

Kamila Zarychta-Romanowska¹

Uniwersytet Wrocławski

ORCID ID: 0000-0002-8403-0156

RADCA PRAWNY W POSTĘPOWANIACH PROWADZONYCH PRZEZ „NOWY” OLAF I EPPO

ABSTRACT

Attorney-at-law in the proceedings conducted by the new OLAF and EPPO

The article extensively discusses the issue of combating broadly understood white-collar crime and crimes affecting the interests of the European Union, per the PIF Directive, as well as the new police and investigative powers of the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Public Prosecutor's Office (EPPO). The author not only discusses OLAF's policing and investigating powers but also points to the role of an attorney-at-law as a person who serves both advice and ensures that procedural guarantees are observed. By presenting in detail the catalogue of procedural guarantees and the role of the Controller of Procedural Guarantees, the author indicates the mechanisms of ensuring the protection of the person who is subject to EU investigation as well as presenting the necessity for a support of a professional legal representative. The detailed description of procedural guarantees is followed by postulates of strengthening the independence and expansion of the system of protection of procedural guarantees by providing it with an independent back office and establishing Controllers of Procedural Guarantees in countries where OLAF will be the leading institution of European investigations (Poland, Hungary, Sweden, Ireland and Denmark).

¹ Doktor, funkcjonariusz instytucji UE, ekspert EU, ICMPD i NATO, arbiter i mediator w WIPO, specjalizujący się w europejskim prawie karnym i postępowaniach przed organami unijnymi, prawie policyjnym, migracyjnym, bezpieczeństwie i prawie hiTech, nowych technologii, Telecom i prawie własności intelektualnej, wykładowca akademicki Uniwersytetu Wrocławskiego.

Keywords: OLAF, EPPO, European Investigation, Fraud PIF directive, Controller of Procedural Guarantees, legal support, EU procedural guarantees, EU criminal law, EU funds, corruption, defense, attorney-at-law, white collar crime

Słowa kluczowe: OLAF, EPPO, Prokuratura Europejska, dyrektywa PIF, kontroler praw procesowych, śledztwo europejskie, przestępstwa, korupcja, radca prawny, europejskie prawo karne, fundusze europejskie, obrona, radca prawny, przestępstwa białych kołnierzyków

Rozbudowa prawa europejskiego i kompetencji organów unijnych sukcesywnie zwiększa potrzebę ochrony i reprezentacji osób objętych postępowaniami europejskimi. W związku z tym Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i Biuro Prokuratora Europejskiego (EPPO) w coraz szerszym zakresie wyposażane są w narzędzia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Śledztwa mogą obecnie obejmować wszystkie kategorie wydatków UE, tj. europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, fundusze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, bezpośrednio wydatki instytucjonalne, szeroko pojętą pomoc zewnętrzną, prawidłowość odprowadzania ceł i podatku VAT. Poszerzanie kompetencji organów kontrolnych jest związane również z wywołującym niepokój społeczny wzrostem przestępczości tzw. białych kołnierzyków. Oszustwa, przywłaszczenia, malwersacje czy korupcja związana z pełnieniem funkcji/urzędu uznawane są za znamienne dla przestępstw *white collar crime*². Do katalogu tego rodzaju przestępstw zalicza się także przekupstwo, wymuszenia, pranie brudnych pieniędzy (AML), oszustwa, defraudację i – coraz częściej – cyberprzestępczość.

Ten *status quo* wymaga sprawnej reakcji pełnomocników procesowych, tworząc nowe pola reprezentacji prawnej przez m.in. radców prawnych, których zadaniem będzie czuwanie nie tylko nad interesami mandantów, lecz także nad kontrolą praw proceduralnych w postępowaniach quasi-śledczych prowadzonych przez organy unijne.

Celem tego artykułu jest analiza czynności, jakie radcowie prawni mogą podejmować w celu świadczenia w jak najskuteczniejszy sposób pomocy prawnej w sytuacjach asystowania w śledztwach prowadzonych przez OLAF w Polsce czy też reprezentując polskojęzycznych członków instytucji unijnych. Przybliżając instytucję i kompetencje organów śledczych UE, podkreślić chciałabym także rosnącą rolę kontrolera praw procesowych, działającego obok OLAF, którego działanie może skutecznie wspierać radców prawnych zapewniających kompleksową ochronę interesów osób objętych śledztwami unijnymi. Polscy radcowie prawni świadczący pomoc prawną w języku polskim i posiadający kompetencje lingwistyczne mogą stać się także nowoczesną alternatywą, skutecznie świadcząc pomoc prawną w Europie.

2 Por. J. Chen, *White-Collar Crime*, <https://www.investopedia.com/terms/w/white-collar-crime.asp> [dostęp: 22 maja 2021 r.]; *What is white-collar crime, and how is the FBI combating it?*, <https://www.fbi.gov/about/faqs/what-is-white-collar-crime-and-how-is-the-fbi-combating-it> [dostęp: 30 czerwca 2023 r.]; *What Is White Collar Crime?– Definition, Statistics & Examples. (2013, November 9)*, <https://study.com/academy/lesson/what-is-white-collar-crime-definition-statistics-examples.html> [dostęp: 30 czerwca 2023 r.]; M. Hobbes, *The Golden Age of White Collar Crime*, „Huffpost” February 10, 2020.

Przestępstwa przeciwko interesom finansowym i renomie UE niszczą prestiż, reputację i zaufanie do instytucji, które decydują o wydatkowaniu budżetu UE. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do potencjalnych przestępstw popełnianych przez komisarzy, kadre zarządzającą instytucjami, europarlamentarzystów czy personel instytucji unijnych – Komisji, Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Sprawiedliwości. Także niewłaściwe postępowanie personelu organów UE³ oraz 33 agencji zdecentralizowanych, sześciu agencji wykonawczych, sześciu wspólnych przedsięwzięć unijnych, trzech agencji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Europejskiej Rady Ochrony Danych, Fusion for Energy może zostać objęte śledztwem OLAF.

Warto ponadto zaznaczyć, że zgodnie z pkt 8 art. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 uściślono pojęcie członka instytucji unijnej. Odnosi się ono także do członka Rady Europejskiej, przedstawiciela państwa członkowskiego na szczeblu ministerialnym w radzie w odniesieniu do obowiązków nałożonych prawem Unii w kontekście zadań, które wykonuje w tej roli. Przepis ten wskazuje zatem, że reprezentujący Polskę ministrowie współtworzący legislację europejską na poziomie ministerialnym jako członkowie instytucji UE także mogą być objęci śledztwem europejskim, tym samym mogą potrzebować pomocy prawnej⁴.

Nadzór nad działaniami członków i pracowników struktur unijnych został znacząco rozszerzony. Postępowania mogą dotyczyć zamówień publicznych, różnorodnych form korupcji, nielegalnego wpływania na procedury prawodawcze, decyzyjne i rekrutacyjne.

Wyjątkowy mandat do wykonywania tzw. wewnętrznych śledztw w sprawie wszelkich zarzutów dotyczących wykroczeń z udziałem pracowników i członków UE instytucji wzmacnia OLAF i wpływa na lepsze interakcje z krajowymi organami wymiaru sprawiedliwości.

Nowe wyzwania reprezentacyjne

Nowelizacja mandatu OLAF i rozpoczęcie działania Prokuratury Europejskiej uważane są za (r)ewolucję instytucjonalną wymiaru sprawiedliwości UE i niezbędny etap realizacji dyrektywy PIF o zwalczaniu nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pomocą prawa karnego⁵.

³ Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁴ Temat ten był w przeszłości rozważany m.in. przez M.J.J.P. Luchtmana, *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime: Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-interests*, „*Pompe Reeks*” 71 (2013); U. Sieber, *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, „*Crime, Law and Social Change*” 30, 1–39 (1998), <https://doi.org/10.1023/A:1008312916457> [dostęp: 1 lutego 2021 r.]; czy też M. Hoffman, *OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU*, *EUCRIM* 4/2019 pp 268 – 271, nie odnoszą się jednak one do najnowszego stanu prawnego oraz nowych gwarancji proceduralnych dla osób objętych śledztwem OLAF czy EPPO.

⁵ 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.

Pełna implementacja dyrektywy jest warunkiem *sine qua non* skutecznej kontroli budżetowej.

Ustanowienie stabilnego i zharmonizowanego systemu zwalczania czynów i przestępczości wpływającej na budżet UE to priorytet instytucji UE. Dbanie o transparentność audytów finansowych, skuteczną ochronę pieniędzy europejskich podatników i interesów finansowych Wspólnoty (obejmujących wszystkie dochody, wydatki i aktywa)⁶ bezsprzecznie rzutuje na jej renomę i prestiż.

W art. 3 PIF opisano charakter i zakres nadużyć, które naruszają interesy Unii. Wskazano, że są to przestępstwa umyślne polegające na m.in.: działaniu i/lub zaniechaniu związanymi z kontrolą wydatków publicznych. Wskazano na ich istotę i ciężar gatunkowy:

1. wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujące sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza, lub którymi zarządza się w jej imieniu;
2. nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem;
3. niewłaściwe wykorzystanie środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane⁷.

Napiętnowano działania i zaniechania mające na celu uzyskanie przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści w związku z wykorzystywaniem lub przedstawianiem nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujących szkodą dla interesów finansowych Unii⁸.

Oznacza to, że OLAF jest właściwy do badania wszelkiego rodzaju nadużyć finansowych lub innych poważnych nieprawidłowości, które mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na unijne fundusze publiczne: dochody, wydatki, jak i aktywa.

Aktywny udział OLAF-u w dostosowywaniu polityki UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, ochrona interesów finansowych uwidaczniają się we współdziałaniu w kształtowaniu polityk i strategii ochrony interesów materialnych i niematerialnych Unii. Stąd też wsparcie urzędu w tworzeniu dyrektywy o sygnalistach⁹ czy rozporządzenia o współpracy OLAF-u i Prokuratury Europejskiej oraz zwiększeniu skuteczności działania urzędu¹⁰.

Przeciwdziałanie naruszeń demokratycznych procesów tworzenia prawa wymaga spójnych wewnętrznych i zewnętrznych procedur transparentności, rzetelności budżetowej

⁶ Stosownie do art. 2 dyrektywy PIF termin ten odnosi się do wszystkich dochodów, wydatków i aktywów objętych budżetami Unii Europejskiej lub też instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii ustanowionych na mocy traktatów. Obejmuje także środki budżetowe bezpośrednio lub pośrednio zarządzane i monitorowane, należne lub uzyskane za pośrednictwem wymienionych podmiotów.

⁷ Art. 3 dyrektywy PIF.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, PE/78/2019/REV/1.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

oraz profilaktyki i prewencji korupcji jako zjawisk szczególnie rzutujących na zaufanie społeczeństwa do organów UE¹¹.

Lobbyści

Niezbędne jest wyjaśnienie wątpliwości nad jawnością rejestru lobbystów i ich wpływu na legislację europejską czy przyznawanie dotacji¹². Rejestr przejrzystości UE ma wskazywać na przejrzystość procesu legislacyjnego i konsultacyjnego, informować o zasobach wydawanych na reprezentowanie grup interesów czy przedsiębiorstw zgodnie z porozumieniem interinstytucjonalnym¹³. Wydaje się zatem, iż pomoc radców prawnych w zakresie prawidłowej rejestracji oraz aktualizacji danych grup interesów, organizacji pozarządowych i przedstawicieli społeczeństwa w rejestrze przejrzystości może nie tylko wspomóc europejskie oddziaływanie polskich grup interesariuszy, ale i zapobiec negatywnym konsekwencjom braku rejestracji, pomóc określić ramy prawne działalności przedstawicielskiej oraz usprawnić sprawozdawczość.

Mimo iż Polska nie jest stroną umowy o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, organ ten jest jednym z kluczowych priorytetów dla unijnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i unijnej polityki zwalczania nadużyć finansowych. Kierowana przez Laurę Codrutę Kövesi instytucja ma uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych i do wnoszenia aktów oskarżenia w uczestniczących państwach członkowskich w związku z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii w rozumieniu dyrektywy (UE) 2017/1371.

Przepisy rozporządzenia (UE) 2017/1939 nakładają na urząd i wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz właściwe organy państw członkowskich obowiązek niezwłocznego informowania prokuratury UE o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego, w których instytucja ta jest właściwa. Niewątpliwie kompetencje śledcze i doświadczenie w prowadzeniu dochodzeń administracyjnych Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć sprawiają, iż jest on naturalnym partnerem i wiarygodnym źródłem informacji dla Prokuratury Europejskiej¹⁴.

11 Zob. C. Di Francesco Maesa, *Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation*, EUCRIM, 2017, 156, 157C; C. Scharf-Kröner, J. Seyderhelm, *OLAF Investigations Outside the European Union Practical and, Legal Aspects*, <https://eucrim.eu/articles/olaf-investigations-outside-european-union/> [dostęp 1 lutego 2021 r.].

12 *Transparency Register*, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> [dostęp: 1 lutego 2022 r.].

13 EUR-Lex-L:2021:207:TOC-PL-EUR-Lex (europa.eu), porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości oraz decyzja Rady (UE) 2021/929 z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie uregulowania kontaktów między Sekretariatem Generalnym Rady a przedstawicielami grup interesu.

14 Więcej: K. Zarychta-Romanowska, *Creating an EU Homeland Security: Examining the potential of EBCGA and EPPO Co-Operations in Countering Terrorist and Criminal Financing*, [w:] S.N. Romaniuk, C. Kaunert, A.P.H. Fabe, *Countering Terrorist and Criminal Financing*, CRC Press Routledge, 2023.

Nowy wymiar kooperacji na linii EPPO–OLAF ma polegać na ścisłej współpracy, wymianie informacji, komplementarności i unikania powielania działań, co przyczyni się do ekonomii postępowania i wzmocni wsparcie międzyinstytucjonalne odpowiednich służb i instytucji w państwach członkowskich. OLAF poza prowadzeniem dochodzeń (tak wewnętrznych, jak zewnętrznych) stać się ma również inicjatorem ułatwiającym nawiązywanie kooperacji wewnętrznej, rozwijając polityki UE służące zwalczaniu nadużyć finansowych i korupcji. Dzięki pogłębionej kooperacji naukowo-badawczej służb i wymiany know-how operacyjnego i dobrych praktyk oraz skutecznych rozwiązań proceduralnych OLAF zwiększy swe działania także o aktywność w ramach pracy wspólnych zespołów dochodzeniowych.

W sytuacji braku właściwości terytorialnej EPPO – a więc działań prowadzonych na terytorium Węgier, Irlandii, Polski czy Szwecji, a także korzystającej z opt-outu Danii – to właśnie OLAF prowadził będzie działania śledcze, które mogą opierać się na współpracy z prokuraturą w zakresie wymiany m.in. uzyskanych informacji.

Jako organ uprawniony do prowadzenia kontroli na miejscu i inspekcji urząd ds. nadużyć finansowych może dokonać czynności w pomieszczeniach i sprawdzać dokumentację podmiotów gospodarczych w ramach prowadzonych dochodzeń w sprawie nielegalnych czynów na szkodę interesów finansowych Unii. Prowadzenie kontroli i inspekcji na miejscu odbywa się zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz z rozporządzeniem (Euratom, WE) nr 2185/96, które w niektórych przypadkach uzależniają możliwość korzystania z tych uprawnień od warunków określonych w prawie krajowym. Gdy czynności śledcze OLAF-u wymagają wsparcia właściwych krajowych organów¹⁵, skuteczność działań prowadzonych może być uzależniona od wsparcia np. właściwych organów administracji i wymiaru sprawiedliwości zgodnie z przepisami krajowego prawa procesowego¹⁶.

Zwłaszcza podmioty gospodarcze powinny mieć możliwość posługiwania się dowolnym językiem urzędowym państwa członkowskiego, w którym ma miejsce kontrola; powinny mieć prawo do obecności wybranej przez siebie osoby służącej radą prawną podczas kontroli na miejscu i inspekcji. Obecność np. radcy prawnego jako osoby służącej radą prawną nie warunkuje jednak ważności kontroli na miejscu czy też inspekcji, może jednak stać się pierwszą linią ochrony prawnej i proceduralnej podmiotu. Ponadto nadzór nad prowadzonymi działaniami i skuteczna weryfikacja zbieranych oświadczeń, dowodów o charakterze materialnym i zeznań pomoże przygotować skuteczną linię obrony interesów mandanta.

¹⁵ Np. w przypadku gdy podmiot gospodarczy opiera się kontroli na miejscu i inspekcji.

¹⁶ Warto uściślić, iż na mocy nowelizacji art. 2 pkt 4 rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013 za „dochodzenia administracyjne” uważa się wszelkie inspekcje, kontrole lub inne środki podejmowane przez urząd zgodnie z art. 3 i 4, z myślą o osiągnięciu celów określonych w art. 1 oraz – w razie potrzeby – stwierdzeniu nieprawidłowego charakteru działalności objętej dochodzeniem; dochodzenia te nie mają wpływu na uprawnienia Prokuratury Europejskiej lub właściwych organów państw członkowskich do wszczynania i prowadzenia postępowań karnych, zgodnie z art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

Skuteczność kontroli na miejscu i inspekcji to także prewencja ryzyka zaginięcia dowodów. OLAF powinien mieć możliwość uzyskania dostępu do wykorzystywanych w celach prowadzenia działalności gospodarczej pomieszczeń, gruntów, środków transportu lub innych nieruchomości bez czekania, aż podmiot gospodarczy skonsultuje się z osobą służącą mu radą prawną. Tylko krótkie, uzasadnione opóźnienie w oczekiwaniu na konsultację z osobą służącą radą prawną przed rozpoczęciem kontroli na miejscu i inspekcji jest dopuszczalnym działaniem, które – jak wskazuje rozporządzenie – powinno być ograniczone do absolutnego minimum. Dlatego też wiedza o unijnych prawach proceduralnych jest orężem, w jakie powinien być wyposażony radca, który zawezwany może zostać do niezwłocznego asystowania osobie objętej śledztwem, np. w Polsce.

Samorządy prawnicze powinny rozważyć przeprowadzenie kampanii informacyjnych o nowych uprawnieniach śledczych, szkoleń w zakresie usług wsparcia prawnego dla osób lub podmiotów, w stosunku do których może być prowadzone śledztwo. Pomoc prawna może być świadczona w ramach wideokonferencji i/lub pilnej konsultacji *in situ*. Na mocy znowelizowanego art. 4 rozporządzenia 883/2013 zmieniono zasady dotyczące prowadzenia dochodzeń. W toku prowadzonych czynności OLAF ma prawo uzyskać natychmiastowy i niezapowiedziany dostęp do wszelkich istotnych informacji i danych (na wszelkiego rodzaju nośnikach), które są związane z przedmiotem dochodzenia, jeśli są one w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji lub też w ich pomieszczeniach. Śledczy OLAF-u mają mieć zapewniony dostęp do tych pomieszczeń podczas trwania śledztwa. Także prywatne urządzenia elektroniczne, o ile są wykorzystywane do celów służbowych, mogą zostać poddane inspekcji w ramach prowadzonych przez funkcjonariuszy działań *digital forensic*, na podstawie wewnętrznych przepisów instytucji, także gdy urząd ma uzasadnione podstawy, które wskazują, iż zawartość danego urządzenia potencjalnie może być źródłem informacji istotnych dla dochodzenia.

Śledczy, działając w imieniu OLAF-u, są uprawnieni do kontrolowania ksiąg rachunkowych instytucji, organów, urzędów i agencji, sporządzania kopii i uzyskiwania wyciągów z dowolnych dokumentów lub zawartości dowolnego nośnika danych będących w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji. Mogą także: dokonać zajęcia dokumentów i danych, co do których zachodzi obawa, że mogłyby zginąć, przeszukać pomieszczenia i dokonać innych czynności przewidzianych regulaminem wewnętrznym organów administracji unijnej.

OLAF może również dokonać przesłuchania lub zwrócić się o udzielenie dokładnie udokumentowanych (zgodnie z unijnymi zasadami poufności i ochrony danych) informacji ustnych lub pisemnych do urzędników, innych pracowników, członków instytucji lub organów, szefów urzędów lub agencji czy członków personelu.

Unijne gwarancje proceduralne

Reprezentując szeroko pojętych unijnych urzędników, radcowie prawni powinni przede wszystkim znać uprawnienia osoby, co do której prowadzone jest postępowanie.

Na podstawie nowelizacji art. 9 ust. 2 gwarancje proceduralne, o których mowa w art. 3 ust. 7 i 8, wprowadzono obowiązek przedstawienia pisemnego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli na miejscu lub inspekcji (zgodnie z art. 7 ust. 2). Najpóźniej w momencie rozpoczęcia kontroli na miejscu i inspekcji urząd zobowiązany jest przekazać podmiotowi gospodarczemu informacje o procedurze mającej zastosowanie do kontroli na miejscu i inspekcji. Powinien także poinformować o istniejących gwarancjach proceduralnych oraz obowiązku współpracy podmiotu gospodarczego z OLAF-em.

Obecność radcy prawnego może być decydującym czynnikiem ścisłej realizacji gwarancji proceduralnych wynikających z rozporządzeń (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz (Euratom, WE) nr 2185/96. Świadczona pomoc prawna może zaważyć na: realizacji prawa do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść oraz prawa do obecności wybranej przez osobę objętą śledztwem np. zaufanego radcy prawnego, składaniu oświadczeń w trakcie kontroli na miejscu inspekcji podmiotowi gospodarczemu w dowolnym języku urzędowym państwa członkowskiego, w którym się znajduje.

Mimo iż prawo podmiotu gospodarczego do obecności wybranej przez siebie osoby co do zasady nie wpływa na możliwość uzyskania przez urząd dostępu do pomieszczeń podmiotu gospodarczego i nie może powodować nadmiernego opóźnienia w rozpoczęciu kontroli na miejscu i inspekcji, możliwość uzyskania od osoby zaufanej informacji dotyczącej przysługujących objętemu dochodzeniem podmiotowi lub osobie gwarancji procesowej może przynieść bardzo pozytywny skutek powstrzymania go od pogorszenia sytuacji prawnej i umożliwić przygotowanie wstępnej strategii obrony i reprezentacji.

Gwarancje proceduralne to zgodnie z art. 9 m.in.:

1. Obowiązek gromadzenia dowodów także na korzyść osoby objętej dochodzeniem;
2. Obowiązek prowadzenia dochodzenia w sposób obiektywny i bezstronny, zgodnie z zasadą domniemania niewinności oraz gwarancjami proceduralnymi;
3. Prawo osoby przesłuchiwanej do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść;
4. Wyznaczenie przesłuchania osoby objętej dochodzeniem z wyprzedzeniem co najmniej 10 dni roboczych. Termin ten może zostać skrócony jedynie na podstawie wyraźnej zgody osoby objętej dochodzeniem lub w przypadku pilnego charakteru dochodzenia (o ile pilne powody zostaną uzasadnione) do 24 godzin przed przesłuchaniem.

Ponadto:

5. Wezwanie powinno zawierać pełny wykaz praw przysługujących osobie objętej dochodzeniem, zwłaszcza powinna być ona poinformowana o prawie do obecności wybranej przez siebie osoby;
6. Świadkowie winni być wezwani na przesłuchanie co najmniej 24 godziny przed jego terminem. Skrócenie tego terminu może nastąpić za wyraźną zgodą świadka albo w przypadku należycie uzasadnionych powodów świadczących o pilnym charakterze dochodzenia;
7. Osoba przesłuchiwana ma prawo do posługiwania się dowolnym językiem urzędowym instytucji Unii, a więc także językiem polskim. Urzędnicy lub inni pracownicy Unii mogą zostać jednak zobowiązani do posługiwania się językiem urzędowym instytucji Unii, którym biegle władają.

8. Gdy w toku przesłuchania pojawią się dowody lub okoliczności wskazujące na to, iż świadek może zostać objęty dochodzeniem, przesłuchanie powinno zostać zakończone. Świadek w takim przypadku powinien być niezwłocznie poinformowany o swoich prawach jako osoba objęta dochodzeniem. Może on wnioskować o kopię protokołu wszelkich wcześniej przez siebie złożonych oświadczeń;
9. Osoba ma prawo zgłoszenia uwag do wszelkich złożonych przez siebie oświadczeń – w przypadku niezrealizowania tego uprawnienia urząd nie może wykorzystywać tego dokumentu przeciwko osobie kontestującej złożone oświadczenia;
10. Protokół przesłuchania sporządzony przez OLAF musi zostać udostępniony przesłuchiwanemu do zatwierdzenia. Osoba przesłuchiwana ma prawo wnieść o wprowadzenie dodatkowych uwag;
11. Urząd ma obowiązek wydania osobie objętej dochodzeniem kopii protokołu przesłuchania;
12. W przypadku gdy urzędnik, inny pracownik, członek instytucji lub organu, szef urzędu lub agencji lub członek personelu zostanie objęty dochodzeniem, powinien zostać o tym poinformowany, chyba że zagraża to prowadzonemu dochodzeniu lub jakemukolwiek postępowaniu dochodzeniowemu wynikającemu z zakresu kompetencji krajowego organu sądowego.
13. Po zakończeniu dochodzenia, a przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do osoby objętej dochodzeniem powinna ona mieć możliwość zgłoszenia uwag do faktów, które jej dotyczą, w formie pisemnej albo podczas przesłuchania. Co istotne – wezwanie winno zawierać streszczenie faktów dotyczących osoby objętej dochodzeniem, informacje odnośnie do ochrony danych, zgodnie z art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, co najmniej 10-dniowy termin na zgłoszenie uwag, licząc od dnia otrzymania wezwania (wyjątki przewidziane są tylko uzasadnionym pilnym charakterem dochodzenia lub wyraźną zgodą osoby, co do której prowadzi się czynności).

Wszystkie zgłoszone uwagi powinny być poruszone w raporcie końcowym z dochodzenia.

W wyjątkowych, należycie uzasadnionych sytuacjach wymagających zachowania poufności dochodzenia, prowadzenia postępowania dochodzeniowego wynikającego z zakresu kompetencji krajowego organu sądowego Dyrektor Generalny OLAF-u może postanowić o odroczeniu wykonania obowiązku polegającego na wezwaniu osoby objętej dochodzeniem do zgłoszenia uwag.

Wszystkie informacje przekazane lub uzyskane w trakcie dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych traktowane są jako poufne. OLAF współpracuje z EPPO, Eurojustem, Europolem i właściwymi organami państw UE, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. W ramach współpracy z organami krajowymi może zwracać się o udzielenie informacji o rachunkach bankowych oraz, jeżeli jest to bezwzględnie konieczne, na pisemny wniosek uzasadniony co do celowości i proporcjonalności działania może także wnioskować o udzielenie mu informacji o transakcjach na takich samych warunkach jak w przypadku właściwych organów krajowych.

Priorytetowy charakter policyjnej współpracy wewnętrznych organów wymiaru sprawiedliwości UE wydaje się realizować idee nowej strategii unii bezpieczeństwa, narażonej na zagrożenia hybrydowe związane z dezinformacjami, korupcją i przestępczością

zorganizowaną¹⁷. Zapewnienie transparentności, wysokiej sprawozdawczości i najwyższych standardów etyczno-audytorskich jest bowiem wartościowym działaniem wspierającym kontrolę społeczną także wewnątrz Unii – tym samym zaś emanacją zasad państwa prawa, praw podstawowych wyrażonych w Karcie praw podstawowych i wysokich standardów dobrej administracji wskazanych w europejskim prawie administracyjnym.

Skarga i kontroler praw proceduralnych

Ważnym aspektem przygotowania strategii obrony jest szczegółowe zapoznanie się z raportem przygotowywanym po zakończeniu dochodzenia i przekazywanym zainteresowanym państwom, instytucjom, urzędowi, organowi lub agencji UE. W jego treści muszą się znaleźć:

- » podstawa prawna dochodzenia;
- » informacja o podjętych krokach proceduralnych, informacja o przestrzeganiu odpowiednich gwarancji;
- » przedstawienie ustalonych faktów z określeniem ich wstępnej kwalifikacji prawnej;
- » szacowane skutki finansowe;
- » wnioski z dochodzenia;
- » zalecenia Dyrektora Generalnego OLAF-u odnośnie do działań dyscyplinarnych, administracyjnych, finansowych lub sądowych oraz szacunkowych kwot, jakie należy odzyskać.

Novum szczególnie istotnym dla pracy radców jest wzmocnienie uprawnień osoby, co do której prowadzone jest dochodzenie.

Wysokie standardy proceduralne przeprowadzania kontroli na miejscu czy inspekcji podmiotów gospodarczych wymagają poinformowania o uruchamianych procedurach, gwarancjach proceduralnych, obowiązku współpracy oraz skutkach odmowy kooperacji. Obowiązek śledczych OLAF-u do bezstronnego gromadzenia materiału dowodowego także na korzyść osoby objętej dochodzeniem oraz umożliwienie jej zapoznania się z raportem końcowym (i jej przedstawicielowi) przyczyni się do skuteczniejszego realizowania prawa do obrony.

Nadzór kontrolera gwarancji proceduralnych rozpatrującego skargi osób, co do których prowadzone jest dochodzenie, jest dużą zmianą jakościową. Kontroler, rozpatrując skargę, może wskazać zalecenia co do rozwiązania problemu kwestionowanego przez skarżącego. Jako organ jedynie administracyjnie powiązany z Komitetem Nadzoru OLAF-u kontroler gwarancji procesowych, działając w ramach uprawnień z art. 9a i 9b, po zaopiniowaniu przez Parlament Europejski i Radę został powołany przez Komisję Europejską na okres pięcioletniej kadencji, by pełnić swoją funkcję przy zachowaniu całkowitej niezależności operacyjnej i funkcjonalnej, w tym od OLAF-u i jego Komitetu Nadzoru.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii unii bezpieczeństwa UE, COM/2020/605 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52020DC0605> [dostęp: 5 czerwca 2023 r.].

Monitorowanie przez kontrolera przestrzegania gwarancji proceduralnych wymienionych w art. 9 rozporządzenia o OLAF-ie i przepisów będzie mieć zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez urząd. W ramach obowiązku sprawozdawczego o działalności informuje on Parlament Europejski, Radę, Komisję, Komitet Nadzoru i OLAF. Sygnalizuje także Komitetowi Nadzoru wszelkie zauważone systemowe nieprawidłowości i problemy, jakie wynikają z zaleceń kontrolera.

W ramach rozpatrywania skarg odnośnie do przestrzegania gwarancji proceduralnych lub naruszenia przepisów proceduralnych każda osoba objęta dochodzeniem ma prawo wnieść skargę do kontrolera. Może dotyczyć ona przestrzegania przez urząd gwarancji proceduralnych, naruszenia wymogów proceduralnych i praw podstawowych, zwłaszcza gdy wniesienie skargi nie ma skutku zawieszającego w odniesieniu do toczącego się dochodzenia, które jest przedmiotem skargi.

Skarga może zostać wniesiona w terminie jednego miesiąca od powzięcia przez skarżącego wiadomości o istotnych faktach stanowiących zarzucane naruszenie gwarancji proceduralnych lub przepisów, nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia.

Skargi dotyczące pilnych działań, odnoszące się do terminu, o którym mowa w art. 9 ust. 2 i 4, wnosi się przed upływem 10 dni od terminu, o którym mowa w tych przepisach.

Prędkość działania strażnika gwarancji praw proceduralnych może przesądzić o skutecznym i szybkim wsparciu prawnym dla osoby objętej postępowaniem. Przede wszystkim kontroler natychmiast informuje szefa OLAF-u o otrzymaniu skargi. W ciągu 10 dni roboczych kontroler ustala, czy dochowany został termin na wniesienie skargi, i wstępnie bada jej zasadność. Gdy kontroler pozytywnie potwierdzi przesłanki wszczęcia przez siebie postępowania, wzywa OLAF do podjęcia działań w celu załatwienia skargi oraz poinformowania kontrolera w odpowiedni sposób w terminie 15 dni roboczych. Jeśli przesłanki newszczenia postępowania nie zostały zaobserwowane (a więc m.in. uchybienie terminowi), kontroler zamyka sprawę i niezwłocznie informuje o tym skarżącego.

W celu umożliwienia kontrolerowi pełnego rozpatrzenia zasadności skargi Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych ma obowiązek przekazać wszelkie niezbędne informacje, dzięki którym kontroler będzie mógł ocenić, czy skarga jest uzasadniona, a także informacje przydatne dla załatwienia skargi i umożliwiające wydanie zalecenia.

Postępowanie prowadzone przez kontrolera co do zasady ma być bardzo szybkie, albowiem powinien on wydać zalecenie (uprzednio zasięgając opinii Komitetu Nadzoru) odnośnie do sposobu załatwienia skargi niezwłocznie, nie dłużej niż w terminie dwóch miesięcy od poinformowania kontrolera przez urząd o działaniu podjętym przez urząd w celu załatwienia skargi. Jeśli kontroler nie uzyskał informacji od Dyrektora OLAF-u w terminie 15 dni, musi wydać zalecenie w terminie dwóch miesięcy od upływu tego terminu. Brak wydania zalecenia oznacza oddalenie skargi.

Kontradyktoryjność rozpatrywania skargi mimo braku możliwości bezpośredniej ingerencji kontrolera w przebieg toczącego się dochodzenia jest ważnym wzmocnieniem pozycji osoby, co do której prowadzone jest postępowanie.

Kontroler ma prawo wezwać świadków do przedstawienia pisemnych lub ustnych wyjaśnień, istotnych dla ustalenia faktów. Wydaje się jednak, iż niedopatrzaniem jest brak możliwości zobligowania świadków do udziału w postępowaniu prowadzonym przez kontrolera.

Zdziwienie budzi dopuszczenie sytuacji wydania przez Dyrektora OLAF-u decyzji o niezastosowaniu się do zalecenia kontrolera. O takiej decyzji i jej głównych powodach winni być poinformowani zarówno skarżący, jak i kontroler (o ile nie ma to wpływu na toczące się dochodzenie). Informacje te zawarte muszą zostać także w nocie, która musi być dołączona do raportu końcowego z dochodzenia.

Rozszerzenie uprawnień policyjnych OLAF-u jest ciekawym aspektem rozwijania prawa policyjnego i karnoskarbowego Unii Europejskiej. Wraz z nowym rozporządzeniem aparat śledczy OLAF-u został wzmocniony niepomrotnie. Wydaje się jednak, iż dla pełnego monitoringu przestrzegania praw proceduralnych należy rozbudować katalog tych praw, m.in. przez wzmocnienie niezależności instytucji kontrolera i ustanowienie wicekontrolerów dla Polski, Irlandii, Węgier, Szwecji czy Danii, krajów, które nie są częścią współpracy w ramach Europejskiej Prokuratury, a w których działania OLAF-u mogą ulec dużej intensyfikacji.

Konieczne jest także wzmocnienie instytucjonalne kontrolera gwarancji procesowych, zwłaszcza zmiana zasad powoływania go, zapewnienie ciągłości pracy urzędu i jego pełnej niezależności od OLAF-u i Komitetu Nadzoru. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się być powołanie niezależnego organizacyjnie i funkcjonalnie urzędu kontrolera gwarancji praw proceduralnych, wyposażonego we własne zaplecze sekretariatu i biura prawne-go. W codziennej pracy kontrolera powinni wspierać go eksperci mający specjalistyczną wiedzę dotyczącą prawa narodowego (procedury karnej, prawa karnoskarbowego, administracyjnego i prawa policyjnego), zwłaszcza w krajach, które nie należą do porozumienia o EPPO. Kontrolerzy krajowi mający ekspercką wiedzę o pracy OLAF-u, charakteryzujący się niezależnością, bezstronnością, rzetelnością i uczciwością, wydają się być brakującym elementem w budowanym modelu kompleksowego przestrzegania gwarancji procesowych w Unii Europejskiej. W ramach swojej działalności urząd powinien podjąć szeroką działalność informacyjno-szkoleniową, zwłaszcza w zakresie np. nieodpłatnych szkoleń czy webinarium dostępnych w językach narodowych dla przedstawicieli samorządów prawniczych świadczących pomoc prawną. Warto rozważyć także kwestię zagwarantowania skutecznej realizacji prawa do obrony dla osób, które potrzebują pomocy prawnej w dochodzeniach prowadzonych w sprawach o naruszenie interesów unijnych, ustanawiając specjalny fundusz, który będzie pokrywał koszty zastępstwa procesowego.

Słynna maksyma Seneki *verba docent, exempla trahunt* w kontekście zapewnienia najwyższych standardów państwa prawa i realizacji prawa do obrony w postępowaniu przed organami administracyjnymi UE powinna stać się tzw. złotym standardem.

Radcowie prawni stoją przed nowymi wyzwaniami dotyczącymi reprezentacji podczas tzw. śledztw unijnych z dyrektywy PIF, dlatego ustawiczne doksztalcanie się winno obejmować także najnowsze zmiany dotyczące reprezentacji przed organami unijnymi. Pomoc prawna świadczona w Polsce i np. asystowanie podczas czynności w sprawach prowadzonych przez prokuratury innych krajów unijnych może wiązać się z koniecznością kontynuowania obrony interesów klientów także w postępowaniu unijnym według standardów proceduralnych instytucji UE.

Celem tego artykułu jest przybliżenie radcom prawnym narzędzi i omówienie instytucji wewnątrzunijnych, które umożliwią im poznanie wewnątrzunijnych standardów postępowania, praw proceduralnych czy instytucji, by z sukcesem reprezentowali oni swoich klientów w Brukseli.

Bibliografia

Literatura

- Chen J., *White-Collar Crime*, <https://www.investopedia.com/terms/w/white-collar-crime.asp>.
- Di Francesco Maesa C., *Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation*, EUCRIM, 2017, 156, 157.
- Hobbes M., *What is white-collar crime, and how is the FBI combating it*, <https://www.fbi.gov/about/faqs/what-is-white-collar-crime-and-how-is-the-fbi-combating-it>.
- Hobbes M., *The Golden Age of White Collar Crime*, „Huffpost” 10/2/ 2020.
- Hoffman M., *OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU*, EUCRIM 4/2019.
- Luchtman P., *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime: Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-interests*, „Pompe Reeks” 71 (2013).
- Scharf-Kröner C., Seyderhelm J., *OLAF Investigations Outside the European Union Practical and, Legal Aspects*, <https://eucrim.eu/articles/olaf-investigations-outside-european-union/>.
- Sieber U., *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, „Crime, Law and Social Change” 30, 1998.
- What Is White Collar Crime? – Definition, Statistics & Examples (2013, November 9)*. Retrieved from (August 1, 2020), <https://study.com/academy/lesson/what-is-white-collar-crime-definition-statistics-examples.html>.
- Zarychta-Romanowska K., *Creating an EU Homeland Security: Examining the potential of EBCGA and EPPO Co-Operations in Countering Terrorist and Criminal Financing*, [w:] S.N. Romaniuk, C. Kaunert, A.P.H. Fabe, *Countering Terrorist and Criminal Financing*, CRC Press Routledge, 2023.

Akty prawne

- 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.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, PE/78/2019/REV/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości oraz decyzja Rady (UE) 2021/929 z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie uregulowania kontaktów między Sekretariatem Generalnym Rady a przedstawicielami grup interesu.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii unii bezpieczeństwa, UE COM /2020/605 final, IMMC.COM%282020%29605%20final.POL.xhtml.1_PL_ACT_part1_v2.docxZ (europa.eu).