

## ROZPRAWY I ARTYKUŁY

DOI : 10.14746/rie.2018.12.1

JANUSZ RUSZKOWSKI

Uniwersytet Szczeciński  
ORCID: 0000-0002-4786-7416

### Usytuowanie OLAF w systemie wielopoziomowego zarządzania Unii Europejskiej

#### Przyjęta perspektywa badawcza

OLAF (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych) jest jedną z najsłabiej zbadanych instytucji Unii Europejskiej. Jako jedna z agencji wykonawczych powołana przez Komisję Europejską (KE), działa w sposób niezwykle specyficzny, co może inspirować nie tylko próby wyjaśnienia tego działania, ale także poszukiwania o wiele szerszych konsekwencji dla dotychczasowych ustaleń podejmowanych w studiach europejskich.

Istotne elementy rzutujące na aktywność OLAF-u pojawi się już w momencie jego powstania. Stąd podjęta analiza zaczyna się w momencie, w którym Komisja Europejska tworzy instytucje (przede wszystkim agencje wykonawcze) mające ją wspierać w obszarach o wysokim stopniu specjalizacji, a przy tym w trybie wtórnym deleguje<sup>1</sup> na te instytucje kompetencje, dzięki którym mogą one działać na rzecz KE. Zwróćmy uwagę, że Komisja jest tutaj mocodawcą, a agencje wykonawcze są jej agentami. KE jest zatem z jednej strony agentem państw członkowskich, które powołały ją do życia, ale jednocześnie jest mocodawcą dla agencji wykonawczych, które ustanawia i na które w trybie wtórnym deleguje kompetencje, aby mogły działać. Jedną z takich agencji powołanych przez KE jest OLAF. Celem badań jest próba usytuowania OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (*Multi-level Governance* – MLG) wraz z określonymi interinstytucjonalnymi zależnościami i konsekwencjami takiego usytuowania.

<sup>1</sup> Delegowanie wtórne dotyczy kompetencji należących już wcześniej do instytucji UE i jest ono *de facto* redystrybucją przez instytucję jej kompetencji własnych lub nabytych w kierunku ustanowionego lub wybranego przez nią agenta (agencji). W odróżnieniu, delegowanie pierwotne odbywa się z poziomu państw członkowskich na instytucje UE. Jest ono oparte o traktaty założycielskie oraz ich późniejsze rewizje. Posiłkując się ustaleniami poczynionymi przez G. Majone, można stwierdzić, że w wyniku wtórnego delegowania kompetencje trafiają z ponadnarodowego poziomu instytucji kierowniczych na „ponadnarodowy poziom agencji wspólnotowych (*EU – level Agencies*)” (Majone, 1997, s. 144 i n.). Wówczas można mówić o swoistym horyzontalnym rozproszeniu kompetencji pomiędzy wieloma wyspecjalizowanymi agencjami wspólnotowymi na poziomie ponadnarodowym. Delegowanie wtórne odbywa się całkowicie na poziomie ponadnarodowym.

Hipoteza badawcza zakłada, że OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową, gdyż posiada kompetencje kontrolne nad instytucjami ponadnarodowymi, w tym nad swoim mocodawcą, jakim jest Komisja Europejska. Takie założenie implikuje główne pytanie badawcze, które można sformułować następująco: jaką instytucją w MLG jest OLAF, skoro nie jest instytucją ponadnarodową?

Pomocnym narzędziem badawczym wydaje się być tutaj teoria mocodawca/agent (*Principal/Agent Theory* – PAT)<sup>2</sup>, której inicjalną fazą są motywacje (socjologiczne, psychologiczne) graczy w biznesie lub w polityce, a następnie pojawiają się strategie z udziałem dwóch rodzajów takich graczy, czyli mocodawców i agentów. Strategie są zespołami zamierzonych zachowań, działań i interakcji służących do osiągnięcia zamierzonego efektu, a interakcje pomiędzy mocodawcą a agentem stanowią podstawową jednostkę analityczną w tej teorii. Według Jana-Erika Lane'a, PAT zawiera w sobie bardzo zaawansowane zastosowanie teorii gier (Lane).

W studiach europejskich teoria PAT została już zastosowana do badań systemu politycznego UE, w tym do analizy delegowania funkcji<sup>3</sup> i wykorzystywana m.in. do wyjaśnienia dlaczego suwerenne państwa tworzą organizacje (instytucje) międzynarodowe (Ruskowski, 2010, 2008; Pollack, 2005, 2003, 1997)<sup>4</sup>. Jednak potencjał eksplanacyjny PAT jest o wiele większy, także w odniesieniu do introspekcji instytucjonalnej, a może przede wszystkim interinstytucjonalnej.

Istotą teorii PAT jest refleksja nad relacjami pomiędzy mocodawcą (pryncypałem, zleceniodawcą, szefem itd.) a agentem (przedstawicielem, wykonawcą), których wiąże określona umowa (zależność hierarchiczna), która oznacza, że mocodawca i agent nie są partnerami i nie są równi. Mamy tutaj do czynienia z dwubiegunową strategią (wspomniana teoria gier mocodawca<sup>5</sup>–agent<sup>6</sup>), w której każda

<sup>2</sup> W polskiej literaturze można spotkać także inne, niemal dosłowne tłumaczenie nazwy tej teorii jako: teoria pryncypał/agent. PAT jest stosowana w ekonomii od 1976 r. Początkowo służyła do analizy praktyki sektora prywatnego w gospodarce oraz funkcjonowania organizacji biznesowych i była reakcją na neoklasyczne teorie ekonomiczne.

<sup>3</sup> PAT może być użytecznym narzędziem służącym do analizy np. procesu delegowania (czy też powierzenia) funkcji państw narodowych na poziom ponadnarodowy lub też do zbadania mechanizmów podejmowania decyzji w określonym systemie politycznym. Teoria mocodawca/agent oferuje również metodę badawczą (zoperacjonalizowane podejście analityczne), które opiera się na interakcjach zachodzących pomiędzy dwoma aktorami jednego ciągu procesowego. PAT służy zbadaniu zależności, w tym także trudności, które pojawiają się po ustanowieniu stosunków kontraktowych pomiędzy mocodawcą a jego agentem (przedstawicielem) oraz w trakcie ich trwania. Interakcje agencyjne rozpoczynają się z chwilą, gdy jedna strona (mocodawca) wchodzi w hierarchiczny stosunek zależności oparty o umowę z drugą stroną (agentem) i deleguje na niego odpowiedzialność, wykonywanie funkcji lub zadań na zlecenie. Celem konstruowania stosunków umownych w układzie mocodawca–agent jest analiza trudności, które pojawiają się podczas asymetrycznej dystrybucji informacji wyraźnie faworyzującej agenta (Kassim, Menon, 2002, s. 3).

<sup>4</sup> W naukach politycznych z teorii PAT korzystał szczególnie instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który posługiwał się tą teorią w analizie powstania i działania instytucji oraz stosunków zachodzących pomiędzy instytucjami.

<sup>5</sup> Mocodawca jest rezydualnym właścicielem wyniku pracy agenta. Jego celem jest kontrola pracy agenta, ponadto widzi on tylko wynik pracy agenta, nie widzi drogi, sposobów i metod jakie zastosował agent do osiągnięcia rezultatu (agent może taką asymetrię wykorzystać do swoich celów).

<sup>6</sup> Agent doradza mocodawcy, posiada wiedzę ekspercką i sugeruje sposoby działania oraz jest kreatorem wyniku dla mocodawcy (wynik tych relacji pojawia się ponad lub poza mocodawcą).

strona tego układu działa we własnym interesie, co może także prowadzić do konfliktów.

Obok teorii PAT pomocniczo w analizie wykorzystana zostanie jej mutacja, jaką jest teoria PSAT (*Principal-Supervisor-Agent Theory*). PSAT została zaproponowana przez Jonasa Tallberga<sup>7</sup> i polega na wprowadzeniu do klasycznego układu mocodawca-agent funkcji kontrolnych, które mogą być przypisane agentowi, lub stronie trzeciej, jaką jest nadzorca (*supervisor*). Kategoria *supervisora* jest niezmiernie istotna dla przedmiotu opracowania, którym jest analiza OLAF-u i jego interinstytucjonalne usytuowanie w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (MLG). OLAF jest agencją wykonawczą Komisji Europejskiej posiadającą kompetencje kontrolne, które należą do jego immanentnego zasobu i *de facto* określają jego przeznaczenie.

Institucje ponadnarodowe w UE mogą być zarówno agentem, jak i nadzorcą (*supervisorem*) nad mocodawcami<sup>8</sup>. Dzięki funkcjom nadzorczym (monitoringowym, kontrolnym) uwydatnia się i wyraźniej eksponuje ponadnarodowy charakter takiej instytucji centralnej. Ponadto nadzór (*supervision*) wzmacnia „czytelność” stosunków opartych na władzy w ramach danej organizacji (systemu), jest odpowiedzią na brak równowagi, ale może powodować napięcia pomiędzy poziomami w hierarchii władzy systemu. Nadzór powoduje więc zachwianie równowagi, która u swoich źródeł opiera się na regułach i zasadach danej organizacji (March, Simon, 1987, s. 152–153).

W podjętym przedmiocie badań i poszukiwaniu odpowiedzi na postawione pytanie, ważną rolę odgrywa Komisja Europejska, która powołała do życia OLAF oraz przekazała jemu określone kompetencje do działania<sup>9</sup>. Te fakty są fundamentalnie ważne dla dalszych rozważań, więc mogą mieć zasadniczy wpływ na precyzyjne określenie miejsca OLAF-u w MLG.

W teorii PAT Komisja Europejska jest agentem państw członkowskich, które z kolei jako mocodawca zbiorowy, powołały ją do życia oraz delegowały na nią kompetencje i uprawnienia do działania. Delegowanie kompetencji (funkcji, zadań) przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na jej instytucje odbywa się poprzez traktaty i ma charakter pierwotny. W wyniku delegowania kompetencji KE otrzymała także prerogatywy do kontroli państw (np. jest strażniczką traktatów), tym samym jest ona nie tylko agentem, ale również *supervisorem*. Rola KE jako agenta i *supervisora* wobec państw członkowskich oraz charakter jej kompetencji i pierwotny tryb ich delegowania sprawiają, że KE posiada cechy instytucji *stricte* ponadnarodowej.

Ten sam układ zależności pomiędzy mocodawcą a agentem przeniesiemy na relacje pomiędzy Komisją Europejską a OLAF-em i dodatkowo wykorzystamy do zbadania usytuowania OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE. Komisja Europejska jest nie tylko agentem państw członkowskich, ale także jest mocodawcą dla

---

Ponadto agent stosuje taktykę przemilczania (dotyczącą sposobów i metod działania) oraz jest autonomiczny i niezależny w działaniu (np. Europejski Bank Centralny).

<sup>7</sup> J. Tallberg proponuje rozszerzyć PAT w dwóch kierunkach: wertykalnie poprzez dodanie do niej *supervisorów* oraz horyzontalnie poprzez wprowadzenie kolektywnego mocodawcy lub kolektywnego agenta (Tallberg, 2003, s. 24).

<sup>8</sup> To mocodawcy desygnują *supervisora*.

<sup>9</sup> Zarówno Komisja Europejska oraz OLAF należą do grupy aktorów niepaństwowych lub poza-państwowych (*non-state actors*).

np. OLAF-u. Z kolei OLAF jest agentem Komisji Europejskiej, ale nie jest agentem państw członkowskich, ponieważ one nie powołały go do życia i nie delegowały na niego kompetencji i tym samym nie posiadają nad nim kontroli<sup>10</sup>.

Bazując na ustaleniach teorii PAT/PSAT, relacje pomiędzy Komisją Europejską a OLAF-em można podzielić na kilka faz: 1) utworzenie agenta i (lub) *supervisora* przez mocodawcę, 2) delegowanie zadań i kompetencji na agenta, 3) pojawienie się asymetrii informacyjnej pomiędzy agentem i mocodawcą, 4) kontrolowanie agenta przez mocodawcę i wymykanie się agenta spod tej kontroli, 5) kontrolowanie mocodawcy przez agenta. Wymienione fazy wyznaczają dalsze postępowanie badawcze w podjętej analizie.

### 1. Utworzenie OLAF-u jako agenta i *supervisora*

OLAF został ustanowiony na mocy decyzji nr 1999/352 Komisji Europejskiej (KE) z 28 kwietnia 1999 r., która weszła w życie 1 czerwca 1999 r. (Commission decision 1999/352)<sup>11</sup>. Poprzednikiem OLAF-u była utworzona w 1988 r. na wniosek Komisji Europejskiej (i w ramach jej Sekretariatu Generalnego) Jednostka ds. Koordynacji Walki z Korupcją (*Unite de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* – UCLAF). Komisja scedowała na UCLAF kompetencje w zakresie kontroli administracyjnej, kontroli nadużyć, zwalczania korupcji i defraudacji, w tym nieprawidłowości związanych z wykonywaniem budżetu wspólnotowego (także wewnątrz KE). UCLAF jako agent Komisji nie cieszył się jednak zbyt dużą niezależnością i samodzielnością (choć niezależność powinna być fundamentalną cechą agenta), bowiem był ulokowany w strukturach Komisji (swojego mocodawcy). Poszukiwanie bardziej autonomicznego i niezależnego agenta było więc tylko kwestią czasu.

Po zlikwidowaniu UCLAF-u na krótko ustanowiono decyzją KE z 1 maja 1998 r. Jednostkę Zadaniową ds. Koordynacji Prewencji Nadużyć (*Task Force for Coordination of Fraud Prevention* – TFCFP), która była jedynie gremium przejściowym przygotowującym kompleksowe rozwiązanie instytucjonalne. Tym rozwiązaniem był OLAF, który przejął zadania, strukturę wewnętrzną i personel UCLAF-u oraz TFCFP.

Wśród przyczyn (motywacji), dla których KE jako mocodawca zdecydowała się ustanowić swojego agenta wykonawczego<sup>12</sup>, jakim jest OLAF<sup>13</sup>, należy wymienić:

---

<sup>10</sup> Jest to reguła, która pokrywa się z pewnym średniowiecznym układem wasalnym, a którą można skwitować stwierdzeniem, według którego „agent mojego agenta nie jest moim agentem”.

<sup>11</sup> Decyzję podpisał ówczesny przewodniczący KE Jacques Santer.

<sup>12</sup> Agencje wykonawcze i regulacyjne funkcjonują w systemie instytucjonalnym UE obok instytucji kierowniczych oraz pomocniczych i są „wykorzystywane” w szczególności przez Komisję Europejską w toku jej pracy. Jak zauważył Janusz Lewandowski, „Komisja Europejska chętnie deleguje pieniądze i uprawnienia w szczególności na agencje wykonawcze (*executive agencies*). Z kolei delegowanie kompetencji na agencje regulacyjne jest bardziej prawdopodobne, w przypadku, gdy koszty transakcji prowadzącej do podjęcia bezpośredniej regulacji przez legislatora są wysokie. [...] Pada nawet argument o lepszej kontroli wydatków w owych zdecentralizowanych ciałach aniżeli we wspólnym budżetowym worku” (Lewandowski, 2007, s. 35).

<sup>13</sup> Agent może być albo utworzony od podstaw (jak OLAF), albo wybrany spośród już istniejących podmiotów.

chęć osiągnięcia pożądanego rezultatu w specyficznej dziedzinie, jaką jest walka z korupcją i defraudacjami, obniżenie kosztów działania i podejmowania decyzji, odciążenie i zmniejszenie własnych obowiązków w tych zakresach, chęć otrzymania specjalistycznej i eksperckiej wiedzy, załatwienie sporów i rozwiązywanie konkretnych problemów metodami operacyjnymi<sup>14</sup>. W przypadku utworzenia OLAF-u o wiele bardziej adekwatna winna być rozszerzona perspektywa służąca do wyjaśniania przyczyn utworzenia agenta, która koncentruje się na zagadnieniu posiadania informacji oraz zakłada, że agenci są tworzeni po to, aby dostarczać specjalistycznej, bezstronnej wiedzy, twierdząc, że delegowanie kompetencji jest głównym mechanizmem generującym korzyści dystrybucyjne. Tworzenie instytucji (agenta) jest z natury rzeczy dystrybucyjne, a wybór instytucji motywowany jest pragnieniem instytucjonalizacji pożądanego zbioru preferencji (Kassim, Menon, 2002, s. 5 i n.).

Ponadto teoria PSAT tłumaczy, że mocodawca lub mocodawcy mogą ustanowić nie tylko agenta, ale także *supervisora*, czyli podmiot, który będzie miał zadania kontrolne i nadzorcze. W praktyce *supervisor* jest odmianą agenta ustanowionego po to, aby kontrolować innych agentów lub nadzorować wiarygodne zobowiązania mocodawców<sup>15</sup>. Nie zmienia to faktu, że mocodawca pozostaje jedynym i rezydualnym dysponentem oraz właścicielem wyniku (rezultatu) wypracowanego przez agenta.

Powołując do życia OLAF, Komisja Europejska zyskiwała wyspecjalizowany instrument do walki z korupcją, nadużyciami oraz działaniami godzącymi w interes finansowy UE. OLAF, będąc agentem wykonawczym KE, otrzymał od niej, jako swojego mocodawcy, przede wszystkim niezależność instytucjonalną (w zakresie operacyjnego mandatu obejmującego prowadzenie dochodzeń i śledztw) oraz autonomię administracyjną i finansową, a także – co jest niezwykle istotne – kompetencje do działania, w tym uprawnienia do wewnętrznej kontroli we wszystkich instytucjach wspólnotowych (np. Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości UE) przy jednoczesnym zachowaniu zewnętrznych mechanizmów kontroli pod postacią dochodzeń w państwach członkowskich (art. 3 i art. 9 decyzji KE z 28 kwietnia 1999 r.)<sup>16</sup>. Tym samym Komisja Europejska także może być podmiotem kontrolowanym i objętym zabiegami operacyjnymi OLAF-u. Oznacza to, że OLAF jest nie tylko agentem Komisji Europejskiej, ale także jest *supervisorem* nad swoim ponadnarodowym mocodawcą oraz nad pozostałymi aktorami usytuowanymi na wszystkich poziomach zarządzania w UE.

---

<sup>14</sup> Instytucjonalisci posługują się teorią delegowania, która szeroko wspiera proces wyjaśniania przyczyn i motywacji transferu kompetencji i zadań.

<sup>15</sup> Jonas Tallberg dowodzi, że w sytuacji, gdy państwa podporządkowują się decyzjom podjętym na poziomie ponadnarodowym, wówczas zachowują się jak agenci, co dodatkowo może potwierdzać zachowanie Komisji Europejskiej, która z kolei nadzoruje poziom implementacji prawodawstwa wspólnotowego w państwach członkowskich, które to zadanie jest raczej bliższe zadaniom mocodawcy lub *supervisora* (Tallberg, 2003).

<sup>16</sup> W powiązaniu z rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami.

## 2. Delegowanie zadań i kompetencji na agenta

Delegowanie kompetencji przez mocodawcę na agenta ma być antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania (egoizmy, partykularyzmy, różnica preferencji itd.), gdzie obaj aktorzy oczekują korzyści z długoterminowej współpracy, ale także potrzebują zabezpieczenia, po pierwsze, że koszty transakcji zaangażowane w monitoring i kontrolę agenta nie przeważą nad korzyściami wynikającymi z umowy, i po drugie, że agent będzie respektować zapisy zawarte w umowie i nie będzie zachowywać się w sposób dowolny lub autonomiczny (Kassim, Menon, 2002, s. 4–5)<sup>17</sup>.

Głównym motywem delegowania przez KE kompetencji kontrolnych na OLAF była chęć obniżenia kosztów transakcji, potrzeba zwiększenia demokratycznej legitymizacji i akceptacji działań OLAF-u (poprzez jego niezależność i nadaną mu misję). Ponadto delegowanie pewnych zadań na OLAF pozwoliło Komisji ominąć trudności, które mogą wiązać się z ich wykonaniem. Bowiem łatwiej owe trudności pokonać specjalistom, ekspertom (technokratom) z OLAF-u, niż nie zawsze odpowiednio przygotowanym urzędnikom Komisji Europejskiej. Dlatego też OLAF wykonuje uprawnienia dochodzeniowe przyznane Komisji na mocy stosownych aktów Unii, czyniąc to jako jej agent.

W przypadku delegowania kompetencji przez Komisję Europejską na OLAF, mamy do czynienia z delegowaniem wtórnym z poziomu instytucji UE na inne instytucje UE z pominięciem państw członkowskich (*state bypassing*). Takie delegowanie oparte jest na aktach prawa wtórnego UE. Komisja Europejska w ten sposób przekazała do OLAF-u kompetencje nie tylko na mocy decyzji z 1999 powołującej OLAF, ale także na podstawie kilku innych aktów prawa wtórnego, w tym *ex ante* na podstawie rozporządzenia WE nr 2185/96 do prowadzenia kontroli i nadzoru w krajach członkowskich, zgodnie z obowiązującymi umowami o współpracy w krajach trzecich (art. 3 i art. 9 decyzji KE z 28.04.1999 r.). W rozporządzeniu nr 1073/1999 Parlamentu i Rady UE z 25 maja 1999 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez OLAF, jego kompetencje operacyjne (śledcze i dochodzeniowe) wobec organów wspólnotowych zostały dodatkowo skonkretyzowane (w zgodzie z decyzją KE). Otóż na podstawie art. 4 pkt. 2 tego rozporządzenia OLAF otrzymał pełny dostęp (bez uprzedzenia) do wszystkich informacji i pomieszczeń organów, instytucji oraz urzędów i agencji UE (Rozporządzenie nr 1073/1999)<sup>18</sup>. Urząd może kopiować tam wszystkie dokumenty i treści wszystkich nośników danych. OLAF-owi mogą być powierzone przez KE lub przez inne instytucje, także dochodzenia w innych obszarach (*OLAF Manual*, 2009).

<sup>17</sup> Strony tego typu interakcji z reguły nie są w stanie napisać takiej umowy, która zagwarantuje spełnienie wszystkich żądań mogących potencjalnie pojawić się w przyszłości.

<sup>18</sup> Np. do pełnej współpracy z OLAF-em, w tym do udostępnienia jemu wszystkich niezbędnych dokumentów zobowiązani są deputowani do PE pomimo posiadanego przez nich immunitetu. Potwierdza te spostrzeżenia A. Berner, który zauważa, że „OLAF posiada kompetencje dochodzeniowe wobec poszczególnych deputowanych do PE. Ci z kolei powinni współpracować z OLAF-em. OLAF posiada dostęp do wszystkich informacji i wszystkich pomieszczeń w PE” (Berner, 2004, s. 87–88). Wewnętrzne dochodzenia OLAF-u nie naruszają immunitetu parlamentarnego oraz prawa do odmowy składania zeznań wynikających z Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Konkretyzacja kompetencji kontrolnych OLAF-u nastąpiła na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1073/99 z 31 maja 1999 r. oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (Euratom) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r., ale przede wszystkim na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. (tzw. OLAF Regulation), które uchyliło oba poprzednie rozporządzenia oraz wzmocniło mandat dochodzeniowy OLAF-u i zakres pomocy tego urzędu państwom członkowskim UE i ich służbom w zakresie walki z korupcją, defraudacjami oraz z innymi nielegalnymi działaniami przynoszącym szkody interesom finansowym UE (art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2013).

Delegowanie wtórne może mieć charakter horyzontalny, gdy kompetencje cedowane są przez instytucje ponadnarodowe na agencje bez uprawnień nadzorczych (co powoduje rozproszenie kompetencji)<sup>19</sup>, oraz wertykalny, gdy kompetencje przekazywane są na agencje wspólnotowe posiadające uprawnienia kontrolne i nadzorcze (co powoduje centralizację kompetencji, ale na poziomie wyższym niż konwencjonalny poziom ponadnarodowy). Wyrażna staje się tutaj znana w systemie politycznym UE hierarchiczna struktura kontroli, władzy i komunikacji, która dodatkowo jest wzmocniana przez delegowanie kompetencji na instancje wyższe oraz lokowanie tam także wiedzy, informacji itd.

Delegowanie kompetencji przez KE na OLAF jest więc delegowaniem wtórnym wertykalnym.

OLAF, jak każdy agent, może próbować rozszerzać swoje kompetencje kosztem swojego mocodawcy, czyli kosztem Komisji Europejskiej, lub niezależnie od swojego mocodawcy (bez uszczuplania jego zasobu kompetencyjnego) (Braun, 2004, s. 9). Maksymalizacja kompetencji jest naturalną skłonnością zdiagnozowaną u ponadnarodowych agentów<sup>20</sup>. OLAF przede wszystkim chce wzmocnić swoje możliwości w działaniach kontrolnych oraz przede wszystkim w działaniach operacyjnych, chcąc dzięki temu mieć większy wpływ na polityczne rezultaty realizowanego procesu dochodzeniowego. O możliwości rozszerzania kompetencji przez OLAF traktuje już wspomniana decyzja KE ustanawiająca ten Urząd. Otóż OLAF jest odpowiedzialny za przygotowanie inicjatyw legislacyjnych i regulacyjnych KE w celu prewencji nadużyć oraz jest odpowiedzialny za inne działania operacyjne KE w odniesieniu do walki z nadużyciami, a w szczególności do: a. rozwoju koniecznej do tego infrastruktury, b. zapewnienia zebrania i analizy informacji, c. okazania wsparcia technicznego innym instytucjom UE oraz odpowiednim gremiom narodowym (art. 2 ust. 4 i 5 Commission decision 1999/352). Przykładowo, OLAF dokonał zwiększenia zakresu swoich uprawnień o zadania, które zbliżają go do urzędów zajmujących się nadzorem podatkowym.

<sup>19</sup> W ramach delegowania wtórnego horyzontalnego może wystąpić delegowanie wewnętrzne, do którego dochodzi np. w danej instytucji UE. Przykładowo, dyrektor generalny OLAF-u może delegować pisemnie wykonywanie niektórych swoich zadań jednemu lub większej liczbie pracowników Urzędu, określając warunki oraz zakres tej delegacji (art. 17 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2013).

<sup>20</sup> Zidentyfikowano już cały katalog metod maksymalizacji kompetencji przez instytucję ponadnarodową (por. Ruszkowski, 2010). W przypadku OLAF-u można przywołać kilka metod z tego katalogu. Metoda delegowania kompetencji przez mocodawcę, samodzielna maksymalizacja kompetencji przez agenta, poszerzanie aktywności UE na obszary, które zasilają OLAF, orzecznictwo TSUE, umowy międzynarodowe, których stroną jest UE.

Jak każda maksymalizacja kompetencji przez agenta, także wspomniane uprawnienia podatkowe spowodowały wzmocnienie OLAF-u, choć przecież nie wygenerowały przy tym efektu całkowitego „wydrążenia” (*hollow-up*)<sup>21</sup> państw członkowskich czy KE z tego obszaru kompetencyjnego, ale z pewnością OLAF przejął pewne prerogatywy, którymi wcześniej zarządzały państwa członkowskie oraz KE<sup>22</sup>.

Ponadto należy pamiętać, że generalnie OLAF dba o interes wspólnotowy oraz obywatelski, a nie o interes narodowy czy instytucjonalny (np. może przyjmować lub odrzucać w całości budżet wspólnotowy, i czyni to bez udziału państw, co jest kolejnym ewidentnym przykładem pomijania państw członkowskich).

### 3. Asymetria informacyjna pomiędzy agentem i mocodawcą

OLAF jako agencja wykonawcza jest instytucją bardzo wyspecjalizowaną. Jego kompetencje oraz zasoby informacyjne, jakie posiada, mają charakter szczególny, często także silnie limitowany w zakresie dostępu do niego innych instytucji UE, w tym mocodawcy OLAF-u, jakim jest Komisja Europejska.

OLAF posiada wiedzę ekspercką, dostępną tylko jemu, co może skłaniać KE do delegowania na niego kolejnych zadań i odpowiedzialności w nadziei na skuteczną obsługę danego obszaru kompetencyjnego oraz na podejmowanie właściwych decyzji w obszarach technicznych, w tym łatwiejsze rozwiązywanie problemów. Agent posiada większą wiedzę niż mocodawca, co od samego początku w relacjach między nimi wywołuje asymetrię informacyjną<sup>23</sup>, która w wyniku odpowiednich działań może być wykorzystana przez agenta do jego własnych celów i interesów, a na niekorzyść mocodawcy (zob. poniżej kontrola OLAF-u nad Komisją).

Nie ulega wątpliwości, że OLAF posiada przewagę informacyjną *ex post*<sup>24</sup> nad Komisją, bowiem tylko on wie najlepiej jakimi metodami i działaniami się posługuje

<sup>21</sup> Efekt *hollow-up* został zauważony w literaturze specjalistycznej, w Polsce wspomina o nim K. Szczerski (Szczerski, 2008; zob. także na ten temat: Ruskowski, 2010).

<sup>22</sup> Oczywiście przykładów maksymalizacji kompetencji przez OLAF jest wiele. 24 czerwca 2016 r., gdy UE przystąpiła do Protokołu o Zwalczaniu Nielegalnego Handlu Produktami Tytoniowymi z 2012 r. (Protokół jest integralną częścią Konwencji Ramowej o Kontroli Produktów Tytoniowych WHO), największym beneficjentem tej akcesji był właśnie OLAF, który otrzymał kolejne kompetencje operacyjne w zakresie walki z nielegalnym obrotem papierosami i tytoniem. W tym samym czasie śledczy OLAF-u uzyskali dostęp do nowego elektronicznego narzędzia w zakresie zwalczania nadużyć celnych. OLAF został bowiem upoważniony do zbudowania nowego systemu IT, który pozwala UE i jej państwom członkowskim udoskonalić śledzenie podejrzanych ładunków na statkach morskich. OLAF otrzymał dostęp do systemu Informacji o Statusie Kontenerów (*Container Status Message – CSM*), który gromadzi informacje o ruchach kontenerów przewożonych na statkach morskich (*The OLAF Report 2016, 2017, s. 25*).

<sup>23</sup> Asymetria informacyjna *de facto* polega na przesunięciu posiadania informacji na korzyść agenta. Mocodawca odczuwa deficyt informacji zaś agent posiada przewagę informacyjną i samodzielność, co może sprzyjać jego wymykaniu się spod nadzoru mocodawcy. W układzie mocodawca-agent asymetria informacyjna rozkłada się na korzyść agenta.

<sup>24</sup> Tzn. po ustanowieniu agenta i relacji zależnościowych pomiędzy nim a mocodawcą, w odróżnieniu od asymetrii informacyjnej *ex ante*, która występuje przed ustanowieniem relacji pomiędzy mocodawcą a agentem.



lub jakimi intencjami kieruje się podczas realizacji zadań. Niektóre metody działania OLAF-u są znane tylko jemu i pozostają w sferze jego wewnętrznych narzędzi. Zatem asymetria informacyjna może pomóc OLAF-owi zaangażować się w zachowania oportunistyczne – jakim jest przemilczanie lub ukrywanie pewnych działań (*hidden actions*), zastosowanych metod i sposobów prowadzących do osiągnięcia celów oraz przemilczanie lub ukrywanie posiadanych informacji (*hidden informations*) (Kassim, Menon, 2002, s. 3)<sup>25</sup>. Oczywistym jest, że w przypadku kompetencji kontrolnych OLAF-u nad Komisją prawdopodobieństwo przemilczania rośnie poprzez rozbieżność preferencji i interesów (Pollack, 1997, s. 108).

Przewagę informacyjną OLAF-u nad Komisją podnosi jego niezależność od swojego mocodawcy. Komisja Europejska nie zawsze może na bieżąco śledzić pracę OLAF-u, częściej poznaje dopiero jej efekty wierząc przy tym, że OLAF posiada właściwą wiedzę oraz umiejętności, a przy tym, że zdolny jest do podejmowania ryzyka (*moral hazard*).

#### 4. Kontrola Komisji nad OLAF-em

Kontrola mocodawcy nad agentem jest istotnym elementem w teorii PAT. W przypadku Komisji Europejskiej jako mocodawcy OLAF-u taka kontrola byłaby formą nadzoru na poziomie ponadnarodowym, bowiem KE jest strukturą ponadnarodową.

OLAF nie jest tylko agentem Komisji Europejskiej, ale jest także *supervisor*. W związku z tym nawet instytucja ponadnarodowa, która go ustanowiła, czyli właśnie Komisja Europejska, ma utrudnioną kontrolę nad nim. Przede wszystkim OLAF jest niezależny od Komisji Europejskiej jako swojego mocodawcy oraz od innych instytucji UE<sup>26</sup>. Niezależność operacyjna i autonomia administracyjna oraz finansowa OLAF-u w wykonywaniu jego mandatu są charakterystyczne dla tego agenta.

Dyrektor generalny OLAF-u<sup>27</sup>, który odpowiada za przeprowadzone przez urząd dochodzenia oraz ma możliwość wszczęcia dochodzenia z własnej inicjatywy (art. 5 ust. 1–3 rozporządzenia nr 883/2013), nie może przyjmować żadnych wskazówek z zewnątrz. Oznacza to, że realizując zadania śledcze, dyrektor tego urzędu nie może zwracać się do Komisji, bądź innej instytucji albo organu UE, ani do jakiegokolwiek rządu państwa członkowskiego UE z prośbą o sugestie, ani też nie przyjmuje od nich żadnych instrukcji. KE może jednak po uzgodnieniach z RUE, PE i Komitetem Nadzoru nałożyć na dyrektora generalnego OLAF-u sankcje dyscyplinarne, które muszą być istotnie uzasadnione (art. 17 ust. 9, 10 rozporządzenia nr 883/2013).

<sup>25</sup> Warto zauważyć, że z przemilczania i ukrywania pewnych działań i informacji przez OLAF wynika również asymetryczna dystrybucja informacji pomiędzy nim a KE, w której rolę wiodącą i przewagę posiada OLAF.

<sup>26</sup> Jeżeli dyrektor generalny uzna, że środek podjęty przez Komisję podważa jego niezależność, niezwłocznie informuje o tym Komitet Nadzoru i decyduje o ewentualnym wniesieniu skargi przeciwko Komisji do Trybunału Sprawiedliwości (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013).

<sup>27</sup> Dyrektora generalnego OLAF-u mianuje Komisja Europejska za zgodą Parlamentu Europejskiego i Rady UE na okres siedmiu lat (art. 17 rozporządzenia nr 883/2013; zob. także: art. 5 Commission decision 1999/352).

W praktyce instytucjonalnej UE, kontrolę nad OLAF-em posiada specjalny Komitet Nadzoru (*Surveillance Committee*), który składa się z pięciu niezależnych ekspertów powoływanych na pięć lat (bez możliwości odnowienia) przez Parlament Europejski, Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej (art. 4 Commission decision 1999/352)<sup>28</sup>. Oznacza to, że KE jako mocodawca OLAF-u, nie ma nad nim bezpośredniej kontroli. W tym miejscu nasuwa się wprawdzie domniemanie wpływu mocodawców ponadnarodowych (KE, PE i RUE) na OLAF poprzez mianowanie eksperta do wspomnianego Komitetu Nadzoru. Byłoby to coś w rodzaju mocno ograniczonego nacisku personalnego, ale jedynie o charakterze pośrednim. Taki stan rzeczy świadczy o wyjątkowej pozycji OLAF-u w systemie politycznym UE.

Jednak według M. Pollacka, kontrola *ex ante* Komisji nad OLAF-em obejmuje jedynie zakres procedur oraz aktywności administracyjnych OLAF-u, w tym instrumentów prawnych dostępnych agentowi oraz procedur, według których musi on postępować (Pollack, 1997, s. 108). OLAF musi przecież postępować zgodnie z decyzjami oraz rozporządzeniami, na mocy których został ustanowiony i wyposażony w kompetencje.

Powyższe rozważania pozwalają jednak zauważyć, że Komisja Europejska posiada pewien wpływ na wybór Dyrektora generalnego OLAF-u oraz na dobór ekspertów do Komitetu Nadzoru, co sprawia, że KE, jako mocodawca, ma pewien pośredni wpływ na OLAF. W takiej sytuacji każdy agent, także OLAF, stara się takiego wpływu unikać. Głównym narzędziem wymykania się OLAF-u spod kontroli KE są jego kompetencje kontrolne nad Komisją. Sprawiają one, że role obu instytucji w kontrolowaniu wyraźnie się odwróciły na korzyść OLAF-u. Także asymetria informacyjna na korzyść OLAF-u pomaga mu opierać się zakusom kontrolnym Komisji.

Reasumując i rozszerzając powyższe ustalenia można zbudować bardziej skonsolidowany katalog sposobów wymykania się OLAF-u spod kontroli KE. Wśród nich należy wymienić:

- 1) działania, które mogą kontrolować albo nadzorować Komisję Europejską. Kompetencje nadzorcze (monitoringowe, kontrolne) OLAF-u jako *supervisora* nad Komisją pozwalają jemu prowadzić dochodzenia oraz inne czynności operacyjne wobec KE (zob. szerzej o tym poniżej);
- 2) działania, które mogą pomijać Komisję Europejską. Aby szerzej i skuteczniej działać w systemie interinstytucjonalnym UE OLAF nawiązał współpracę z Europolem oraz Eurojustem (zgodnie z art. 2 ust. 6 decyzji KE)<sup>29</sup>, a ponadto pozostaje w bezpośrednim kontakcie z policją i władzami sądowymi krajów członkowskich oraz krajów trzecich<sup>30</sup>, a także z instytucjami międzynarodowymi (np. z Interpołem), co sprawia, że podejmuje on działania, które pomijają jego mocodawcę;

<sup>28</sup> Komitet Nadzoru nie powinien ingerować w prowadzenie bieżących dochodzeń oraz wspomaga dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu przez niego swoich obowiązków. Jego zadania sprowadzają się do oceny niezależności Urzędu, stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń (art. 15 rozporządzenia nr 883/2013).

<sup>29</sup> OLAF może z tymi instytucjami podpisywać porozumienia administracyjne (art. 13 rozporządzenia nr 883/2013, s. 4; por. także: *OLAF Manual*, 2009, s. 31–32).

<sup>30</sup> W 2017 r. OLAF dysponował infrastrukturą ponad 70 umów międzynarodowych z krajami trzecimi, które dotyczyły wymiany informacji oraz wzajemnej pomocy w zwalczaniu korupcji, nadużyć finansowych oraz defraudacji. Umowy te zawierane są na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 515/97 (por. *The OLAF Report 2016, 2017*, s. 26).

- 3) możliwość rozszerzania kompetencji przez OLAF (maksymalizacja kompetencji, pozyskiwanie nowych uprawnień)<sup>31</sup>;
- 4) asymetrię informacyjną, dzięki której OLAF posiada możliwości ukrywania niektórych swoich działań (*hidden actions*), szczególnie o charakterze dochodzeniowo-śledczym, oraz z tych samym powodów nie ujawniania informacji, którymi dysponuje (*hidden informations*);
- 5) niezależność operacyjną oraz autonomię administracyjną i finansową.

OLAF jako *agent-supervisor* o wiele skuteczniej wymyka się spod kontroli mocodawcy niż pozostałe agencje wspólnotowe, ale świadczy to tylko o jego niezwykle specyficznej roli w systemie politycznym UE. W efekcie możemy na tym etapie stwierdzić, że Komisja Europejska, jako mocodawca OLAF-u nie ma nad nim bezpośredniej kontroli, ale OLAF posiada nad Komisją Europejską pełne i bezpośrednie kompetencje kontrolne i nadzorcze.

## 5. Kompetencje kontrolne OLAF-u

Dzięki analizie PSAT (*Principal-Supervisor-Agent Theory*), badania relacji pomiędzy mocodawcą ponadnarodowym, jakim jest Komisja Europejska a agentami usytuowanymi w UE wykazują ciekawe zjawisko. Otóż okazuje się, że oprócz takich agentów, jak agencje wykonawcze lub regulacyjne, ewentualnie komitety nadzorcze i doradcze, działających w systemie politycznym UE, podobnie jak ich mocodawca, czyli Komisja Europejska, na tym samym poziomie ponadnarodowym, gdyż nie posiadają bezpośrednich kompetencji zwierzchnich nad swoim mocodawcą<sup>32</sup>, działa także OLAF, czyli agent wykonawczy ustanowiony bezpośrednio przez Komisję Europejską, który – co wydaje się zaskakujące – posiada wobec niej, czyli wobec swojego ponadnarodowego mocodawcy, kompetencje zwierzchnie<sup>33</sup>. OLAF jest zatem *supervisorem* nad Komisją oraz nad innymi instytucjami ponadnarodowymi, a także nad państwami członkowskimi<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Z chwilą, gdy pewna sfera działania instytucji ponadnarodowej (np. w oparciu o kompetencje powierzone) lub też sama instytucja jako agent, wymyka się spod kontroli mocodawcy (albo też pojawiają się nowe obszary nie objęte taką kontrolą), wówczas instytucja ponadnarodowa może ponad tymi mocodawcami samodzielnie rozwijać lub zmieniać swoje kompetencje w tym obszarze, który wcześniej wyemancypował się spod kontroli mocodawców.

<sup>32</sup> Jak już wspomniano, komitety nadzorcze mają funkcje monitoringowe tylko na poziomie państw członkowskich i instytucji tam działających.

<sup>33</sup> OLAF nie jest jedynym przypadkiem agenta-*supervisora*. Otóż według K. McNamary także Europejski Bank Centralny jest agencją regulacyjną i posiada władzę nad niektórymi instytucjami ponadnarodowymi oraz nad państwami (McNamara, 2002, s. 4). Podobnie pod tym kątem powinny być zbadane niektóre właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE, który może uchylić, zmniejszyć lub zwiększyć nałożoną przez Komisję Europejską grzywnę lub okresowe kary pieniężne, i zgodnie z art. 260 i 261 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej posiada nieograniczoną właściwość w odniesieniu do kontroli decyzji Komisji odnośnie stosowanych przez nią sankcji pieniężnych np. w nadzorze nad fuzjami przedsiębiorstw (por. także art. 16 Council Regulation 4064/89). Jednak przypadki EBC i ETS powinny zostać jeszcze dokładnie zbadane.

<sup>34</sup> Szczególne zainteresowanie OLAF-u budzą: wydatki z budżetu UE (z funduszy strukturalnych, Wspólnej Polityki Rolnej, funduszy rozwojowych, pomocy zagranicznej itd.), cła oraz podatki.

OLAF jest upoważniony do prowadzenia dochodzeń administracyjnych wewnętrznych i zewnętrznych, w celu zwalczania nadużyć i korupcji oraz innych sprzecznych z prawem działań przynoszących szkodę finansowym interesom wspólnotowym<sup>35</sup>.

W ramach dochodzeń wewnętrznych OLAF może prowadzić dochodzenia administracyjne przeciwko Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Europejskiemu Bankowi Centralnemu<sup>36</sup> w sprawach obejmujących zakres kompetencyjny tych instytucji oraz we wszystkich pozostałych instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE (art. 4 rozporządzenia nr 1073/99). Jest to wyraźnie nowy zakres kompetencyjny OLAF-u jako agenta-*supervisora* w porównaniu do jego poprzedników (UCLAF oraz TFCFP) (Berner, 2004, s. 87). Ponadto OLAF-owi przyznano uprawnienia do prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych i karnych oraz dokonano całkowitego wyłączenia go spod bezpośredniego nadzoru Komisji Europejskiej, co zapewnia mu niezależność od swojego mocodawcy (Berner, 2004, s. 87). Prowadzone przez OLAF dochodzenia administracyjne mają na celu zwalczanie nadużyć, w tym defraudacji i korupcji oraz innych sprzecznych z prawem działań przynoszących szkodę finansowym interesom UE. Zatem OLAF może kontrolować każdą instytucję UE, w tym swojego mocodawcę, czyli Komisję Europejską. Może nawet wnieść skargę przeciwko Komisji do Trybunału Sprawiedliwości UE, gdy uzna, że jego niezależność jest zagrożona lub ograniczona poprzez działania i środki podjęte przez KE (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013).

Ponadto urząd może podejmować wszystkie działania w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez urzędników, w tym kierowników urzędów i agencji, członków personelu instytucji w UE (art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013). Dodatkowo OLAF może prosić członków instytucji wspólnotowych o przygotowanie ustnych informacji<sup>37</sup>. Dochodzenia wewnętrzne (*internal investigations*) prowadzone są we wszystkich instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE (art. 4 rozporządzenia nr 883/2013). Unikalnym mandatem kontrolnym OLAF-u jest prowadzenie dochodzeń wewnętrznych wobec urzędników różnego stopnia w instytucjach UE<sup>38</sup>. W związku

<sup>35</sup> W razie potrzeb OLAF może łączyć w ramach jednego dochodzenia aspekty dochodzenia zewnętrznego i wewnętrznego bez konieczności wszczynania dwóch odrębnych dochodzeń (pkt 21 motywów rozporządzenia nr 883/2013, s. 3).

<sup>36</sup> EBC może być kontrolowany przez OLAF zgodnie z rozporządzeniem nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz. Urz. WE L 136 z dnia 31 maja 1999 r., s. 1). Początkowo EBC nie chciał uznać takiego prawa OLAF-u, co spowodowało na początku 2000 r. oskarżenie banku przez Komisję Europejską (strażniczkę prawa wspólnotowego) i pozwanie go do odpowiedzialności przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Głównym zarzutem Komisji wobec EBC była odmowa współpracy banku z OLAF-em w zwalczaniu nadużyć i korupcji. Podobne oskarżenie i z podobnych przyczyn Komisja skierowała do Trybunału wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego (por. orzeczenie TSUE w sprawie C-11/00, ECR I-7147).

<sup>37</sup> Aby szerzej i skuteczniej działać w systemie interinstytucyjnym UE, OLAF nawiązał współpracę z Europolem oraz Eurojustem (zgodnie z art. 2 ust. 6 decyzji 1999/352). OLAF pozostaje w bezpośrednim kontakcie z policją i władzami sądowniczymi krajów członkowskich. Zatem także na poziomie UE taki kontakt jest potrzebny.

<sup>38</sup> OLAF może przesłuchiwać podejrzanych lub objętych dochodzeniem pracowników instytucji (art. 8 rozporządzenia nr 883/2013).

z tymi dochodzeniami OLAF może wydawać zalecenia dyscyplinujące (*disciplinary recommendations* – DR) wobec personelu instytucji UE, w których wystąpiły symptomy pojawienia się korupcji lub innych nadużyć. Takie zalecenia mogą skończyć się podjęciem działań dochodzeniowych wówczas, gdy podejrzenie się potwierdzi, DR nie przyniosą skutku, a zainteresowana instytucja nie zadziała sama. Brak podjęcia działań przez OLAF występuje w sytuacji, gdy podejrzenie się nie potwierdzi lub gdy DR przyniosły skutek, albo też zainteresowana instytucja sprawę wyjaśniła we własnym zakresie (por. tabela 1). Przypomnijmy, że OLAF posiada możliwość prowadzenia dochodzeń administracyjnych przeciwko instytucjom kierowniczym UE w sprawach obejmujących zakres kompetencyjny tych instytucji (Berner, 2004, s. 87)<sup>39</sup> oraz we wszystkich pozostałych organach, urzędach, agencjach i instytucjach UE (art. 4 rozporządzenia nr 1073/99). OLAF otrzymał (zgodnie z art. 4 pkt 2 rozporządzenia nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r.) pełny dostęp do wszystkich informacji oraz instytucji i agencji. Urząd może kopiować wszystkie dokumenty i treści wszystkich nośników danych.

Tabela 1

**Działania podjęte przez instytucje w następstwie zaleceń dyscyplinujących OLAF  
w latach 2014–2016**

Instytucja UE	Ogólna liczba spraw	Brak podjęcia decyzji	Podjęta decyzja bez działania	Podjęte działania
Agencje UE	9	4	3	2
Trybunał Sprawiedliwości UE	2	1	1	0
Komisja Europejska	20	4	5	11
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	2	1	1	0
Europejska Służba Działania Zewnętrznych	4	1	0	3
Europejski Bank Inwestycyjny	2	1	0	1
Parlament Europejski	9	3	1	5
<b>RAZEM</b>	<b>48</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>22</b>

**Źródło:** *The OLAF Report 2016*, European Union, Luxembourg 2017, s. 34.

W ciągu trzech analizowanych lat (2014–2016), 48 zaleceń dyscyplinujących OLAF-u zmusiło instytucje UE do podjęcia 22 działań sanacyjnych. Najwięcej takich działań podjęła Komisja Europejska (11), a żadnego działania nie musiały podejmować agencje UE oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny<sup>40</sup>.

Poza dochodzeniami wewnętrznymi OLAF wykonuje powierzone mu przez KE kompetencje w ramach tzw. dochodzeń zewnętrznych (*external investigations*), które służą do prowadzenia kontroli, nadzoru i inspekcji na miejscu w krajach członkowskich, w podmiotach gospodarczych oraz – zgodnie z obowiązującymi umowami

<sup>39</sup> Wewnętrzne dochodzenia OLAF nie naruszają immunitetu parlamentarnego oraz prawa do odmowy składania zeznań.

<sup>40</sup> W przypadku gdy Urząd prowadzi dochodzenie, stosowne instytucje, organy, urzędy lub agencje nie powinny równolegle prowadzić dochodzenia w sprawie tych samych faktów, chyba że wspólnie z Urzędem postanowiono inaczej (pkt 17 motywów rozporządzenia nr 883/2013, s. 3).

o współpracy lub zawartymi porozumieniami administracyjnymi – także w krajach trzecich (na podstawie art. 3 i art. 9 decyzji KE z 28 kwietnia 1999 r. oraz art. 3 i 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r.)<sup>41</sup> w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami<sup>42</sup>.

Bazując na powyższych ustaleniach może stwierdzić, że OLAF jest obecnie jedną z bardziej specyficznych pod względem refleksji teoretycznej agencji wspólnotowych. Relacje pomiędzy OLAF-em jako agentem a Komisją jako jego ponadnarodowym mocodawcą odbywają się w oparciu o delegowanie wtórne rozpoczynające się na poziomie ponadnarodowym, na którym operuje mocodawca<sup>43</sup>. Otóż delegowanie wtórne przez instytucję ponadnarodową jako mocodawcę na utworzonego przez siebie agenta, który posiada kompetencje nadzorcze nad swoim ponadnarodowym mocodawcą i cieszy się wszystkimi pozostałymi cechami agenta, jest delegowaniem wertykalnym, czyli „w górę” na poziom wyższy w MLG, który we wstępnej fazie refleksji teoretycznej odnoszącej się do tego zagadnienia, można określić jako poziom „ponad-ponadnarodowy”.

OLAF jest agentem Komisji Europejskiej, która go powołała do życia, ale nie jest agentem innych instytucji UE (w tym także instytucji ponadnarodowych), ani państw członkowskich<sup>44</sup>. Z kolei kompetencje OLAF-u jako *supervisora* odnoszą się nie tylko do Komisji Europejskiej i innych instytucji UE, ale także do aktorów operujących na innych poziomach wielopoziomowego zarządzania (np. państw członkowskich na poziomie narodowym, wobec regionów na poziomie regionalnym itd.). Tym samym OLAF jako agent ma bardziej zawężone oddziaływanie niż OLAF jako *supervisor*. Jednak koncentrując się na kompetencjach kontrolnych i nadzorczych OLAF-u tylko nad instytucjami ponadnarodowymi (KE, PE, EBC itd.), należy potwierdzić, że w tym zakresie działa on ponad instytucjami ponadnarodowymi. Taki agent-*supervisor* jest instytucją szczególną o cechach sytuujących go ponad swoim ponadnarodowym mocodawcą (Komisją Europejską), gdyż: 1) został ustanowiony przez ponadnarodowego mocodawcę; 2) z poziomu ponadnarodowego otrzymał kompetencje do działania w trybie delegowania wtórnego (rola agenta); 3) posiada kompetencje nadzorcze nad ponadnarodowym mocodawcą oraz dysponuje sankcjami wobec tego mocodawcy (rola *supervisora*)<sup>45</sup>; 4) posiada zdolność do samodzielnego rozszerzania własnych kompetencji (maksymalizacja kompetencji); 5) posiada preferencje rozbieżne z ponadnarodowym mocodawcą (konflikt interesów); 6) cieszy się niezależnością od ponadnarodowego mocodawcy oraz autonomią wewnętrzną; 7) posiada przewagę infor-

<sup>41</sup> Docelowo Komisja Europejska scedowała te kompetencje właśnie na OLAF, które zostały jej przyznane na mocy art. 9 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (w szczególności w celu wykrywania nieprawidłowości).

<sup>42</sup> W przypadku dochodzeń zewnętrznych OLAF wykonuje *de facto* uprawnienia przyznane Komisji na mocy rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r.

<sup>43</sup> A nie na poziomie narodowym, jak to ma miejsce w przypadku delegowania pierwotnego.

<sup>44</sup> Zgodnie z zasadą, że agent mojego agenta nie jest moim agentem.

<sup>45</sup> Oczywiście posiada także kompetencje *supervisora* wobec aktorów operujących na innych poziomach zarządzania w UE (narodowym, regionalnym, lokalnym), a także wobec aktorów trzecich (spoza UE).

macyjną nad ponadnarodowym mocodawcą (asymetria informacyjna) oraz 8. wymyka się spod kontroli ponadnarodowego mocodawcy.

Z wymienionych ośmiu elementów tworzących katalog eksponujący specyfikę OLAF-u, trzy skondensowane cechy wydają się szczególnie istotne, także dla jego interinstytucjonalnego usytuowania w systemie wielopoziomowego zarządzania w UE. Są to: 1) brak bezpośredniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej jako jego ponadnarodowego mocodawcy, 2) nadzór nad ponadnarodową Komisją Europejską, która powołała go do życia (a także nad innymi instytucjami ponadnarodowymi), oraz 3) wymykanie się OLAF-u spod kontroli KE (dzięki asymetrii informacyjnej, niezależności czy zdolności do pomijania KE). Dzięki tym zwierzchnim i niezależnym atrybutom OLAF nabiera cech instytucji ponad-ponadnarodowej (*supra-supranational*)<sup>46</sup>. To jest niezmiernie interesująca obserwacja, która ma konsekwencje także dla całego systemu wielopoziomowego zarządzania (MLG), w którym należy uwzględnić nowy, ponad-ponadnarodowy poziom zarządzania.

### Zakończenie

W podjętym badaniu za podstawową oś analizy przyjęto relacje pomiędzy Komisją Europejską a OLAF-em. Zastosowana teoria PAT, w połączeniu z PSAT, pozwala określić OLAF agentem i *supervisorem* Komisji Europejskiej. OLAF jako *agent-supervisor* jest niezależny i autonomiczny nie tylko wobec swojego ponadnarodowego mocodawcy, ale także wobec innych instytucji UE oraz wobec państw członkowskich, a ponadto posiada nad nimi przewagę informacyjną i wymknął się im spod kontroli.

Jeżeli OLAF został powołany przez ponadnarodową KE i zarządza kompetencjami powierzonymi mu w delegowaniu wtórnym wertykalnym dokonany z poziomu ponadnarodowego, a także posiada kompetencje kontrolne ponad swoim mocodawcą oraz ponad innymi instytucjami ponadnarodowymi, to znaczy, że operuje on na poziomie „ponad-ponadnarodowym” (*supra-supranational*)<sup>47</sup>. OLAF jako *agent oraz supervisor* w systemie politycznym UE jest więc strukturą wertykalną mającą „ponad-ponadnarodowy” wpływ i oddziaływanie.

W teorii studiów europejskich istnieją trzy fundamentalne warunki dla pojawienia się instytucji ponad-ponadnarodowej:

- 1) ustanowienie instytucji-agenta przez ponadnarodowego mocodawcę;
- 2) nadanie instytucji-agentowi przez ponadnarodowego mocodawcę kompetencji w trybie delegowania wtórnego (z poziomu instytucji ponadnarodowej na ustanowionego przez nią instytucję-agenta) z pominięciem państw członkowskich;
- 3) posiadanie przez instytucję-agenta kompetencji kontrolnych (nadzorczych) nad ponadnarodowym mocodawcą.

<sup>46</sup> W odniesieniu do wymykania się agenta wspólnotowego „ponad-ponadnarodowego”, jakim jest OLAF, należy podkreślić, że jest ono z natury rzeczy o wiele silniejsze niż w przypadku agentów ponadnarodowych.

<sup>47</sup> Zob. pierwsze zastosowanie kategorii „ponad-ponadnarodowość” w: Ruskowski, 2009, s. 27.

W efekcie taka instytucja-agent jest jednocześnie *supervisorem*<sup>48</sup> i działa na poziomie usytuowanym powyżej poziomu ponadnarodowego. OLAF spełnia wszystkie wymienione warunki, więc posiada naturę ponad-ponadnarodową. Zatem zastosowane w studiach europejskich podejścia teoretyczne oparte o PAT, PSAT pozwalają wskazać miejsce OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (MLG) oraz w relacjach interinstytucjonalnych. Dokonując próby określenia owego miejsca możemy stwierdzić, że OLAF jest: 1) ponad-ponadnarodowym agentem wykonawczym o silnej niezależności i autonomii, 2) *supervisorem* nad wszystkimi instytucjami UE oraz nad państwami członkowskimi UE i aktorami subnarodowymi, 3) agentem zdolnym do nawiązywania współpracy międzynarodowej (organizacje międzynarodowe, państwa trzecie itd.).

Przeprowadzone badania pozwoliły zweryfikować przyjętą hipotezę badawczą, która zakładała, że OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową, gdyż posiada kompetencje kontrolne nad instytucjami ponadnarodowymi, w tym nad swoim mocodawcą, jakim jest Komisja Europejska, która powołała go do życia i nadała mu takie uprawnienia w trybie delegowania wtórnego. Faktycznie OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową, gdyż wykazuje silne cechy instytucji ponad-ponadnarodowej operującej w systemie wielopoziomowego zarządzania UE.

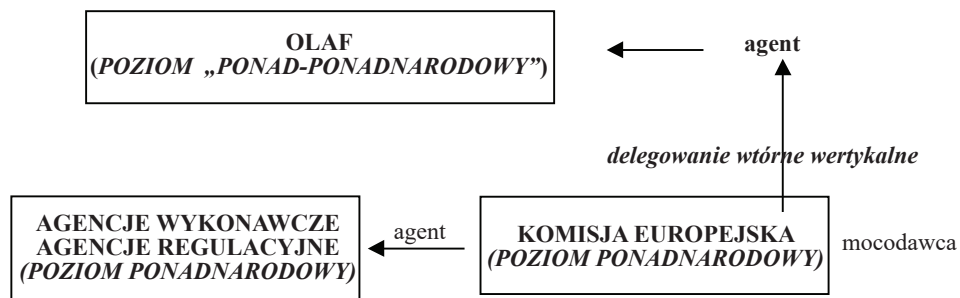
Ponadto podjęta analiza doprowadziła do kilku innych ustaleń, które tutaj mogą mieć znaczenie kontekstowe, ale także postulatywne. Otóż okazało się, że: 1) delegowanie wtórne można podzielić na jego odmianę horyzontalną, czyli gdy transfer kompetencji odbywa się na jednym poziomie w MLG (np. ponadnarodowym) oraz odmianę wertykalną, gdy delegowanie odbywa się pomiędzy poziomami w MLG (np. pomiędzy poziomem ponadnarodowym a poziomem ponad-ponadnarodowym, por. schemat 1); 2) delegowanie wtórne typu „instytucja ponadnarodowa–agencja wspólnotowa” (zarówno o cechach horyzontalnych, ale przede wszystkich o cechach wertykalnych) okazuje się być potężnym źródłem napędu integracji wewnątrzunijnej; 3) o ile delegowanie horyzontalne, a w nim delegowanie wewnętrzne kompetencji przez instytucje ponadnarodowe na agencje bez uprawnień nadzorczych powodowało rozproszenie kompetencji, o tyle delegowanie wertykalne kompetencji na agencje wspólnotowe mające uprawnienia nadzorcze powoduje dalszą centralizację kompetencji, tylko że na poziomie wyższym niż znany dotąd poziom ponadnarodowy. Wyraża staję się tutaj znana w systemie politycznym UE hierarchiczna struktura kontroli, władzy i komunikacji, która dodatkowo jest wzmacniana przez wertykalne delegowanie kompetencji na instancje wyższe oraz lokowanie tam określonych zasobów intelektualnych i technokratycznych; 4) ponad-ponadnarodowy *supervising* obejmujący praktycznie wszystkie poziomy zarządzania w MLG *de facto* posiada parametry wskazujące na istnienie *metazarządzania*; 5) wydaje się, że pewne cechy natury ponad-ponadnarodowej posiadają TSUE oraz EBC, ale na poziomie ponad-ponadnarodowym może operować również Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który jest wybierany przez ponadnarodowy Parlament Europejski i bada tzw. złe praktyki administracyjne w instytucjach europejskich, czyli posiada określone atrybuty *supervisingu*. Oczywiście takie przypuszczenie wymaga naukowej

<sup>48</sup> Por. teorię mocodawca–agent–*supervisor* (*Principal/Agent/Supervisor Theory* – PSAT), która jest mutacją teorii mocodawca–agent (*Principal/Agent Theory* – PAT).



weryfikacji; 6) poziom ponad-ponadnarodowy obok konwencjonalnych poziomów w MLG (ponadnarodowego, narodowego i regionalnego) pozwala na nowo spojrzeć na wielopoziomowy system polityczny UE.

**Schemat 1. Delegowanie wtórne wertykalne na przykładzie relacji Komisja Europejska–OLAF**



**Źródło:** opracowanie własne.

Próby poszukiwania oraz identyfikacji ponad-ponadnarodowych cech w OLAF-ie oraz w innych instytucjach UE może otworzyć nowy obszar eksploracji w studiach europejskich, ale także wprowadzić nową optykę do badań wielopoziomowego zarządzania w UE (MLG), w którym należy uwzględnić nowy ponad-ponadnarodowy poziom zarządzania.

## Bibliografia

### Dokumenty

- Commission decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) notified under document number SEC (1999) 802, OJ L 136, 31.05.1999.
- Council Regulation 4064/89 (Merger Regulation), OJ L 395, 30/12/1989 P. 0001–0012.
- OLAF Manual. Operational Procedures*, 2 December 2009.
- The OLAF Report 2016, Seventeenth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January do 31 December 2016, Luxembourg 2017.
- Orzeczenie ETS w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu (2003), ECR I-7147.
- Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r.
- Rozporządzenie nr 1074/99 Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 31 maja 1999 r.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r.

### Opracowania naukowe

- Berner A. (2004), *Die Untersuchungsbefugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) gegenüber dem Europäischen Parlament*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien.

- Braun D. (2004), *Delegation In territorially-divided Polities: Lessons for the European Union?*, „CERC Working Papers Series”, University of Melbourne, no. 4.
- Kassim H., Menon A. (2002), *The Principal-Agent Approach and The Study Of The European Union: A Provisional Assessment*, The European Research Institute, The University of Birmingham, „Working Paper Series”, 14 July 2002, Birmingham, www.eri.bham.ac.uk.
- Lane J.-E., *Relevance of the Principal-Agent Framework To Public Policy and Implementation*, www.spp.nus.edu.
- Majone G. (1997), *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy”, no. 17 (2).
- March J. G., Simon H. A. (1987), *Theories of Bureaucracy*, w: *Classics of Organization Theory*, red. J. M. Schafritz, J. S. Ott, New York.
- McNamara K. R. (2002), *Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Integration*, „West European Politics”, no. 25.
- Pollack M. A. (1997), *Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community*, „International Organization”, vol. 51 (1).
- Pollack M. A. (2005), *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, New York.
- Pollack M. A. (2003), *The New Institutionalism and European Integration*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford.
- Ruskowski J. (2010), *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Ruskowski J. (2008), *Zastosowanie teorii PAT do badań wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 4 (48).
- Ruskowski J. (2009), *Poziom ponad-ponadnarodowy w systemie politycznym Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska jak współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Toruń.
- Szczerski K. (2008), *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków.
- Tallberg J. (2003), *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, London–New York.

### Inne materiały źródłowe

- Lewandowski J. (2007), *Konsolidacja nie zastąpi oszczędności*, „Gazeta Wyborcza”, 20.04.2007.

### Streszczenie

Autor opracowania stawia sobie za cel zbadanie usytuowania OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (*Multi-level Governance – MLG*) wraz z określonymi interinstytucjonalnymi zależnościami i konsekwencjami takiego usytuowania, przy założeniu, że OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową. Skoro OLAF jako agent i *supervisor* posiada kompetencje kontrolne nad instytucjami ponadnarodowymi, w tym nad swoją mocodawcą, jakim jest ponadnarodowa Komisja Europejska, to mało prawdopodobne jest, aby był także instytucją ponadnarodową.

W badaniach wykorzystano dwa narzędzia teoretyczno-metodologiczne: Principal/Agent Theory oraz Principal/Supervisor/Agent Theory.

**Słowa kluczowe:** OLAF, wielopoziomowe zarządzanie, Unia Europejska

## **The location of OLAF in the multi-level governance system**

### **Summary**

The author of the study aims to investigate the location of OLAF in the multi-level governance system (MLG) of the European Union with specific interinstitutional consequences of such location, assuming that OLAF is not a classical supranational institution. If OLAF as an agent and supervisor has control powers over supranational institutions, including its principal, a supranational European Commission, it is unlikely that it would also be a supranational institution.

Two theoretical and methodological tools were used in this research: Principal/Agent Theory and Principal/Supervisor/Agent Theory.

**Key words:** OLAF, multi-level governance, European Union

