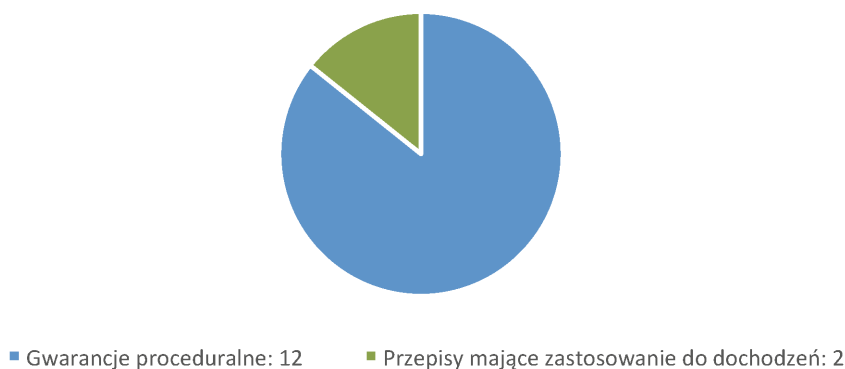


Rysunek 3

Rodzaje dochodzeń OLAF-u, których dotyczyły skargi

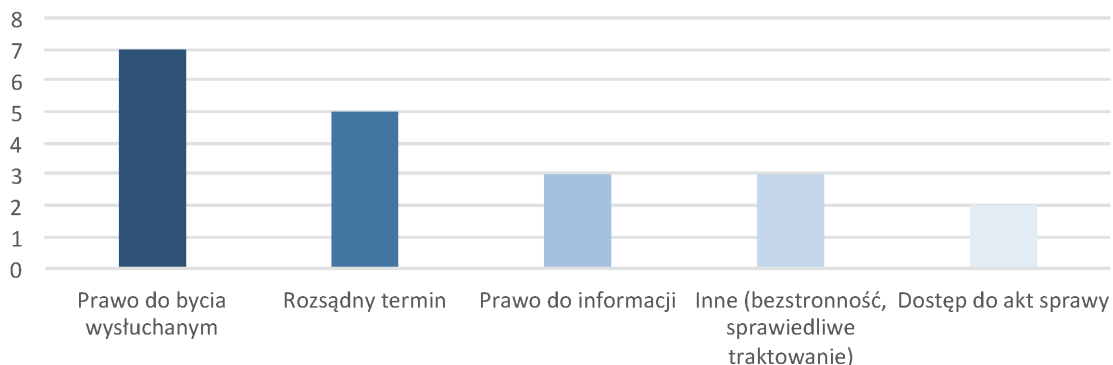
W większości przypadków skarżący powoływali się na naruszenia gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz praw podstawowych przysługujących im zgodnie z Kartą praw podstawowych (rys. 4). Skargi dotyczyły w szczególności (i) prawa osób objętych dochodzeniami do bycia wysłuchanym i możliwości skutecznego korzystania przez te osoby z prawa do zgłaszania uwag w odniesieniu do dotyczących ich faktów (art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF) oraz (ii) prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (art. 41 Karty praw podstawowych). Skarżący zwracali również uwagę na przypadki naruszenia przysługującego im prawa do informacji (art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF) oraz zasad sprawiedliwego traktowania i bezstronności (rys. 5). Skargi koncentrowały się w mniejszym stopniu na przepisach mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez OLAF⁽⁸⁾ (rys. 6).

Rysunek 4

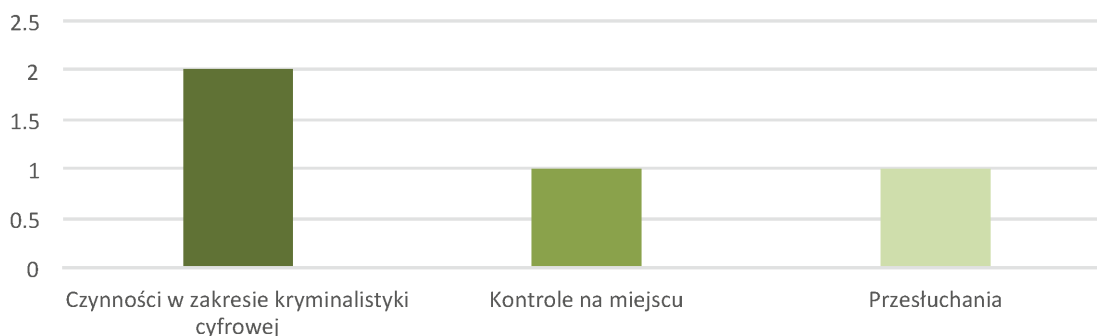
Przedmiot skarg

⁽⁸⁾ Przepisy te regulują sposób, w jaki OLAF prowadzi swoje różne czynności dochodzeniowe. Zawarto je w różnych aktach prawnych, m.in. w rozporządzeniu w sprawie OLAF, rozporządzeniu 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), wytycznych dla pracowników OLAF-u dotyczących prowadzenia dochodzeń (GIP) oraz wytycznych dla pracowników OLAF-u dotyczących procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej.

Rysunek 5

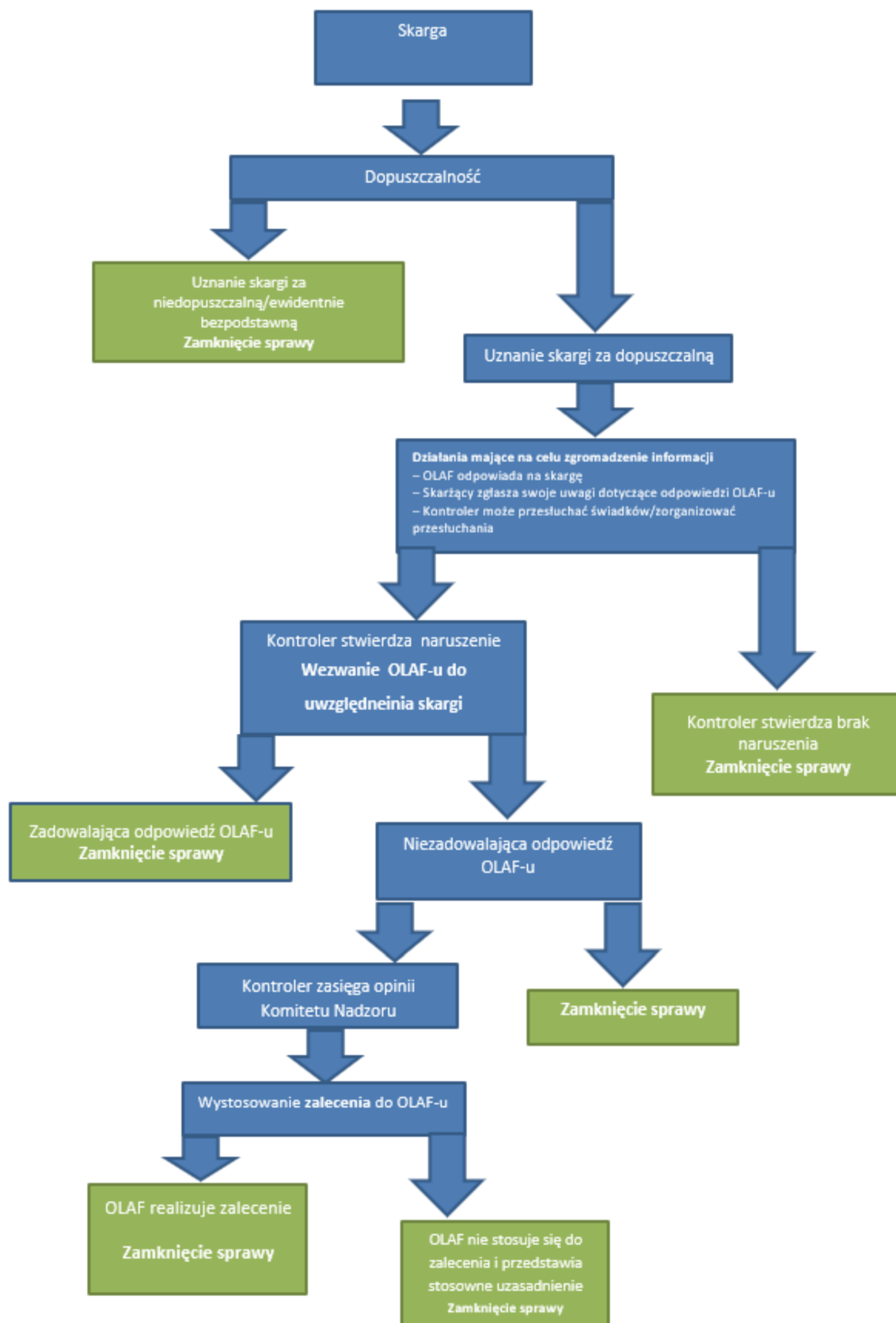
Analiza poszczególnych zarzutów dotyczących naruszenia gwarancji proceduralnych

Rysunek 6

Analiza zarzutów dotyczących naruszenia przepisów mających zastosowanie do dochodzeń**3.2. W jaki sposób kontroler rozpatruje skargi**

Kontroler rozpatruje skargi w **sprawiedliwy, niezależny i bezstronny** sposób. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF i przepisami wykonawczymi procedura rozpatrywania skarg obejmuje zasadniczo dwa etapy: (i) ocenę dopuszczalności oraz (ii) analizę istoty skargi i, w razie możliwości, zaproponowanie określonych rozwiązań.

Na poniższym schemacie blokowym przedstawiono cykl życia skargi rozpatrywanej przez kontrolera.

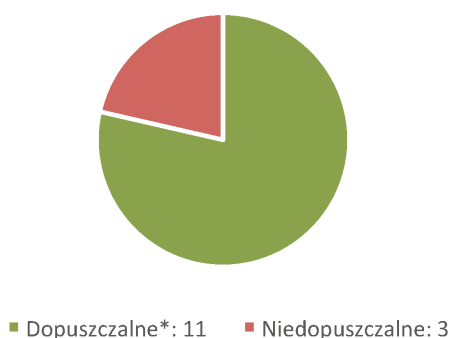


3.3. Pierwszy krok: ocena dopuszczalności

Kontroler musi przeprowadzić wstępną ocenę skarg w terminie **10 dni roboczych** od dnia ich wpłynięcia, aby podjąć decyzję w przedmiocie ich dopuszczalności. Warunki przeprowadzania tej oceny określono w art. 9b ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz w art. 5 przepisów wykonawczych. W 2022 r. kontroler oceniła dopuszczalność wszystkich nierozpatrzonych skarg w wyznaczonym terminie. W przypadku wszystkich trzech skarg, które uznano za niedopuszczalne, nie dotrzymano terminu wyznaczonego w art. 9b ust. 2⁽⁹⁾. Spośród 11 skarg, które uznano za dopuszczalne, 3 były częściowo dopuszczalne, ponieważ zawarto w nich zarzuty, które zgłoszono z opóźnieniem, lub ponieważ odnosiły się do kwestii związanych z ochroną danych osobowych (rys. 7 i 8). We wszystkich przypadkach, w których skargi lub zarzuty uznano za niedopuszczalne, kontroler wyjaśniła skarżącym swoją decyzję.

Rysunek 7

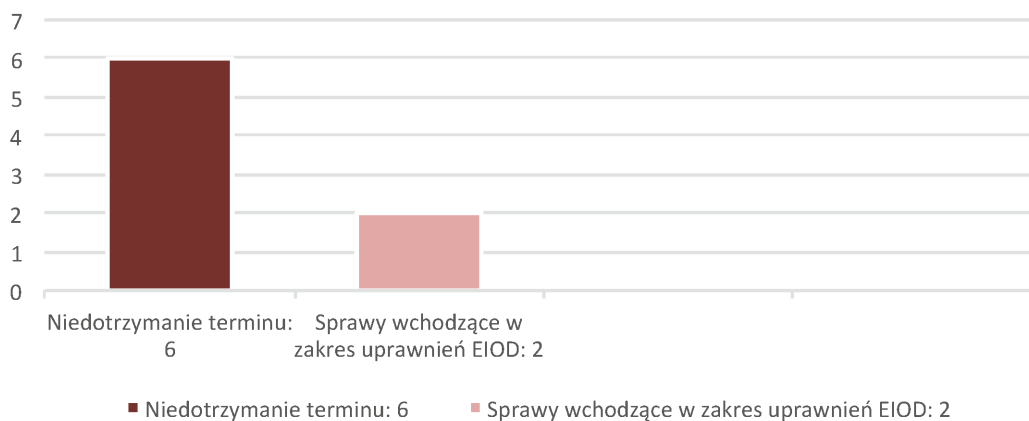
Dopuszczalność



* Z uwzględnieniem skarg uznanych za częściowo dopuszczalne.

Rysunek 8

Podstawy niedopuszczalności (z uwzględnieniem 2 skarg uznanych za częściowo dopuszczalne)



3.3.1. Terminy wyznaczone w rozporządzeniu w sprawie OLAF

Jeden z pierwszych i powracających problemów, z którym musiała uporać się kontroler, dotyczył terminów na złożenie skargi. Kontroler przyjęła podejście mające na celu zapewnienie poszanowania zarówno brzmienia, jak i celu stosownych przepisów rozporządzenia w sprawie OLAF. Art. 9b ust. 2 stanowi, że skargi muszą zostać wniesione w terminie jednego miesiąca od powzięcia przez skarżącego wiadomości o istotnych faktach stanowiących zarzucane naruszenie gwarancji proceduralnych lub przepisów, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, i że w każdym razie skargi należy wnieść nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia.

Kontroler zdaje sobie sprawę, że powodem, dla którego w rozporządzeniu ustanowiono powyższe krótkie terminy, jest dążenie do zapewnienia skuteczności funkcji kontrolera przy jednoczesnym zagwarantowaniu poszanowania czynności dochodzeniowych OLAF-u. Innymi słowy, kontroler musi otrzymać informacje o domniemanych naruszeniach w chwili, gdy wciąż jest w stanie podjąć stosowne działania oraz **zapropionować skuteczne i konstruktywne rozwiązania**, które

⁽⁹⁾ Terminy wyznaczone w art. 9b ust. 2 objaśniono w pkt 3.3.1.

OLAF mógłby wdrożyć bez narażania wyniku prowadzonych dochodzeń na szwank lub bez szkody dla postępów w realizacji jakichkolwiek procedur następczych wszczętych na szczeblu krajowym lub unijnym w celu wdrożenia zaleceń wydanych przez Urząd. Z punktu widzenia skarżącego równie istotne jest **wniesienie środka zaskarżenia na wczesnym etapie** i niedopuszczenie do pogłębienia negatywnego wpływu potencjalnego naruszenia. To właśnie dlatego osoba objęta dochodzeniem musi złożyć skargę wkrótce po powzięciu wiadomości o faktach, których zaistnienie doprowadziło do określonego naruszenia. Na przykład, jeżeli podmiot gospodarczy chce złożyć skargę dotyczącą domniemanych nieprawidłowości w trakcie kontroli na miejscu przeprowadzanej w jego pomieszczeniach, powinien skontaktować się z kontrolerem w terminie jednego miesiąca od dnia zakończenia tej czynności dochodzeniowej.

Jeżeli chodzi o zakończone dochodzenia, w rozporządzeniu w sprawie OLAF przewidziano dodatkowy, bardziej rygorystyczny i jednoznaczny wymóg dopuszczalności: skargi muszą zostać złożone najpóźniej w terminie jednego miesiąca od dnia zakończenia dochodzenia, niezależnie od tego, kiedy skarżący powziął wiadomość o istotnych faktach. W opinii kontrolera celem tego dodatkowego warunku mającego zastosowanie do zakończonych dochodzeń jest zagwarantowanie nie tylko **skuteczności wszelkich działań następczych** podejmowanych na szczeblu krajowym lub unijnym, ale również skuteczności zaleceń i sugestii kontrolera dotyczących rozwiązań przedstawionych w odpowiedzi na konkretne skargi. Kontroler nie może zaproponować żadnych wartościowych rozwiązań w odniesieniu do spraw, które nie podlegają już kontroli OLAF-u i które mogą być przedmiotem postępowań toczących się przed organami krajowymi lub innymi organami UE. Kontroler uważa, że w takich przypadkach osoby objęte dochodzeniami mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia przed tymi organami oraz korzystać z dostępnych (sądowych lub administracyjnych) środków zaskarżenia.

3.3.2. Skargi dotyczące ochrony danych osobowych

W swojej codziennej działalności OLAF przetwarza znaczne ilości danych osobowych, w tym dane wrażliwe. Urząd może również prowadzić czynności dochodzeniowe, które mogą być postrzegane jako naruszające ochronę danych osobowych, np. czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej. Dlatego też trudno się dziwić, że skarżący zgłaszali zarzuty dotyczące naruszenia przysługującego im prawa do ochrony ich danych osobowych zagwarantowanego w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i w rozporządzeniu (UE) 2018/1725 („unijne rozporządzenie o ochronie danych”) ⁽¹⁰⁾.

Choć zakres uprawnień kontrolera obejmuje kontrolowanie poszanowania praw podstawowych przez OLAF, UE ustanowiła niezależny organ nadzorczy – Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) – któremu powierzono szereg obowiązków w zakresie prawa do prywatności i ochrony danych. Art. 52 unijnego rozporządzenia o ochronie danych stanowi, że EIOD jest odpowiedzialny za monitorowanie i zapewnienie stosowania przepisów tego rozporządzenia i każdego innego aktu Unii odnoszącego się do podstawowych praw i wolności osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy Unii. Ponieważ UE ustanowiła **wyspecjalizowany organ odpowiedzialny za zagwarantowanie poszanowania podstawowego prawa do ochrony danych osobowych**, obowiązek rozpatrywania skarg dotyczących przypadków domniemanego naruszenia przepisów o ochronie danych spoczywa na tym organie, tj. na EIOD, a nie na kontroler. Zgodnie z przepisami przywołanego powyżej rozporządzenia każda osoba może złożyć skargę do EIOD w terminie dwóch lat od dnia powzięcia wiadomości o faktach dających podstawę do złożenia skargi. Kierując się względami związanymi z przejrzystością, kontroler uwzględniła odpowiedni przepis w przepisach wykonawczych, aby odzwierciedlić ten podział uprawnień ⁽¹¹⁾.

Choć kontroler nie będzie rozpatrywała zarzutów odnoszących się wyłącznie do wykładni i stosowania przepisów unijnego rozporządzenia o ochronie danych, zbada aspekty dotyczące prywatności i ochrony danych przy ocenianiu ogólnej zgodności działań OLAF-u z gwarancjami proceduralnymi.

3.4. **Następny krok: postępowanie kontryktoryjne**

Po zakończeniu wstępnej oceny kontroler wezwała OLAF do przedstawienia opinii w sprawie 11 skarg, które uznano za dopuszczalne. W kilku przypadkach kontroler zwróciła się do Urzędu o przekazanie dodatkowych informacji lub o wykonanie uzupełniającego tłumaczenia odpowiedzi OLAF-u na język skargi. Kontroler przekazała następnie odpowiedzi Urzędu skarżącym i zwróciła się do nich o odniesienie się do opinii OLAF-u.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

⁽¹¹⁾ Art. 5 ust. 3 przepisów wykonawczych stanowi, że „[k]ontroler uznaje również za niedopuszczalne wszelkie skargi dotyczące kwestii wchodzących w zakres kompetencji Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD), tj. skargi dotyczące stosowania rozporządzenia 2018/1725 (UE) oraz poszanowania podstawowego prawa do ochrony danych osobowych”.

Co do zasady kontroler dąży do zapewnienia **jak najpełniejszego poszanowania zasady kontradyktoryjności**. Dlatego też zarówno skarżący, jak i OLAF mieli możliwość przedstawienia swoich argumentów oraz przedłożenia dokumentacji uzupełniającej. Strony były również zasadniczo informowane o treści składanych przez siebie pism i mogły zgłaszać uwagi w tym zakresie. Niemniej w trzech należycie uzasadnionych przypadkach kontroler zdecydowała się zastosować odstępstwo od tej zasady i dopuścić poufne traktowanie informacji przekazanych przez OLAF zgodnie z art. 7 ust. 2 przepisów wykonawczych.

W szczególności kontroler korzystała z tego przepisu w odniesieniu do skarg dotyczących czasu trwania dochodzeń. W takich przypadkach, aby ocenić, czy czas trwania dochodzeń był uzasadniony, kontroler musiała otrzymać od OLAF-u konkretne, kompleksowe i szczegółowe informacje na temat podjętych czynności dochodzeniowych oraz poszczególnych elementów prawnych i faktycznych wywierających wpływ na czas trwania dochodzeń. Jednocześnie, ponieważ skargi dotyczyły **toczących się** dochodzeń OLAF-u, kontroler zdawała sobie sprawę, że opinii Urzędu nie można po prostu przekazać skarżącym, gdyż mogłoby to narazić na szwank poufność i skuteczność odpowiednich dochodzeń. Wiązałoby się to zwłaszcza z ryzykiem ujawnienia metod działania OLAF-u lub uniemożliwienia Urzędowi zgromadzenia niezbędnych dowodów bądź mogłoby wręcz zagrażać możliwości realizacji ogólnej strategii dochodzeniowej przyjętej na potrzeby danego dochodzenia.

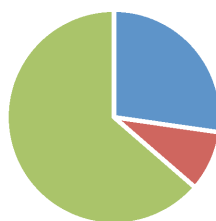
Dlatego też w takich przypadkach kontroler uzgodniła z OLAF-em, że Urząd przekaze (i) nieopatrzoną klauzulą poufności wersję odpowiedzi OLAF-u, która zostanie przekazana skarżącemu, aby zapewnić mu możliwość zapoznania się z argumentami leżącymi u podstaw działań Urzędu i umożliwić mu zakwestionowanie tej odpowiedzi i przedstawienie stosownych kontrargumentów oraz (ii) poufną, bardziej szczegółową wersję odpowiedzi służącą bardziej szczegółowemu wyjaśnieniu powodów przedstawionych przez OLAF w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności. Dzięki zastosowaniu tego zrównoważonego podejścia kontroler mogła przeprowadzić **dogłębną ocenę** wszystkich odpowiednich spraw, wywiązując się jednocześnie ze spoczywającego na niej zobowiązania do zapewnienia **poufności dochodzeń OLAF-u**. Choć skarżący nie są uprawnieni do zapoznania się ze wszystkimi informacjami, mogą mieć **pewność**, że kontroler poddaje daną sprawę niezależnej i dogłębnej analizie, mając na uwadze w szczególności przysługujące kontrolerowi prawo do uzyskania uprzywilejowanego dostępu do akt sprawy.

3.5. Osiągnięte wyniki

W 2022 r. spośród 11 skarg uznanych za dopuszczalne kontroler poddała cztery ocenie co do istoty sprawy (rys. 9) i zakończyła rozpatrywanie trzech z nich po stwierdzeniu braku naruszenia gwarancji proceduralnych i praw skarżących. Jeżeli chodzi o czwartą sprawę, kontroler ustaliła, że OLAF naruszył prawo skarżącego do informacji zagwarantowane w art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. W związku z tym wezwała OLAF do uwzględnienia tej części skargi. Spośród pozostałych siedmiu skarg będących w toku, które uznano za dopuszczalne, postępowanie w sprawie pięciu znajdowało się na zaawansowanym etapie i zakończyło się na początku 2023 r.

Rysunek 9

Skargi uznane za dopuszczalne w 2022 r.

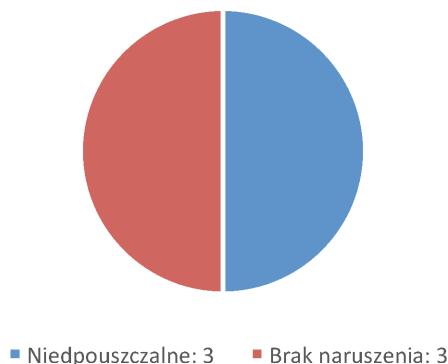


- Decyzje o zamknięciu sprawy - brak naruszenia: 3
- Stwierdzenie wystąpienia naruszenia - wezwanie do uwzględnienia skargi: 1
- Analiza w toku: 7

3.5.1. Zamknięte sprawy

W 2022 r. kontroler zakończyła analizowanie sześciu spośród 14 otrzymanych skarg: trzy zostały uznane za niedopuszczalne, natomiast w przypadku trzech postępowanie zostało zakończone po otrzymaniu opinii OLAF-u i skarżącego dotyczących kwestii będących przedmiotem analizy (rys. 10). Dwie spośród tych spraw dotyczyły czasu trwania dochodzeń będących przedmiotem skargi. Trzecia sprawa dotyczyła cyfrowego kryminalistycznego pozyskiwania danych oraz stosowania wytycznych OLAF-u dotyczących procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej. We wszystkich tych trzech sprawach kontroler doszła do wniosku, że OLAF działał zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie dopuścił się naruszenia gwarancji proceduralnych skarżących.

Rysunek 10
Sprawy zamknięte w 2022 r.



3.5.2. Proponowanie rozwiązań

Kontroler po raz pierwszy wezwała OLAF do podjęcia działań w celu uwzględnienia skargi. Sprawa dotyczyła prawa do informacji zagwarantowanego w art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. Kontroler stwierdziła, że w analizowanym przypadku doszło do naruszenia prawa skarżącego do niezwłocznego uzyskania informacji, ponieważ wiadomość e-mail wysłana przez OLAF w celu powiadomienia skarżącego o tym, że jest on osobą objętą dochodzeniem, nigdy do niego nie dotarła. Kontroler powołała się na utrwalone orzecznictwo, aby wykazać, że na potrzeby istotnych powiadomień OLAF powinien ustanowić procedurę przekazywania informacji pozwalającą zagwarantować faktyczne otrzymanie powiadomienia przez jego adresata.

Ponieważ jednak skarżący został ostatecznie powiadomiony o nadaniu mu statusu osoby objętej dochodzeniem oraz o przysługujących mu w związku z tym prawach, kontroler mogła jedynie wezwać OLAF do **udoskonalenia swojej praktyki i niedopuszczenia do wystąpienia takiej sytuacji w przyszłości**. W związku z powyższym kontroler wezwała OLAF do podjęcia wszelkich działań niezbędnych do zagwarantowania, aby metoda komunikacji stosowana przez Urząd w przyszłości zapewniała osobom objętym dochodzeniem możliwość zapoznania się z informacjami, o których mowa w art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF.

W styczniu 2023 r. w odpowiedzi przekazanej kontrolerowi dyrektor generalny OLAF-u potwierdził konieczność udoskonalenia praktyk Urzędu i zagwarantowania, aby podobne problemy nie powtórzyły się w przyszłości. Dla satysfakcji kontrolera dyrektor generalny OLAF-u **bezwzględnie zobowiązał się** do podjęcia działań w celu rozwiązania tej kwestii, a w dniu 13 lutego 2023 r. przyjął „Instrukcje w sprawie sposobów powiadamiania, które należy stosować w korespondencji z osobami objętymi dochodzeniem”. Instrukcje te są obowiązkowe dla pracowników OLAF-u.

4. Stosunki z zainteresowanymi stronami

W pierwszych miesiącach wykonywania powierzonych jej obowiązków kontroler dążyła do nawiązania owocnych stosunków roboczych bazujących na wzajemnym zaufaniu i dobrej współpracy ze swoim głównym partnerem, tj. **dyrektorem generalnym OLAF-u**. 25 października 2022 r. kontroler spotkała się z Villem Itälą. Kontroler i dyrektor generalny OLAF-u odbyli wstępną dyskusję poświęconą metodom pracy i zgodzili się co do konieczności przyjęcia formalnych ustaleń roboczych.

15 listopada 2022 r. kontroler została zaproszona na posiedzenie plenarne **Komitetu Nadzoru**, podczas którego podziękowała członkom tego komitetu za konstruktywną wymianę informacji w kontekście przyjmowania opracowanych przez nią przepisów wykonawczych. Uczestnicy posiedzenia omówili również kwestie leżące w ich wspólnym interesie.

W 2023 r. kontroler będzie dążyła do podtrzymania dobrych stosunków z poszczególnymi podmiotami działającymi na rzecz zwalczania nadużyć finansowych w UE oraz zwiększania uczciwości i rozliczalności w UE oraz nawiązania relacji z kolejnymi zainteresowanymi stronami.



Kurtuazyjne spotkanie z dyrektorem generalnym OLAF-u Villem Itlą

5. Wsparcie administracyjne i prawne

Aby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów, na mocy rozporządzenia w sprawie OLAF sekretariatowi Komitetu Nadzoru powierzono zadanie udzielania kontrolerowi wsparcia prawnego i administracyjnego. Ten krok należy uznać za w pełni uzasadniony, biorąc pod uwagę zbieżność misji kontrolera i Komitetu Nadzoru oraz wspólny cel przyświecający obu tym organom. Obecność sekretariatu zapewnia ciągłość działań, nieprzerwaną komunikację i sprawną współpracę zarówno ze skarżącymi, jak i z OLAF-em. Specjalny zespół wysoko wykwalifikowanych pracowników sekretariatu działających pod kierownictwem jego szefa udzielał kontrolerowi wartościowych porad i cennego wsparcia, dbając jednocześnie o przestrzeganie tajemnicy zawodowej i poszanowanie poufności.

6. Kontakt z kontrolerem

Pocztą elektroniczną:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Pocztą tradycyjną:

Controller of Procedural Guarantees/Secretariat of the Supervisory Committee of OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Za pośrednictwem strony internetowej:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en
