



ZWALCZANIE NADUŻYĆ I OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Działania Unii Europejskiej w dziedzinie kontroli budżetowej opierają się na dwóch zasadach: zapewnieniu właściwego wydatkowania środków z budżetu UE oraz ochronie interesów finansowych Unii i zwalczaniu nadużyć finansowych.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 287 i 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii i uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, tytuł IX rozdział 1 i 2 oraz tytuł X;
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, część III;
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, tytuł II, rozdział 6, art. 92a, 93 i 94; tytuł V, rozdział 1 art. 121, rozdział 2 art. 125 i rozdział 4 art. 132; załącznik IV;
- Artykuł 83 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący ochrony interesów finansowych Unii;
- Prokuratura Europejska: art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący utworzenia Prokuratury Europejskiej.

CELE

Aby obywatele mieli pewność, że ich pieniądze są właściwie wykorzystywane, Unia Europejska musi chronić swoje interesy finansowe. Ważne jest również monitorowanie i kontrola działalności Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz wspieranie jego działań w zakresie zwalczania nadużyć i nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu Unii.

KONTEKST

W grudniu 1995 r. Parlament po raz pierwszy skorzystał z przyznanego mu na mocy traktatu prawa do powołania komisji śledczej i sporządził sprawozdanie



w sprawie domniemyanych nadużyć i złego administrowania we wspólnotowym systemie tranzytowym. Zalecenia komisji śledczej zyskały wówczas szerokie poparcie. W ostatnich latach wzrosła liczba aktów ustawodawczych i zaleceń w sprawie ochrony interesów finansowych Unii. Założeniem tych tekstów jest przede wszystkim osiągnięcie następujących celów:

- poprawa zarządzania OLAF i wzmocnienie gwarancji proceduralnych w dochodzeniach poprzez stopniowe ustanowienie Prokuratury Europejskiej;
- reforma Eurojustu^[1] i polepszenie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej;
- zagwarantowanie ochrony tych interesów za pośrednictwem prawa karnego i dochodzeń administracyjnych za sprawą zintegrowanej polityki ochrony pieniędzy podatników oraz za sprawą strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych^[2].

W latach 2012 i 2013 opublikowano również ważne komunikaty:

- „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania”^[3] w grudniu 2012 r.;
- „Ochrona budżetu Unii Europejskiej do końca 2012 r.”^[4] we wrześniu 2013 r.;
- „Stosowanie korekt finansowych netto wobec państw członkowskich w rolnictwie i polityce spójności” w grudniu 2013 r.^[5]

Ponadto w 2013 r. zostały przyjęte dwie dyrektywy:

- w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz
- w sprawie mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT^[6].

Inne istotne teksty obejmują:

- wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego^[7];
- sprawozdanie Komisji o zwalczaniu korupcji w UE^[8];
- komunikat Komisji z dnia 7 kwietnia 2016 r. dotyczący planu działania w sprawie VAT^[9].

[1][COM\(2013\)0532](#) i [COM\(2013\)0533](#) z dnia 17 lipca 2013 r.

[2][COM\(2011\)0293](#) z dnia 26 maja 2011 r. i [COM\(2011\)0376](#) z dnia 24 czerwca 2011 r.

[3][COM\(2012\)0722](#) z dnia 6 grudnia 2012 r.

[4]COM(2013)0682 z września 2013 r.

[5]COM(2013)0934 z dnia 13 grudnia 2013 r.

[6]Dyrektywy 2013/43/UE i 2013/42/UE z dnia 22 lipca 2013 r. (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 4; Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#) z dnia 11 lipca 2012 r.

[8]COM(2014)0038 z dnia 3 lutego 2014 r.

[9][COM\(2016\)0148](#) z dnia 7 kwietnia 2016 r.



W ostatnim czasie, wiosną 2018 r., Komisja – z myślą o nowych wieloletnich ramach finansowych (2021-2027) – przyjęła wniosek w sprawie nowego programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, który zasadniczo ma na celu odtworzenie i udoskonalenie programu Herkules III (2014-2020) i połączenie go z systemem informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych i systemem zarządzania nieprawidłowościami, które już są zarządzane przez OLAF.

A. Środki zwalczania nadużyć finansowych przez OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń administracyjnych niezależnie od Komisji. W ramach działań następczych w związku z rozporządzeniami w sprawie dochodzeń przeprowadzanych przez OLAF 25 maja 1999 r. Parlament, Rada i Komisja podpisały porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dochodzeń wewnętrznych. W porozumieniu tym przewiduje się, że każda instytucja określi wspólne zasady wewnętrzne gwarantujące sprawne przeprowadzanie dochodzeń przez OLAF. Niektóre z tych zasad, zawarte obecnie w regulaminie pracowniczym urzędników Unii Europejskiej, zobowiązują pracowników do współpracy z OLAF i przewidują, do pewnego stopnia, ochronę urzędników ujawniających informacje dotyczące potencjalnych nadużyć lub korupcji. Reforma OLAF była rozważana od 2003 r. W końcu po około dziesięciu latach dyskusji i negocjacji poszczególne strony uczestniczące w rozmowach trójstronnych (Parlament, Rada i Komisja) osiągnęły kompromis co do znacznych usprawnień gwarantujących efektywność, skuteczność i rozliczalność OLAF, z zachowaniem jego niezależności w zakresie działań dochodzeniowych.

W listopadzie 2008 r. Parlament zdecydowaną większością głosów przyjął sprawozdanie Ingeborg Gräßle. W sprawozdaniu tym wprowadzono istotne zmiany do pierwotnego wniosku Komisji, co doprowadziło następnie do przyjęcia w 2013 r. obecnego rozporządzenia^[10], zmienionego w lipcu 2016 r.

Nowy tekst zawiera istotne ulepszenia, w szczególności jaśniejszą definicję ram prawnych dla dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych. Zawiera także definicję „nieprawidłowości”, „nadużycia finansowego, korupcji lub jakiegokolwiek innego nielegalnego działania naruszającego interesy finansowe Unii” oraz pojęcie „podmiotu gospodarczego”. Rozporządzenie zawiera również wyraźne odniesienia do konkretnych środków dochodzeniowych wymienionych w innych rozporządzeniach Unii (przez co poprawiono koordynację między instrumentami prawnymi mającymi zastosowanie w omawianej dziedzinie) oraz odniesienia do Karty praw podstawowych. Na mocy rozporządzenia zagwarantowane są również następujące prawa w toku dochodzeń prowadzonych przez OLAF: prawo do obrony i gwarancji procesowych dla osób objętych dochodzeniem OLAF, prawa świadków i osób zgłaszających nadużycia, prawo dostępu do zapisanych informacji i innej istotnej dokumentacji.

Ponadto niektóre postanowienia nakładają na państwa członkowskie specjalne obowiązki, np. obowiązek udostępniania OLAF istotnych informacji związanych z przypadkami nadużyć finansowych dotyczących środków Unii Europejskiej.

[10]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r.



Przewidziano także nową procedurę międzyinstytucjonalną, w ramach której wszystkie instytucje mogą w przejrzysty sposób dyskutować na temat najlepszych praktyk, wyników i nierozstrzygniętych kwestii, które negatywnie wpływają na skuteczność działań mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych. Oznacza to, że Parlament po raz pierwszy zyska możliwość prowadzenia debaty z Radą na temat zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich.

Parlament wezwał również do dalszej poprawy zarządzania OLAF w drodze przeglądu i konsolidacji jego głównych procesów dochodzeniowych.

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 325 TFUE wymagana jest ścisła i regularna współpraca między państwami członkowskimi a Komisją, a także przewiduje on możliwość podjęcia przez Radę szczególnych środków w celu zapewnienia odpowiedniej i skutecznej ochrony interesów finansowych UE w państwach członkowskich.

B. Wzmocnienie instrumentów zwalczania nadużyć

Na wniosek Parlamentu Europejskiego Komisja przyjęła szereg istotnych inicjatyw dotyczących strategicznych środków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych. Niemniej jednak, wobec rozmiarów nadużyć, unikania opodatkowania i korupcji w UE, Parlament Europejski wezwał do sprzyjania zintegrowanemu podejściu obejmującemu strategię zwalczania nadużyć finansowych i korupcji poprzez skuteczne środki prawne na całym terytorium Unii, zwłaszcza w okresie ograniczeń budżetowych.

Parlament poparł również plan działania Komisji na rzecz intensyfikacji walki z oszustwami podatkowymi^[11] i uchylaniem się od opodatkowania, uznając jednocześnie, że Komisja i państwa członkowskie powinny nadal bezwzględnie priorytetowo traktować tę walkę. Oznaczałoby to opracowanie strategii na rzecz lepszej i wielowymiarowej współpracy i koordynacji między samymi państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Komisją. Poza tym należy zwrócić szczególną uwagę na rozwój mechanizmów prewencyjnych oraz instrumentów wczesnego wykrywania i nadzoru nad procedurą tranzytu celnego, ponieważ nadal jest to jeden z obszarów charakteryzujących się najwyższym w Europie wskaźnikiem korupcji systemowej. Ponadto Parlament uznał, że europejskie podmioty powinny być aktywniejsze na arenie międzynarodowej i działać na rzecz ustanowienia norm współpracy opartych przede wszystkim na zasadach przejrzystości, dobrej administracji oraz na wymianie informacji.

Parlament podkreślił również, że większa przejrzystość umożliwia właściwą kontrolę, a zatem jest kluczem do wykrywania nadużyć finansowych. W poprzednich latach Parlament wezwał Komisję do podjęcia działań w celu zapewnienia pełnej przejrzystości w odniesieniu do wszystkich beneficjentów środków unijnych w państwach członkowskich dzięki publikowaniu na stronie internetowej Komisji listy wszystkich takich beneficjentów. Zwrócił się też do państw członkowskich o współpracę z Komisją i przekazywanie jej pełnych i wiarygodnych informacji dotyczących beneficjentów funduszy UE zarządzanych przez państwa członkowskie.

[11] Nadużycie finansowe to niezgodne z prawem, zamierzone działanie i stanowi przestępstwo, a nieprawidłowość oznacza nieprzebrnięcie danej zasady.



C. Nowa europejska polityka i programy zwalczania nadużyć

Parlament jest zdania, że korupcja, jako działanie naruszające interesy finansowe Unii, musi być uznawana za nadużycie finansowe w myśl przepisów art. 325 ust. 5 TFUE i ujmowana w sprawozdaniu rocznym Komisji dotyczącym ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych.

Na początku 2019 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy podkreślił, że UE musi zintensyfikować walkę z nadużyciami finansowymi oraz że Komisja powinna odgrywać wiodącą rolę w tym zakresie i ponownie rozważyć rolę i odpowiedzialność Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

W kwietniu 2019 r. Komisja przedstawiła nową strategię, której celem jest większa spójność i lepsza koordynacja walki z oszustwami w różnych departamentach Komisji. Strategia ta powinna również ugotować drogę do wprowadzenia w nadchodzących latach środków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych z większym stopniem opartym na danych. Uzupełnia ona pakiet Komisji dotyczący zarządzania, który został przyjęty w listopadzie 2018 r., i wyznacza OLAF jako główny organ odpowiedzialny za opracowywanie i rozwijanie europejskiej polityki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

Parlament z zadowoleniem przyjął nowe priorytety tej strategii, takie jak lepsze zrozumienie schematów nadużyć finansowych, profili oszustów i słabości systemowych związanych z nadużyciami finansowymi mającymi wpływ na budżet UE.

D. Dyrektywa w sprawie zwalczania nadużyć i ochrony interesów finansowych Unii

Państwa członkowskie były zobowiązane do wdrożenia w drodze transpozycji do prawa krajowego do 6 lipca 2019 r. dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF”). Nowe przepisy zwiększają poziom ochrony budżetu UE poprzez harmonizację definicji, sankcji i terminów przedawnienia przestępstw naruszających interesy finansowe Unii.

Dyrektywa jest nie tylko zasadniczym instrumentem harmonizacji prawa karnego państw członkowskich w odniesieniu do przestępstw przeciwko budżetowi Unii, lecz także tworzy podstawy przyszłej Prokuratury Europejskiej, która będzie prowadzić dochodzenia, ścigać i stawiać przed sądem sprawców przestępstw naruszających interesy finansowe UE.

E. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej

Przepisy regulujące utworzenie Prokuratury Europejskiej są wyszczególnione w art. 86 TFUE, który stanowi, że: „W celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust.”.

Rozporządzenie ustanawiające Prokuraturę Europejską zostało przyjęte w ramach procedury wzmocnionej współpracy w dniu 12 października 2017 r. i weszło w życie w dniu 20 listopada 2017 r. Obecnie w programie uczestniczą 22 kraje. Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania,



Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

Prokuratura Europejska będzie zdecentralizowanym zespołem prokuratorskim Unii Europejskiej wyposażonym w wyłączne kompetencje w zakresie prowadzenia dochodzeń w poszukiwaniu sprawców przestępstw narażających na straty budżet Unii Europejskiej oraz ich ścigania i stawiania przed sądem. Będzie ona mieć takie same uprawnienia dochodzeniowe w całej Unii i będzie działać w oparciu o krajowe systemy prawne państw członkowskich, w ramach ich struktur.

Obecnie trwają prace nad utworzeniem Prokuratury Europejskiej, przy czym zakłada się, że rozpocznie ona działalność pod koniec 2020 r. Prokuratura Europejska będzie miała siedzibę w Luksemburgu.

MIANOWANIE PIERWSZEGO EUROPEJSKIEGO PROKURATORA GENERALNEGO

We wrześniu 2019 r. Parlament i Rada postanowiły mianować Laurę Codrutę Kövesi na stanowisko pierwszego Europejskiego Prokuratora Generalnego. Obejmie ona stanowisko na nieodnawialną siedmioletnią kadencję.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Komisja Kontroli Budżetowej przesłuchuje kandydatów na członków Trybunału Obrachunkowego oraz wyselekcjonowanych kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego OLAF. Stanowiska te nie mogą zostać obsadzone bez przeprowadzenia tych przesłuchań w Parlamencie.

Dyrektora generalnego OLAF mianuje Komisja Europejska po konsultacji z Parlamentem i Radą, a członkowie Komitetu Nadzoru OLAF wyznaczani są, w drodze porozumienia, przez Parlament, Radę i Komisję.

Alexandre Mathis
06/2020

