DOI:10.17951/we.2020.6.2.127-144 | Wschód Europy • Восток Европы • East of Europe vol 6, 2 / 2020

Włodzimierz Fehler
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-0927-4337

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych jako instrument polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE

1. Wprowadzenie

Wśród wielu zagadnień, będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej (UE), znajduje się także bezpieczeństwo wewnętrzne. Kwestia tego wymiaru bezpieczeństwa, mimo że wyodrębniła się stosunkowo późno, obecnie jest jednym z najważniejszych obszarów działalności Unii, a utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego stało się jednym z jej podstawowych celów. Zainteresowanie tą dziedziną zrodziło się na bazie doświadczeń państw członkowskich związanych ze zwalczaniem zagrożeń dla ich własnego bezpieczeństwa i podejmowanej w tym zakresie współpracy międzypaństwowej. Wraz z rozwojem integracji europejskiej działalność na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego ujawniała się najpierw we Wspólnotach Europejskich, a następnie miało to miejsce na forum UE. Unia Europejska, zyskując kolejne kompetencje w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, została uprawniona przez swoje instytucje do podejmowania działań na rzecz tworzenia struktur i mechanizmów współpracy państw członkowskich w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego zarówno na terytorium państw członkowskich, jak i w relacjach z innymi państwami czy organizacjami, o ile może mieć to wpływ na sytuację wewnątrz UE[1]. Takie problemy, jak: przestępczość zorganizowana, terroryzm, skuteczna ochrona granic, niwelowanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych oraz tych wywoływanych działalnością człowieka i awariami przemysłowymi, to główne problemy z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, z którymi stara się mierzyć Unia Europejska. Biorąc to pod uwagę, można mówić o polityce w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE i wskazać jej uwarunkowania oraz środki i instrumenty realizacyjne. Odzwierciedleniem kierunków tej polityki są zapisy w aktach prawnych,

[1] Zob. A. Szachoń-Pszenny, *Uwarunkowania prawne*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. W. Fehler, K.P. Marczuk, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 60.

dokumentach i programach UE[2]. Początki polityki bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie traktatowym ustanowił Traktat z Maastricht. Została ona formalnie wzmocniona w Traktacie amsterdamskim, a praktycznie przez inkorporację *acquis* Schengen do prawa UE. W rezultacie reform Traktatu lizbońskiego polityka bezpieczeństwa wewnętrznego zyskała jeszcze ważniejszy status[3]. Polityka ta na kolejnych etapach rozwoju ewoluowała w kierunku uwzględnienia wielu wyzwań i zagrożeń dominujących na przełomie XX i XXI wieku. Oprócz zagadnień takich, jak: zwalczanie różnych form przestępczości, terroryzmu, wzmacnianie ochrony granic, ograniczanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych oraz tych wywołanych działalnością człowieka, do istotnych problemów z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, które stara się rozwiązywać UE, zaliczana jest także korupcja. Traktowana jest ona jako groźne i trudne do wykrycia oraz eliminacji zjawisko społeczne. Zasadniczy problem związany z jej zwalczaniem zasadza się na tym, że uczestniczącym w praktykach korupcyjnych podmiotom zależy na tym, aby pozostały one niejawne. Celem artykułu autor uczynił dokonanie oceny znaczenia i możliwości działania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (franc. Office de Lutte Anti-Fraude – OLAF) w zakresie zwalczania korupcji w UE. Dążąc do osiągnięcia tak określonego celu badawczego, autor założył zweryfikowanie następujących hipotez:

1) korupcja stanowi istotne zagrożenie nie tylko dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw narodowych, ale także dla wspólnoty, jaką jest UE;

2) skuteczna realizacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE wiąże się z koniecznością instytucjonalizacji walki z nadużyciami finansowymi;

3) na podstawie analizy dotychczasowej działalności można wskazać, że OLAF odgrywa jedną z kluczowych ról w walce z korupcją w UE.

Zasadniczymi metodami użytymi w artykule były analiza systemowa oraz analiza instytucjonalna. Pomocniczo wykorzystano również metodę opisową połączoną z wykorzystaniem krytycznej analizy literatury przedmiotu.

2. Istota korupcji i zagrożenia generowane przez nią dla bezpieczeństwa wewnętrznego

Źródłosłów terminu „korupcja" wiąże się z łacińskim słowem *corruptio* oznaczającym zepsucie, przestępstwo, sprzedajność. Słowniki opisują ten proceder jako „przyjmowanie pieniędzy lub innych dóbr przez osoby urzędowe w zamian za korzystną dla kogoś decyzję urzędową lub naruszenie prawa"[4] lub „przyjmowanie albo żądanie przez pracownika instytucji państwowej (społecznej) korzyści majątkowej lub osobistej w za-

[2] Zob. W. Fehler, K.P. Marczuk, *Wstęp*, [w:] *ibidem*, s. 13.

[3] Zob. A. Szachoń-Pszenny, *op. cit.*, s. 69–70.

[4] *Inny słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 685.

mian za wykonanie czynności urzędowej lub naruszenie prawa”[5]. Encyklopedyczne ujęcie korupcji wskazuje na „wykorzystanie władzy publicznej do celów prywatnych”[6]. W optyce amerykańskiego politologa Samuela Huntingtona to „zachowanie urzędników publicznych, które odbiega od akceptowanych norm w celu zaspokojenia prywatnych celów”[7]. Jeden z założycieli międzynarodowej pozarządowej organizacji Transparency International badającej, ujawniającej i zwalczającej korupcję w życiu publicznym – Jeremy Pope, stał na stanowisku, że korupcją należy nazywać te zachowania i działania władz publicznych (polityków, urzędników), w wyniku których przez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy wzbogacają się nielegalnie oni lub osoby im bliskie[8]. Odnosząc się do kwestii definiowania pojęcia korupcji, warto podkreślić, że jej postrzeganie ma charakter subiektywny i zmienny zarówno w kontekście czasowym, jak i geograficznym. W związku z tym wypracowanie uniwersalnej, powszechnie akceptowanej definicji jest znacznie utrudnione. Na gruncie prowadzonych rozważań istotne jest stanowisko Rady Europy, która uznając, że korupcja stanowi znaczące zagrożenie, przyjęła 4 listopada 1999 roku Konwencję o korupcji. Zgodnie z jej treścią korupcja to „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiejkolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”[9]. Również w ramach UE zostało zdefiniowane pojęcie korupcji. Dokonano tego w dołączonym do Konwencji o ochronie interesów finansowych WE Pierwszym Protokole z 27 września 1996 roku, w którym wyjaśniono znaczenie korupcji czynnej i biernej. Zgodnie z treścią art. 2 Protokołu, korupcja bierna to „zamierzone działanie urzędnika, który bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich żąda lub otrzymuje jakąkolwiek korzyść dla siebie lub innej osoby albo też przyjmuje obietnicę takiej korzyści w zamian za podjęcie działania lub jego zaniechanie w ramach swoich obowiązków lub wykonanie swej funkcji z naruszeniem oficjalnych obowiązków, powodujące lub mogące spowodować uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich”[10]. Z kolei

[5] *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 256.

[6] J.J. Senturia, *Encyclopedia of Social Science*, 1993, t. 6, cyt. za: *Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych*, red. J. Pope, tłum. M. Pertyński, Transparency International Polska, Warszawa 2000, s. 36.

[7] S. Huntington, *Modernization and Coruption*, [w:] *Political corruption A Handbook*, red. A.J. Heidenheimer, M. Johnston, V.T. LeVine, Transaction Publishers, New Brunswick–London 1988, s. 377, cyt. za: P. Polak, *Nowe formy korupcji. Analiza sektora farmaceutycznego w Polsce*, Wydawnictwo Nomos, Kraków 2011, s. 20.

[8] Zob. *Rzetelność życia publicznego*….

[9] Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 roku, Dz.Urz. UE, nr 244, poz. 244.

[10] Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 roku; Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 roku; Protokół

korupcja czynna to w świetle art. 3 Protokołu „zamierzone działanie, podejmowane przez jakąkolwiek osobę bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich, polegające na obietnicy udzielenia lub udzielaniu jakiekolwiek korzyści urzędnikowi dla niego samego lub na rzecz innej osoby, mające na celu nakłonienie go do działania lub zaniechania wykonania jego obowiązków, powodujące lub mogące spowodować uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich”[11]. Niezależnie jednak od istniejących różnic w podejściu do kwestii definicyjnych wśród tych, którzy badają i zwalczają korupcje, panuje zgoda, że jest ona poważnym problemem:

– politycznym, niszczy bowiem wiarę w sens demokratycznego uczestnictwa,

– społecznym, gdyż prowadzi do destrukcji społecznego zaufania,

– ekonomicznym, ze względu na to, że generuje znaczące straty gospodarcze[12].

Korupcja nie jest zjawiskiem homogenicznym i w związku z tym sporządzane są różne jej klasyfikacje. Według Syeda Husseina Alatasa można mówić o korupcji:

– autogenicznej (obejmującej czyny realizowane w pojedynkę, bez wikłania innych osób),

– nepotystycznej (obejmującej nielegalne działania dla dobra rodziny),

– defensywnej (polegającej na akceptacji propozycji korupcyjnej),

– wymuszającej (obejmującej aktywne korumpowanie innych),

– inwestującej (związanej z przekazywaniem świadczeń z nadzieją na czerpanie korzyści w przyszłości),

– pomocniczej (mającej chronić już istniejące powiązania korupcyjne)[13].

Bardziej ogólną klasyfikację zaproponowała amerykańska badaczka Ann Elliot Kimberly, która podzieliła praktyki korupcyjne sektorowo, wyróżniając:

– korupcję sektora publicznego (akty korupcyjne między niewybieralnymi urzędnikami [biurokratami] a osobami prywatnymi);

– korupcję polityczną (relacje korupcyjne między biurokratami a wybieralnymi urzędnikami lub politykami);

– handel wpływami (czyny korupcyjne pomiędzy osobami prywatnymi a wybieralnymi urzędnikami)[14].

Polscy autorzy, Przemysław Palka i Małgorzata Reut, sklasyfikowali korupcję według poziomu i zakresu uczestnictwa, wyróżniając korupcję zindywidualizowaną (za-

w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 roku oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 roku, Dz.Urz. UE, nr 208, poz. 1603.

[11] *Ibidem*.

[12] Zob. W. Fehler, *Korupcja jako zagrożenie dla bezpieczeństwa współczesnych państw*, [w:] *W kręgu nauki o bezpieczeństwie*, red. M. Jurgilewicz, S. Sulowski, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2018, s. 53.

[13] Zob. S.H. Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Avebury 1990, s. 3.

[14] Zob. A.E. Kimberly, *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC 1997, s. 4–6.

angażowana jest ograniczona liczba osób) oraz zbiorową (zaangażowane są całe grupy interesów)[15]. Do tych przedstawionych powyżej rodzajów korupcji warto za Krzysztofem Jasieckim dodać także kategorię korupcji na najwyższych szczeblach władzy[16]. Rozległe negatywne konsekwencje korupcji można usystematyzować w ramach skutków: moralnych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych, społecznych i prawnych. Moralne skutki korupcji to m.in.: destrukcyjne oddziaływanie na etykę i efekty pracy, niszczenie motywacji do utrzymywania wysokich standardów uczciwości, kształtowanie relatywistycznych postaw moralnych, popularyzacja możliwości osiągania sukcesów sposobami nieetycznymi i przestępczymi. Jeżeli chodzi o skutki polityczne, to należy wskazać przede wszystkim na erozję szacunku dla legalnych władz bardzo często prowadzącą do ich delegitymizacji. Inne, nie mniej ważne konsekwencje polityczne to: podnoszenie kosztów działalności administracji państwowej z jednoczesnym spadkiem jej skuteczności oraz wiarygodności, powstawanie możliwości zakulisowego sterowania politykami i urzędnikami, podważanie podstaw demokracji wiążące się z tym, że korupcja, zamieniając prywatne bogactwo na wpływ polityczny, znosi zasadę formalnej równości będącą jednym z jej fundamentów. W przypadku skutków ekonomicznych należy wskazać na: osłabianie mechanizmów konkurencji, pogarszanie stanu finansów publicznych, marnotrawienie środków publicznych, obniżanie zdolności przedsiębiorstw do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy oraz ograniczanie inwestycji zagranicznych. Kulturowe skutki korupcji to przede wszystkim utrwalanie negatywnych cech, takich jak: skłonność do zwłoki, zaniedbań, niesolidności, tworzenie warunków do powrotu kultury „neotrybalizmu" (lojalności grupowej, neoplemiennej). W sferze społecznej korupcja powoduje brak zaufania do podstawowych instytucji państwa, redukcję mobilności społecznej (w górę skali znaczenia i dochodów pną się lepiej ustosunkowani, a nie lepiej przygotowani, utrwalanie lub pogłębianie przywilejów i nierówności społecznych). Jeżeli chodzi o sferę prawną, to praktyki korupcyjne są w stanie podważyć ideę i zasady funkcjonowania państwa prawnego, powodują utratę respektu i szacunku dla instytucji stanowiących i egzekwujących prawo, umożliwiają również zaplanowane tworzenie luk prawnych pozwalających „wtajemniczonym" stosować prawo dla własnych korzyści. W sferze negatywnych skutków prawnych należy umieścić także wzrost zapotrzebowania i przyzwolenie społeczne na drobiazgowe regulacje prawne postrzegane mylnie jako środek przeciwdziałania rozwijaniu się zachowań korupcyjnych[17].

[15] Zob. P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1999, s. 8.

[16] K. Jasiecki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Fundacja Batorego, http://www.batory.org.pl, s. 3, inf. 3 I 2020.

[17] Zob. W. Fehler, *op. cit.*, s. 55–56.

3. Problem korupcji w UE

UE na szerszą skalę zaczęła zajmować się tematyką korupcji od momentu przyjęcia Traktatu z Maastricht. Jednak już na etapie funkcjonowania Wspólnot Europejskich zdawano sobie sprawę, że proceder ten jest poważnym problemem, zwłaszcza wtedy gdy występuje w powiązaniu z przestępczością międzynarodową. Wręczanie łapówek stanowi bowiem jeden z najczęściej stosowanych środków, którym posługują się zorganizowane grupy przestępcze. Dlatego też słusznie oceniono, że korupcja i związane z nią przestępstwa wpływają negatywnie na rozwój integracji europejskiej i funkcjonowanie wspólnego rynku[18]. Jak zauważył Łukasz Bigoszewski, w ramach Wspólnot Europejskich nieprawidłowości związane z oszustwami, a także z nadużyciami dotyczącymi środków pieniężnych przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej miały miejsce już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku[19]. Działalność antykorupcyjna Unii Europejskiej została zintensyfikowana w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku i zbiegła się z aktywnością w tej dziedzinie Rady Europy oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Jednym z pierwszych dokumentów ściśle związanych z problemem korupcji w integrującej się Europie była rezolucja w sprawie prawnej ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, przyjęta przez Radę Europejską 6 grudnia 1994 roku. W jej tekście stwierdzono m.in., że państwa członkowskie powinny położyć szczególny nacisk na działalność ukierunkowaną na zwalczanie korupcji dotyczącej interesów finansowych oraz pracowników Wspólnot Europejskich[20]. W roku 1997 Rada Europejska przyjęła Plan działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Plan ten został potraktowany jako jedno z narzędzi tworzenia zapisanej w Traktacie amsterdamskim przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W dokumencie tym stwierdzono, że skutki korupcji i przestępstw finansowych dotykają nie tylko instytucji finansowych, ale również obywateli. W konsekwencji 21 maja 1997 roku Komisja Europejska wydała Komunikat do Parlamentu Europejskiego w sprawie zwalczania korupcji. Rekomendowano w nim m.in. wdrożenie odpowiednich środków związanych z międzynarodowym handlem i polityką konkurencji oraz zarządzania środkami wspólnotowymi. Komunikat ten uznaje się za pierwszy kompleksowy dokument UE w sprawie walki z korupcją[21]. Należy dodać, że w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przyjęto w UE wiele aktów prawnych odnoszących się do problemu korupcji. Najważniejsze z nich to:

1) Pierwszy Protokół do Konwencji z 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
2) Drugi Protokół do Konwencji z 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich;

[18] Zob. A. Grzelak, F. Jasiński, *Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań*, „Służba Cywilna" 2004, nr 8, s. 99.

[19] Zob. Ł. Bigoszewski, *Walka z korupcją w Unii Europejskiej*, Unia Europejska, http://uniaeuropejska.org, s. 7, inf. 3 I 2020.

[20] Uchwała Rady WE dotycząca ochrony interesów finansowych Wspólnoty z 6 XII 1994 roku, Dz.Urz. UE, nr 355, poz. L.

[21] Ł. Bigoszewski, *Walka z korupcją w Unii Europejskiej*, StudyLib, https://studylibpl.com , s. 8, inf. 3 I 2020.

3) Konwencja z 26 maja 1997 roku w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej;
4) Decyzja Rady z 25 maja 1999 roku dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty;
5) Decyzja Komisji z 2 czerwca 1999 roku dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty[22].

Unijną walkę z korupcją na różnych płaszczyznach kontynuowano także w nowym tysiącleciu, nadal uznając wagę związanych z nią zagrożeń. W ocenie Komisji Europejskiej szczególnie narażony na korupcję jest obszar zamówień publicznych. Dzieje się tak ze względu na wysoki poziom przepływów finansowych oraz występujące w tej sferze silne interakcje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Według wyników badań z 2016 roku roczny koszt korupcji w dziedzinie zamówień publicznych w państwach członkowskich UE oszacowano na 5,33 mld euro. Z kolei w sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji w UE z 2014 roku wskazano, że w obszarze zamówień publicznych najbardziej zagrożone praktykami korupcyjnymi są te odnoszące się do sfer takich, jak: budownictwo, energetyka, transport, obronność oraz ochrona zdrowia. Z kolei analiza postępowań karnych związanych z przypadkami korupcji w dziedzinie zamówień publicznych w państwach członkowskich pozwoliła stwierdzić, że najwięcej problemów powstaje na etapie przed udzieleniem zamówienia. Najczęściej stosowane naganne praktyki przy rozstrzyganiu zamówień to:

– przygotowywanie specjalnie skonstruowanych specyfikacji służących do faworyzowania wybranych oferentów,

– podział ofert publicznych na mniejsze pakiety w celu ominięcia procedur przetargowych,

– konflikty interesów odnoszące się zarówno do osób odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, jak i pracowników instytucji zamawiających,

– bezzasadne sięganie po procedury związane z nagłymi potrzebami lub zwolnienia z obowiązku upubliczniania ofert.

Natomiast nadużycia występujące na etapie po udzieleniu zamówienia obejmują m.in. takie działania, jak wprowadzanie nieuzasadnionych zmian w zamówieniach publicznych, celowe modyfikowanie jakości rezultatów oraz wypłaty nielegalnych honorariów[23]. Problem korupcji w Unii Europejskiej jest znaczący finansowo – łapownictwo kosztuje unijną gospodarkę co najmniej kilkaset miliardów euro rocznie. W roku 2013 UE nie doliczyła się 402,8 mln euro. W roku 2014 budżet unijny stracił 901 mln euro, w 2015 roku było to 888 mln euro, w tym 624 mln euro w ramach Funduszy Strukturalnych i Europej-

[22] *Ibidem*, s. 11.

[23] *Europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych. Walka z korupcją*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, s. 11–12, inf. 3 I 2020.

skiego Funduszu Społecznego oraz 264 mln euro w przypadkach dotyczących ceł, handlu i pomocy zewnętrznej[24]. UE stosuje w kwestii zwalczania korupcji bogate i zróżnicowane instrumenty prawne, w skład których wchodzą środki o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym, a kraje członkowskie są zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej o wszelkich nieprawidłowościach lub podejrzeniu nadużyć finansowych dotyczących unijnych funduszy. Jednak to państwa członkowskie UE mają do dyspozycji większość niezbędnych instrumentów prawnych i instytucji umożliwiających zapobieganie korupcji i nadużyciom finansowym oraz ich zwalczanie. Jest to szczególnie istotne dlatego, że to państwa UE, zarządzając 80% unijnych funduszy, odpowiadają również za prowadzenie dochodzeń i ściganie przypadków korupcji i nadużyć finansowych dotyczących budżetu Unii. UE wspiera jednak państwa członkowskie w prowadzeniu takich dochodzeń za pośrednictwem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych[25].

4. Instytucjonalizacja działań antykorupcyjnych UE

Według ocen Komisji Europejskiej, korupcja obciąża gospodarkę Unii Europejskiej kwotą ok. 120 mld euro rocznie, a więc niewiele mniej niż wynosi roczny budżet UE. Z tego względu walka z korupcją przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności UE w gospodarce światowej. Zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych należy do kompetencji krajowych. Jeżeli chodzi o instytucjonalizację działań na rzecz zwalczania korupcji w UE, to należy odnotować, że w 1988 roku w ramach Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej powstała Jednostka ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym (UCLAF). Jednostka ta przemianowana później na Grupę Roboczą ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym podjęła współpracę z narodowymi organami ds. zwalczania nadużyć finansowych w celu zapewnienia koordynacji i udzielania pomocy w walce z przestępstwami finansowymi (także o charakterze korupcyjnym). Jej zadaniem była również koordynacja działań i udzielanie pomocy w zwalczaniu oszustw o zasięgu ponadnarodowym. Od roku 1993 zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego uprawnienia UCLAF stopniowo rosły. W roku 1995 UCLAF został upoważniony do wszczynania dochodzeń z własnej inicjatywy i na podstawie informacji pochodzących z różnych źródeł. Wszystkie wydziały Komisji zostały zobowiązane do informowania UCLAF o wszelkich przypadkach podejrzenia popełnienia nadużyć w obszarach wchodzących w zakres ich odpowiedzialności. W roku 1999, w związku z wydarzeniami korupcyjnymi, które doprowadziły do dymisji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques'a Santera[26], uznano, że UCLAF nie

[24] J. Kiwnik-Pargana, *UE straciła 888 mln euro w wyniku oszustw finansowych w 2015 r.*, Money.pl, https://www.money.pl, inf. 3 I 2020.

[25] Jest to urząd o funkcji administracyjnej i dochodzeniowej i jako taki nie ma mocy egzekwowania zwrotu funduszy. Może jedynie zalecać instytucjom UE i władzom krajowym, jakie działania należy podjąć w następstwie prowadzonych przez jego pracowników dochodzeń.

[26] Jacques Santer – luksemburski polityk, premier Luksemburga w latach 1984–1995, przewodniczący Komisji Europejskiej w latach 1995–1999. Z tego ostatniego stanowiska zrezygnował 15 marca 1999 wraz z całą KE w wyniku skandalu korupcyjnego, w który zamieszana była część komisarzy

spełniła pokładanych w niej nadziei i na mocy Decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanowiono Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych znany jako OLAF od akronimu francuskiej nazwy Office de Lutte Anti-Fraude[27]. W przywołanej Decyzji, podkreślając wagę, jaką instytucje i państwa członkowskie UE przywiązują do ochrony interesów finansowych Wspólnot oraz do zwalczania nadużyć finansowych i innej nielegalnej działalności wymierzonej w te interesy, uznano, że:

– konieczność podniesienia skuteczności zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych Wspólnot wymaga utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych wyposażonego w odpowiednie, mające niezależny charakter uprawnienia śledcze,

– do zadań tego Urzędu oprócz ochrony interesów finansowych powinno się przypisać wszystkie działania związane z ochroną interesów Wspólnoty przed nieprawidłowościami, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowań administracyjnych lub karnych[28].

OLAF został wyposażony w wiele uprawnień dochodzeniowych. W roku 2004 ustanowiono program Herkules, który miał na celu zintensyfikowanie działań związanych z ochroną finansów UE. Po zebraniu kilkuletnich doświadczeń w 2006 roku dokonano wewnętrznej reorganizacji OLAF, ukierunkowanej na zwiększenie możliwości działań operacyjnych oraz poprawę komunikacji w obrębie Urzędu. Z kolei w 2010 roku wprowadzono nowe, internetowe narzędzie do zgłaszania nadużyć (*Fraud Notification System*), umożliwiające przekazywanie informacji dotyczących potencjalnej korupcji i oszustw w trybie online. Nowy system umożliwił zadawanie anonimowych pytań osobom zgłaszającym nadużycia finansowe w celu sprecyzowania informacji na etapie ich otrzymania. Przestępstwa finansowe można zgłaszać na specjalnych formularzach online w języku wybranego państwa członkowskiego UE oraz załączać pliki potwierdzające zaistniałe nadużycie[29]. Ponieważ w 2011 roku przyjęto nową strategię Komisji Europejskiej w celu zwiększenia skuteczności zapobiegania oszustwom, wykrywania oszustw, ulepszenia dochodzeń w sprawie nadużyć, a także odzyskiwania utraconych środków i odstraszania od korupcji, w 2012 roku wdrożono kolejne zmiany w wewnętrznej organizacji OLAF i obowiązujących ją procedurach, które polegały na rozdziale dwóch podstawowych zadań – funkcji dochodzeniowej i funkcji związanej z prowadzeniem polityki prewencyjnej. Ustalono, że trzy dyrekcje OLAF skoncentrują się na pierwszym z nich (od 1 lutego 2012 roku Dyrekcja A i B zajęła się prowadzeniem dochodzeń, natomiast Dyrekcja C zapewniła wsparcie w procesie dochodzeniowym)[30].

(zwłaszcza francuska socjalistka Édith Cresson). Dochodzenie wykazało, że komisarz E. Cresson zatrudniła swojego dentystę, który w ciągu dwóch lat dobrze płatnej pracy napisał zaledwie kilkudziesięciostronicowy raport na temat AIDS.

27 Zob. Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z 31 V 1999 roku, Dz.Urz. UE, nr L 136, poz. 0020–0022.

28 *Ibidem*.

29 *Nowy system zgłaszania nadużyć do OLAF-u*, Antykorupcja, https://antykorupcja.gov.pl, inf. 15 II 2020.

30 Ogłoszenie o naborze na stanowisko dyrektora (grupa zaszeregowana AD 14) z 1 II 2012 roku, Dz. Urz. UE, nr C/27A.5.

Miały one na celu przede wszystkim wzmocnienie funkcji dochodzeniowej oraz wkładu tej instytucji w politykę zapobiegania oszustwom. Rok później weszło w życie Rozporządzenie nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Rozporządzenie to m.in. kompleksowo określiło prawa zainteresowanych osób, wprowadziło roczną wymianę poglądów między OLAF a instytucjami UE i wprowadziło wymóg, aby każde państwo członkowskie wyznaczyło służbę koordynacyjną ds. zwalczania nadużyć finansowych[31]. W roku 2015 Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) przejęła od OLAF odpowiedzialność za obszar ochrony euro[32].

5. Cele, metody działania i organizacja OLAF

Celem działania OLAF jest ochrona interesów finansowych UE, jej obywateli oraz dobrego imienia Unii Europejskiej przez:

– wykrywanie defraudacji, korupcji i innej nielegalnej działalności uderzającej w wyżej wymienione interesy,

– pomaganie krajowym organom Wspólnoty w walce z nadużyciami,

– prewencję, wzmocnienie instrumentów prawnych oraz działania odstraszające.

Mandat OLAF rozciąga się na wszelkie dochody i wydatki Wspólnoty. Dotyczy to budżetu ogólnego, budżetu administrowanego przez poszczególne kraje lub w ich imieniu oraz funduszy niepokrywanych przez budżet, ale zarządzanych autonomicznie przez agencje Wspólnoty. Kompetencje OLAF obejmują również wszystkie działania mogące godzić w interesy finansowe państw członkowskich.

OLAF prowadzi niezależne dochodzenia administracyjne wewnętrzne i zewnętrzne. Celem dochodzeń wewnętrznych jest zwalczanie nadużyć, korupcji i poważnych uchybień wewnątrz organów Wspólnoty. Celem zewnętrznych śledztw jest wykrywanie nieprawidłowości, zwalczanie nadużyć i korupcji uderzających w interesy finansowe UE i popełnianych przez podmioty operujące w państwach członkowskich i państwach trzecich. OLAF organizuje również współpracę organów państw członkowskich oraz państw trzecich w celu koordynowania ich działań dochodzeniowych. Zapewnia państwom członkowskim oraz państwom trzecim niezbędną pomoc w prowadzeniu śledztw, w szczególności pomoc techniczną, informacyjną i wywiadowczą[33].

Rozpoczęcie, prowadzenie oraz zakończenie śledztwa leży w wyłącznej kompetencji Dyrektora Generalnego Urzędu. Pracownicy OLAF prowadzą sprawy według wytycznych Dyrektora Generalnego, za pośrednictwem jego przedstawicieli i podlegają jego kontroli. Dochodzenie składa się z trzech etapów. Pierwszą fazą jest ogólna ocena sprawy. Składa się na nią opis sytuacji, weryfikacja zarzutów, sprawdzenie wiarygod-

[31] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z 11 IX 2013 roku, Dz. Urz. UE, nr L248/1.

[32] Europejski Urząd Ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/, inf. 15 II 2020.

[33] *Współpraca międzynarodowa*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, https://www.cba.gov.pl, inf. 15 II 2020.

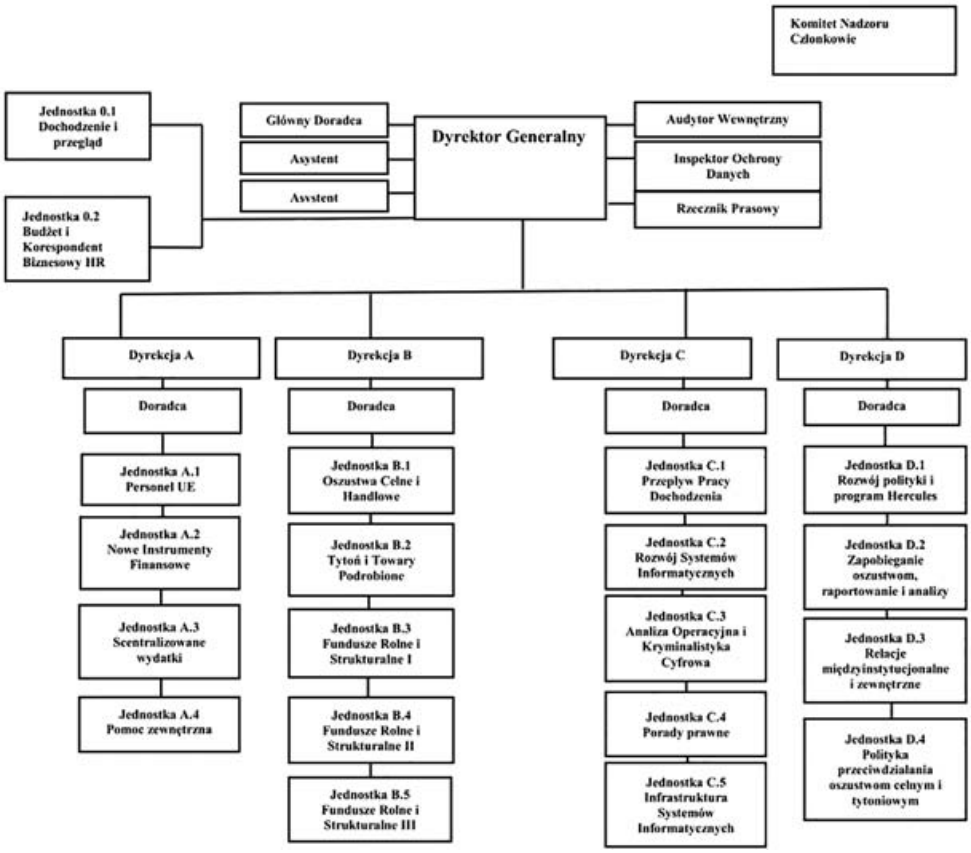
ności źródła, ocena ważności i skutków finansowych oraz propozycja zakresu działań. Pierwszy etap kończy się przedstawieniem raportu Dyrektorowi Generalnemu Urzędu, który w przypadku wystarczająco poważnych podejrzeń decyduje o wszczęciu postępowania. Kolejnym etapem jest właściwe dochodzenie, które obecnie średnio trwa ok. 18 miesięcy. Podczas tej fazy pracownicy OLAF gromadzą niezbędne dla sprawy dowody, aby następnie w postaci raportu przekazać je Dyrektorowi. Na jego podstawie szef Urzędu podejmuje decyzje o przekazaniu sprawy do właściwych organów sądowniczych. Ostatnim etapem jest monitorowanie przez OLAF następstw wszczętych dochodzeń.

W celu uniknięcia oszustw i korupcji na etapie wydawania funduszy UE państwom członkowskim OLAF współdziała ze służbami dochodzeniowymi, administracyjnymi i sądowymi tych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, sprawującymi kontrolę nad projektami finansowanymi przez Unię Europejską. Partnerzy OLAF wspomagają jego działalność przez monitorowanie wdrażania programów pomocowych. Aby usprawnić współpracę na linii OLAF i jego europejskich i pozaeuropejskich partnerów, w każdym państwie członkowskim UE wytypowano urząd, który ułatwia współpracę z OLAF. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych współpracuje m.in. z Europejskim Urzędem Policji, Europejską Siecią Sądową czy z Europejskim Zespołem Współpracy Sądowej[34]. Współpraca ta obejmuje wymianę kluczowych informacji, gromadzenie wiadomości oraz koordynację współpracy organów krajowych. Wymianę informacji ułatwiają: komputerowy System Informacyjny do spraw Zwalczania Oszustw (AFIS) oraz System Informacji Celnej (CIS). Aby działać skuteczniej, OLAF zawarł porozumienia z szeregiem instytucji, w tym Komisją Europejską, ONZ i Bankiem Światowym. Dzięki współpracy w ramach wspólnych operacji celnych Urząd zwalcza także przemyt papierosów i alkoholu. Urząd regularnie uczestniczy w negocjacjach w sprawie aktów ustawodawczych dotyczących ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami i korupcją. W swych działaniach OLAF opiera się na zasadach: legalności i spójności, proporcjonalności, niezależności, prowadzenia spraw w rozsądnym terminie, autoryzacji, zachowania immunitetu, zachowania tajemnicy służbowej.

Zasada legalności i spójności oznacza, że wszystkie czynności muszą być prowadzone z zachowaniem przepisów prawa oraz najwyższych standardów etycznych. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, przy wypełnianiu swoich zadań agenci OLAF muszą rozważyć skalę ryzyka, na które może być narażona Wspólnota i jej obywatele, prawa innych podmiotów, całościowy interes i misje Wspólnoty, jak również ograniczenia środków i narzędzi, którymi zawiaduje urząd. Przez zasadę niezależności należy rozumieć to, że działania operacyjne i dochodzeniowe powinny być prowadzone z wyłączeniem potencjalnego konfliktu interesów. Podczas wykonywania obowiązków agenci OLAF zbierają zarówno dowody obciążające, jak i oczyszczające stronę postępowania. Zasada prowadzenia spraw w rozsądnym terminie zobowiązuje agentów OLAF do prowadzenia śledztw i działań operacyjnych bez przerwy, w rozsądnym czasie, biorąc pod uwagę złożoność sprawy. Zasada autoryzacji wskazuje, że każdy z członków

[34] *Komunikacja*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

personelu OLAF powinien posiadać odpowiednie uprawnienia. Przy wykonywaniu zadań pracownicy Urzędu muszą posługiwać się dokumentem wskazującym ich tożsamość i zajmowane stanowisko. Istotą zasady zachowania immunitetu jest prowadzenie dochodzeń wewnętrznych z zachowaniem m.in. Protokołu dot. Przywilejów, Immunitetów i Praw Pracowniczych Wspólnoty Europejskiej. Zasada zachowania tajemnicy służbowej oznacza, że informacje uzyskane podczas śledztw lub działań operacyjnych są objęte tajemnicą służbową[35].



Rysunek 1. Struktura organizacyjna OLAF. Źródło: Europejski Urząd Ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Organizacja i Zarządzanie, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

Źródło: Europejski Urząd Ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Organizacja i Zarządzanie, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

[35] *Organizacje pozarządowe i międzynarodowe*, Antykorupcja, https://antykorupcja.gov.pl, inf. 15 II 2020.

Struktura organizacyjna OLAF jest następująca: w pionie dyrektora funkcjonuje rzecznik prasowy, asystenci, inspektor ochrony informacji, audytor wewnętrzny, komórki finansów i kadr oraz analizy śledztw. Podstawą struktury organizacyjnej są dwie dyrekcje śledcze, dyrekcja wsparcia oraz dyrekcja polityczna[36]. Personel OLAF działa jako przedstawiciele Komisji i podlega jej wewnętrznej procedurze i jurysdykcji. Siedzibą OLAF jest Bruksela. Urząd zatrudnia nieco ponad 400 pracowników.

Dyrektor Generalny jest wyznaczany przez Komisję po konsultacjach w Parlamencie Europejskim i Radzie Europejskiej na pięcioletnią kadencję. Nie może on pełnić żadnej innej funkcji w rządach innych państw, agencjach Wspólnoty i innych organach.

W celu zapewnienia niezależnego monitorowania funkcji operacyjnych OLAF powołano Komisję Nadzorującą. W jej skład wchodzi pięciu niezależnych ekspertów wybranych zwykłą większością głosów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Komisja Nadzorująca sprawuje swoje funkcje, nie ingerując w toczące się postępowania podjęte przez OLAF. Dyrektor Generalny systematycznie informuje Komisję Nadzorującą o toczących się dochodzeniach, ich rezultatach i innej działalności związanej z działalnością urzędu. W przypadku kiedy dochodzenie toczy się przez okres dłuższy niż dziewięć miesięcy Komisja powinna zostać poinformowana o przyczynach i planowanej dacie ukończenia śledztwa. W latach 2010–2015 OLAF przeprowadził ponad 1400 dochodzeń i zalecił odzyskanie ponad 3 mld euro do budżetu UE. Wydał również ponad 1600 zaleceń dotyczących podjęcia działań o charakterze sądowym, finansowym, dyscyplinarnym lub administracyjnym przez właściwe organy państw członkowskich i UE. Tylko w 2016 roku OLAF zakończył 272 sprawy oraz wszczął 219 nowych dochodzeń. W trakcie prac wydano 346 zaleceń dla odpowiednich organów państw członkowskich i UE, co pozwoliło na odzyskanie 631 mln euro do budżetu UE, a także pomogło postawić oszustów przed sądem. Jednocześnie OLAF skrócił czas trwania prowadzonych dochodzeń – średni czas ich przebiegu wyniósł 18,9 miesiąca, co stanowi nowy rekord urzędu[37]. W latach 2010–2018 odnotowano wzrost zainteresowania działalnością OLAF. Liczba wniosków rozpatrywanych przez urząd systematycznie rośnie, co potwierdzają dane zawarte w tabeli 1. Rekordowy wynik osiągnięto w 2014 roku, co przekłada się na wzrost zaufania do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

Tabela 1. Liczba wniosków wpływających do OLAF w wybranych latach

Lata	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2018
Liczba wniosków	975	1041	1264	1294	1417	1372	1259

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych raportów OLAF z lat 2010–2018.

[36] Europejski Urząd Ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Organizacja i Zarządzanie, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

[37] Europejski Urząd Ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. OLAF w liczbach, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

Wykorzystując informacje zgromadzone w ramach prowadzonych dochodzeń, OLAF przeanalizował tendencje występujące w zakresie nadużyć i wskazał, że najwięcej z nich dokonywanych jest w obszarze zamówień publicznych, dotacji na badania i zatrudnienie oraz uchylania się od należności celnych[38]. W ciągu ostatnich lat OLAF znacznie zainwestował w innowacyjne techniki i narzędzia dochodzeniowe, dzięki którym pozostaje w światowej czołówce instytucji zwalczających nadużycia finansowe. Wśród instrumentów stosowanych przez urząd w celu wykrywania zjawiska korupcji oraz innych poważnych uchybień finansowych (oszustw podatkowych i prania brudnych pieniędzy na świecie) wymienia się narzędzia kryminalistyczne i analityczne. W roku 2016 OLAF wykorzystał te instrumenty, m.in. do analizy informacji związanych z aferą tzw. Panama Papers, co doprowadziło do wszczęcia wielu dochodzeń.

Jak już wspomniano w 2004 roku, zainicjowano program Herkules, mający na celu promowanie działań związanych z ochroną interesów finansowych UE. Ze środków tego programu finansowane są działania mające na celu zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom godzącym w interesy finansowe Unii oraz zwalczanie tych zjawisk. Działania kwalifikujące się do finansowania są realizowane przez dotacje i zamówienia publiczne i obejmują m.in. wsparcie techniczne i operacyjne w zakresie dochodzeń, szkolenia specjalistyczne oraz prace badawcze. W roku 2007 program został rozszerzony na lata 2007–2013 (tzw. Herkules II). Rozporządzeniem nr 250/2014 ustanowiono obecnie obowiązujący program Herkules III (na lata 2014–2020). Z programu Herkules III, którego budżet ustalono na kwotę 104,9 mln euro, sfinansowano m.in. zakup sprzętu technicznego, używanego w walce z przemytem i innymi działaniami przestępczymi, zagrażającymi interesom Unii Europejskiej. Dzięki środkom z tego programu sfinansowano także specjalistyczne szkolenia i konferencje dla organów krajowych, w celu podniesienia ich kompetencji. W styczniu 2020 roku przyjęto bieżący roczny program prac, określając jego budżet na kwotę 16,5 mln euro. Wśród projektów, których realizację zaplanowano na 2020 rok, ujęto m.in. zakup specjalistycznego sprzętu kryminalistycznego (automatyczny system rozpoznawania tablic rejestracyjnych), realizację szkoleń i seminariów dla personelu operacyjnego w krajowych organach celnych i policji w zakresie zabezpieczania oraz przetwarzania informacji znajdujących się na nośnikach elektronicznych[39].

6. Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że OLAF jest nowoczesnym i sprawnym urzędem dochodzeniowym, zdolnym do rozwiązywania nawet najbardziej złożonych przypadków. Jest to instrument, który dobrze służy realizacji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE w dziedzinie ochrony jej interesów finansowych. Obrazują to dane mówiące, że w latach 2010–2018 OLAF zakończył ponad 1900 dochodzeń i zalecił odzyskanie

[38] *Ibidem*.

[39] Europejski Urząd Ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Programy Herkules, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

ponad 6,9 mld euro do budżetu UE. Wydano także ponad 2500 zaleceń dotyczących działań sądowych, finansowych, dyscyplinarnych i administracyjnych podejmowanych przez właściwe organy państw członkowskich i UE. W wyniku prac dochodzeniowych OLAF kwoty nienależnie wydane były stopniowo zwracane do budżetu UE, przestępcy stawiani byli przed sądami krajowymi, a w całej Europie wprowadzono lepsze zabezpieczenia przeciw oszustwom. W 2018 roku OLAF zakończył 167 dochodzeń, wydając 256 zaleceń odpowiednim organom krajowym i UE oraz zalecił odzyskanie kwoty 371 mln euro do budżetu UE. Ponadto w tymże roku OLAF wszczął 219 nowych dochodzeń po 1259 wstępnych analizach przeprowadzonych przez ekspertów OLAF. W celu zwiększenia skutecznej realizacji swoich zadań Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych współpracuje z różnymi instytucjami UE. Należy dodać, że chociaż przyznane urzędowi kompetencje są dość rozległe, to muszą być one systematycznie modernizowane w celu dostosowywania do dynamicznie zmieniającej się sytuacji w dziedzinie nadużyć finansowych.

Tabela 2. Zwalczanie nadużyć finansowych przez OLAF w wybranych latach

Lata	Liczba zakończonych dochodzeń	Liczba wydanych zaleceń dotyczących działań sądowych, finansowych, dyscyplinarnych i administracyjnych	Kwoty zwrócone do budżetu Unii Europejskiej	Liczba nowo wszczętych dochodzeń
2013	293	353	402,8 mln euro	253
2014	250	397	901 mln euro	234
2017	197	309	3 mld euro	215
2016	272	346	631 mln euro	219
2018	167	256	371 mln euro	219

Źródło: *Raport unijnego urzędu do walki z nadużyciami finansowymi*, Dziennik.pl, https://gospodarka.dziennik.pl, inf. 15 II 2020.

W szczególności śledczy pracujący w OLAF potrzebują odpowiednich narzędzi, aby móc badać i śledzić przepływy pieniężne w łańcuchu nielegalnych transakcji, jak również mieć dostęp do siedzib podmiotów gospodarczych lub instytucji, które mogą być zaangażowane w oszustwa podatkowe. Jest to niezbędne, aby dotrzymywać kroku stosującym coraz bardziej złożone techniki przestępcze malwersantom i łapownikom.

Streszczenie: Artykuł podejmuje jeden z istotnych problemów z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego UE, jakim jest walka z korupcją. Traktowana jest ona jako groźne zjawisko społeczne i w związku z tym jej ograniczanie i zwalczanie stanowi jeden z ważnych elementów kreowania polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Głównym celem artykułu jest ukazanie znaczenia i możliwości działania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie zwalczania korupcji w UE. Dążąc do osiągnięcia tak określonego celu, autor starał się wykazać, że korupcja stanowi istotne i wielopłaszczyznowe zagrożenie nie tylko dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw narodowych, ale

także dla wspólnoty, jaką jest UE. Istotnym elementem rozważań jest ukazanie procesu tworzenia unijnego prawa antykorupcyjnego oraz instytucjonalizacji działań w ramach zwalczania korupcji, którego ukoronowaniem stało się powołanie OLAF.
Słowa kluczowe: zagrożenia bezpieczeństwa, polityka bezpieczeństwa UE, bezpieczeństwo wewnętrzne UE, korupcja

European Anti-Fraud Office as an instrument of EU internal security policy

Abstract: The article addresses one of the major problems in the field of EU internal security, which is the fight against corruption. It is treated as a dangerous social phenomenon, and, therefore, its reduction and eradication is one of the important elements in creating the Union's internal security policy. The main purpose of the article is to show the importance and the potential of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to fight corruption in the EU. Striving to achieve such a specific goal, the author tried to show that corruption is a significant and multifaceted threat not only to the internal security of nation-states, but also to the EU community. An important element of the discussion is to show the process of creating EU anti-corruption law and the institutionalization of anti-corruption measures, which crowned the establishment of OLAF.
Keywords: Security threats, EU security policy, EU internal security, corruption

Европейское Бюро по борьбе с мошенничеством как инструмент внутренней политики безопасности ЕС

Аннотация: В статье анализируется одна из основных проблем в области внутренней безопасности ЕС, а именно борьба с коррупцией. Она рассматривается как опасное социальное явление и поэтому ее сокращение и искоренение являются одним из важных элементов в создании политики внутренней безопасности ЕС. Основная цель статьи – показать важность и потенциал Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) для борьбы с коррупцией в ЕС. Стремясь достичь такой конкретной цели, автор попытался показать, что коррупция представляет собой значительную и многогранную угрозу не только внутренней безопасности национальных государств, но и сообществу ЕС. Важным элементом обсуждения является демонстрация процесса создания антикоррупционного закона ЕС и институционализации антикоррупционных мер, которые увенчались созданием OLAF.
Ключевые слова: угрозы безопасности, политика безопасности ЕС, внутренняя безопасность ЕС, коррупция

Bibliografia

Alatas S.H., *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Avebury 1990, s. 3.

Bigoszewski Ł., *Walka z korupcją w Unii Europejskiej*, Unia Europejska, http://uniaeuropejska.org, s. 7, inf. 3 I 2020.

Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 roku, Dz. Urz. UE, nr 244, poz. 244.

Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z 31 V 1999 roku, Dz.Urz. UE, nr L 136, poz. 0020–0022.

Europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych. Walka z korupcją, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, s. 11–12, inf. 3 I 2020.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. OLAF w liczbach, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Organizacja i Zarządzanie, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Programy Herkules, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

Fehler W., *Korupcja jako zagrożenie dla bezpieczeństwa współczesnych państw*, [w:] M. Jurgilewicz, S. Sulowski (red.), *W kręgu nauki o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2018, s. 53, 55–56.

Fehler W., Marczuk K.P., *Wstęp*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. W. Fehler, K.P. Marczuk, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 3.

Grzelak A., Jasiński F., *Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań*, „Służba Cywilna" 2004, nr 8, s. 99.

Huntington S., *Modernization and Coruption*, [w:] *Political coruption A Handbook*, red. A.J. Heidenheimer, M. Johnston, V.T. LeVine, New Brunswick–London, Transaction Publishers, s. 377, cyt. za: P. Polak, *Nowe formy korupcji. Analiza sektora farmaceutycznego w Polsce*, Wydawnictwo Nomos, Kraków 2011, s. 20.

Inny słownik języka polskiego, red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 685.

Jasiecki K., *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Fundacja Batorego, http://www.batory.org.pl, s. 3, inf. 3 I 2020.

Kimberly A.E., *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC 1997, s. 4–6.

Kiwnik-Pargana J., *UE straciła 888 mln euro w wyniku oszustw finansowych w 2015 r.*, Money.pl, https://www.money.pl, inf. 3 I 2020.

Komunikacja, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu, inf. 15 II 2020.

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 roku, Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 roku, Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 roku oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 roku, Dz.Urz. UE, nr 208, poz. 1603.

Nowy system zgłaszania nadużyć do OLAF-u, Antykorupcja, https://antykorupcja.gov.pl, inf. 15 II 2020.

Ogłoszenie o naborze na stanowisko dyrektora (grupa zaszeregowana AD 14) z 1 II 2012 roku, Dz.Urz. UE, nr C/27A.5.

Organizacje pozarządowe i międzynarodowe, Antykorupcja, https://antykorupcja.gov.pl, inf. 15 II 2020.

Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1999, s. 8.

Raport unijnego urzędu do walki z nadużyciami finansowymi, Dziennik.pl, https://gospodarka.dziennik.pl, inf. 15 II 2020.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z 11 IX 2013 roku, Dz.Urz. UE, nr L248/1.

Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych, red. J. Pope, tłum. M. Pertyński, Transparency International Polska, Warszawa 2000, s. 36.

Senturia J.J., *Encyclopedia of Social Science*, 1993, t. 6, cyt. za: *Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych*, red. J. Pope, tłum. M. Pertyński, Transparency International Polska, Warszawa 2000, s. 36.

Szachoń-Pszenny A., *Uwarunkowania prawne*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. W. Fehler, K.P. Marczuk, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 60.

Szachoń-Pszenny A., *Uwarunkowania prawne*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. W. Fehler, K.P. Marczuk, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 69–70.

Uchwała Rady WE dotycząca ochrony interesów finansowych Wspólnoty z 6 XII 1994 roku, Dz.Urz. UE, nr 355, poz. L.

Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 256.

Współpraca międzynarodowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne, https://www.cba.gov.pl, inf. 15 II 2020.