

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2005/1. sz. KÜLÖNJELENTÉS

az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról
a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 202/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdések	Oldal
RÖVIDÍTÉSEK		2
ÖSSZEFOGLALÓ	I–XI	3
BEVEZETÉS	1–11	4
A Csalás Elleni Hivatal (OLAF) alapvető célja	1–5	4
Az OLAF szervezeti felépítése	6–7	5
A számvevőszéki ellenőrzés	8–11	5
AZ OLAF VIZSGÁLATAI	12–43	6
Vizsgálati eljárások	12–17	6
Az OLAF-vizsgálatok elsőbbségi rangsorolása	18–19	7
Az értékelési szakasz	20–22	7
A vizsgálati szakasz	23–29	8
A nyomon követési szakasz	30–32	9
A minőségellenőrzési eljárások	33–43	9
Az OLAF-szabályzat	34	9
A vizsgálatok irányításának felügyelete	35–37	10
Belső ellenőrzés	38–39	10
Az OLAF vezetőtanácsa	40–41	10
Tevékenységi jelentések	42–43	11
AZ OLAF EGYES SZERVEZETI EGYSÉGEINEK RÉSZVÉTELE A HIVATAL VIZSGÁLATI MUN- KÁJÁBAN	44–65	11
Bevezető	44	11
Hírszerzés, műveleti stratégia és információs szolgálatok	45–50	11
Politika, jogszabályozás és jogi ügyek	51–55	12

	<i>Bekezdések</i>	<i>Oldal</i>
A közvetlenül az OLAF igazgatója alá tartozó szervezeti egységek	56–61	12
Igazságügyi szervezeti egység	57–58	12
Tagjelölt országok egységeinek képzésével és segítésével megbízott szervezeti egység	59–60	13
Az emberi erőforrásokért és a költségvetésért felelős szervezeti egység	61	13
Emberi erőforrások	62–65	13
A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG	66–72	14
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	73–94	15
A vizsgálatok hatékonysága és eredményessége	74–88	15
A vizsgálatokat támogató erőforrások felhasználása	89–92	17
Az OLAF és a felügyelőbizottság közötti kapcsolat	93	17
A vizsgálati feladatkör újbóli előtérbe helyezése az OLAF-nál	94	18
I. MELLÉKLET: Az OLAF szervezeti felépítése		19
II. MELLÉKLET: Az ellenőrzött vizsgálati mintában feltárt főbb gyengeségek		20
A Bizottság válaszai		21

RÖVIDÍTÉSEK

AFIS	Csalás Elleni Információs Rendszer
CMS	Ügykezelő rendszer
EBB	Európai Beruházási Bank
ECR	Elektronikus Ügnyilvántartó
EU	Európai Unió
FI	Főigazgatóság
IDOC	A Bizottság Vizsgálói és Fegyelmi Hivatala
KNSZ	Kiküldött nemzeti szakértő
OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal
UCLAF	Csalás Elleni Koordinációs Egység

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) a Csalás Elleni Koordinációs Egység (UCLAF) utódjaként hívták életre 1999 áprilisában megerősített státussal és az Európai Unió valamennyi intézményére és szervezetére kibővített felhatalmazással. A Hivatal felállítása, többek között az átvett akták rendezetlensége miatt, munkai-gényes folyamat volt. Az átszervezés eredményei csak 2003 vége felé kezdtek megmutatkozni, és még 2004 derekán is a vizsgálatok irányításának számos területén akadt javítanivaló.

II. A Hivatal kettős státusza – vizsgálataiban független, ám egyéb tevékenységeiről beszámolási kötelezettséggel tartozik a Bizottságnak – nem érintette hátrányosan a Hivatal vizsgálati függetlenségét. A Bizottság részeként nemcsak a jelentős adminisztratív és logisztikai segítséget, hanem a bizottsági részlegek rendelkezésére álló csaláselleni jogszabályozás előnyeit is élvezhette. Következésképp nem tűnik helyénvalónak felvetni a Hivatal státuszának megváltoztatását ⁽¹⁾.

III. Az OLAF-nak elegendő erőforrás áll rendelkezésére az összes beérkező, megalapozott feljelentés feldolgozására. Ilyen körülmények között a Hivatal vizsgálati elsőbbségi rangsorolása csak elmélet marad.

IV. Az OLAF nem különbözteti meg kellőképpen egyfelől a (belső és külső) vizsgálatokat, másfelől a segítségnyújtási és szervezési tevékenységeket. Tekintve, hogy mindegyik területen erősen eltérő jellegű munkafeladatokról van szó, hasonló kezelésük nehezíti az erőforrás-gazdálkodást.

V. A nyilvántartási, illetve a vizsgálati aktákat kezelő számítógépes rendszer bevezetése egyfelől ugyan javította a tevékenységek számontartását és egyértelműsítette a felelősségi köröket, másfelől azonban a vezetői felügyelet továbbra is kívánivalókat hagy maga után, s ezért komoly késedelmet szenvedett az akták feldolgozása, továbbá tartalmilag kérdéses értékű jelentések és homályos eredmények születtek. Az indokolatlan késedelmeket kiküszöbölendő, a vizsgálatok megkezdésekor kötelező határidőket kellene megszabni.

VI. A vizsgálati feladatok előkészítése és nyomon követése túl gyakran történik felületen módon; ilyenkor homályban marad, hogy az ellenőrök milyen bizonyítékokat szándékoznak feltárni, és milyen erőforrásokat terveznek felhasználni. A vámszektortól eltekintve eredményesebb tagállami együttműködésre van szükség, mind a közvetlen, mind pedig a tagállamokkal megosztott irányítású területeken.

VII. Jóllehet az utóbbi időben javultak a Hivatal működéséről történő beszámolás eljárásai, ezek az adatok inkább a tevékenység volumenéről, semmint a ténylegesen elért eredményekről – a hűtlenül kezelt pénzeszközök tényleges behajtásáról, vagy a csalásban bűnösnek talált személyekre kirótt fegyelmi vagy büntetőjogi szankciókról – adnak számot. Az elért eredményeket releváns mutatókkal mérő rendszert még meg kell erősíteni.

VIII. Az a 2001-es szabályozás, amely az ellenőri feladatokat ellátni képes munkaerőt volt hivatott biztosítani, mára elérte korlátait. A Hivatal olyan arányban foglalkoztat csak egy bizonyos ideig (vagy hat, vagy nyolc évig) meghosszabbítható szerződéssel felvett alkalmazottakat, hogy az már hátrányosan érinti a szakértelem konszolidálását. Ennek okán a Hivatal által szervezett képzések elégtelenek maradtak.

IX. Nincsen biztosítva annak független ellenőrzése, hogy a vizsgálati eljárások végrehajtása jogszerűen történik-e, illetve hogy a vizsgálatnak alávetett személyek alapvető jogait tiszteletben tartják-e. A vizsgálati eljárások egyértelmű jogi szabályozásának hiányából jogviták fakadhatnak. Az kétségtelen, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések elégtelenek bizonyultak.

⁽¹⁾ Lásd az OLAF tevékenységeiről szóló értékelési jelentést (15. cikk), COM(2003) 154 végleges, 2003. április 2.

X. A Hivatal és a felügyelőbizottság közötti kapcsolat nem felhőtlen. A Hivatal irányításáról rendelkező jogszabályok alapos felülvizsgálatára van szükség.

XI. Alaposan felül kellene vizsgálni a Hivatal feladatkörét egyrészt annak érdekében, hogy a Hivatal tevékenysége ne aprózódjék el a csalás elleni küzdelemhez ugyan kapcsolódó, de nem közvetlenül vizsgálati tevékenységnek számító feladatokban, másrészt pedig avégett, hogy valamennyi erőforrás az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások eredményes üldözésére fordítódjék. Ha a Hivatal tevékenysége vizsgálati feladataira összpontosulna, az az erőforrások jobb felhasználását tenné lehetővé, különösen pedig azt mozdítaná elő, hogy a vizsgálatok a csalás kockázatának leginkább kitett területeken induljanak meg.

BEVEZETÉS

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) alapvető célja

1. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) ⁽¹⁾ felállításával az európai intézmények növelni kívánták az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek elleni fellépés hatékonyságát. A Hivatalt ezért elődeinél nagyobb hatáskörrel ruházták fel ⁽²⁾, s kiemelt feladatául kapta, hogy adminisztratív vizsgálatokat folytasson az Európai Unió valamennyi intézményénél és szervénél. Vizsgálati feladatkörének ellátásában megerősítette függetlenségének szavatolása; s e függetlenség erősítését szolgálta egy, a közösségi intézményeken kívüli személyiségekből álló felügyelőbizottság felállítása. A posztját 2000 márciusában elfoglaló hivatali igazgatót felhatalmazták az OLAF munkatársainak kinevezési jogkörével, hogy hatékonyabban felelhessen meg az OLAF sajátos vizsgálati igényeinek.

2. A Bizottság amellet, hogy hangsúlyozta az OLAF vizsgálati feladatkörének fontosságát (lásd (12) bekezdés), az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó szerteágazó tevékenységi körrel is megbízta a Hivatalt ⁽³⁾. Ezek, a Hivatal által részben egy ún. „szolgáltatási platformba” csoportosított tevékenységek a következőket ölelik fel:

- a) bizottsági segítségnyújtás a tagállamok csalás elleni küzdelméhez;
- b) csalás elleni stratégia kidolgozása a pénzügyi érdekek védelmi politikájának keretében (a Szerződés 280. cikke);

⁽¹⁾ A 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozata (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.); a 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete (HL L 136., 1999.5.31., 1. o.).

⁽²⁾ Csalásmegelőzési Koordinációs Munkacsoport (1987-ig), Csalás Elleni Koordinációs Egység (UCLAF: 1987–1999). Ezzel kapcsolatban lásd a Számvevőszék 98/8. sz. különjelentését (HL C 230., 1998.7.22.), amely következtetéseivel hozzájárult az OLAF felállítását eredményező felvetéshez.

⁽³⁾ Az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat 2. cikke (3)–(7) bekezdései. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó tevékenységek keretében a Bizottság 2004–2005-ös intézkedési tervének 37 intézkedéséből 31-ben az OLAF-ot jelölte ki felelősnek.

- c) a csalás elleni küzdelmet célzó bizottsági jogalkotási és szabályozási kezdeményezések kidolgozása;

- d) a csalás elleni küzdelemhez szükséges eszközök kifejlesztése;

- e) az információk begyűjtése és kielemezése;

- f) technikai segítségnyújtás, különösen a többi közösségi szervnek és intézménynek, illetve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében érintett nemzeti hatóságoknak nyújtandó képes területén.

A jogszabály nem rangsorolja ezeket a feladatokat.

3. A Hivatal működése olyan összetett intézményi keretrendszerbe illeszkedik, ahol körülötte más, a csalás elleni küzdelemben közvetlenül vagy közvetetten érintett szereplők is ténykednek. Az egyes szereplők között nem mindig egyértelmű a felelősségi körök megoszlása, ami hol átfedéseket, hol pedig éppen egyes területek elhanyagolását okozza. A csalás elleni küzdelem szereplői a következő három alcsoportba sorolhatók:

- a) a tagállamokban és harmadik államokban működő szervek, mint például a rendőri erők, az igazságügyi hatóságok, valamint a csalás ellen fellépő közigazgatási szervek;

- b) a közösségi szervek, mint például a Bizottság Vizsgálati és Fegyelmi Hivatala (IDOC) ⁽⁴⁾, az egyes intézmények belső ellenőrzési szolgálata, az európai ombudsman, a Bizottság műveleti osztályainak ellenőrzési egységei, valamint az OLAF saját felügyelőbizottsága;

- c) kormányközi bűnüldözési intézmények, mint az Eurojust és az Europol.

⁽⁴⁾ 2002 februárjában állították fel vizsgálatok lefolytatására és a bizottsági fegyelmi eljárások szervezésére. A Hivatal és az IDOC kapcsolatát megállapodásban kívánták szabályozni, ám ennek véglegesítésére még nem került sor.

4. Mivel az Unió kiadások mintegy 80 %-ának kezeléséért a tagállamok felelnek, a Hivatalnak az eredményesség érdekében nyilvánvalóan szorosan együtt kell működnie a nemzeti hatóságokkal (a rendőrséggel, a vámhatóságokkal, a bíróságokkal stb.), s ez a követelmény tovább növeli feladatai összetettségét. Ráadásul szükség esetén mindig a tagállamoknak kell megindítaniuk a büntetőeljárást, és igazságügyi rendszereik különbözősége még nehezebbé teszi a Hivatal feladatát.

5. Jóllehet az OLAF újonnan felállított szerv, mégis át kellett vennie az elődje, az UCLAF által megkezdett tevékenységeket, vagyis tovább kellett vinnie kb. 1 400 folyamatban lévő ügyet ⁽¹⁾. Az, hogy ezen vizsgálatok jó részét a szervezetlenség jellemezte, igen terhes hagyatékot jelentett a Hivatalnak ⁽²⁾. Ugyanakkor az UCLAF személyzeti állományát *en bloc* a Hivatalhoz rendelték, ami a létszámterv 2001-es kidolgozásáig behatárolta az új igazgató mozgásterét ⁽³⁾.

Az OLAF szervezeti felépítése

6. A Hivatal státusza kettős: vizsgálataiban független, ám egyéb tevékenységeiről beszámolósi kötelezettséggel tartozik a Bizottságnak. Ez a felemás státusz nem érintette hátrányosan a Hivatal vizsgálati függetlenségét, sőt bizonyos előnyökkel is jár. Jogilag például a Hivatal a Bizottság részeként élhetett az arra ruházott hatáskörökkel, különösképpen azzal a joggal, hogy különböző általános, illetve szektorspecifikus szabályozások értelmében ⁽⁴⁾ folytasson helyszíni vizsgálatokat a tagállamokban. A Bizottság alá tartozásának az OLAF a napi működésében is hasznát látta, mivel igénybe vehette a Bizottság általános szolgáltatásainak adminisztratív támogatását.

7. A Hivatal 2004. májusi szervezeti felépítése az *I. mellékletben* látható. 2001 óta a Hivatal létszámterve hozzávetőlegesen 300 fő, kétszer annyi, mint az UCLAF-é volt ⁽⁵⁾. 2004-ben a Vizsgálati Igazgatóságnál (B. Igazgatóság) 126 ellenőr ⁽⁶⁾ és 13 adminisztratív alkalmazott dolgozott. A fennmaradó 193 fő a Hivatal egyéb osztályai között oszlott meg (A. Igazgatóság, „Politika, jogszabályozás és jogi ügyek”, ill. C. Igazgatóság, „Hírszerzés, műveleti stratégia és információs szolgálatok”).

⁽¹⁾ Lásd Az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelési jelentésének 3. táblázatát, SEC(2004) 1370, 2004. október 26., 2004. június 30-án még 9 ügy folyamatban volt és 280 ügy volt nyomon követési szakaszban.

⁽²⁾ Lásd a 98/8. sz. különjelentés 1.6. pontját (HL C 230., 1998.7.22.).

⁽³⁾ Lásd a Számvevőszék éves jelentése a 2000-es évről, 7.42. pontját (HL C 359., 2001.12.15.).

⁽⁴⁾ Ilyen például a 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelete a szabálytalanságok esetén alkalmazandó közigazgatási szankciókról (HL L 312., 1995.12.23., 1. o.), a 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendelete a helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról (HL L 292., 1996.11.15., 2. o.), valamint a saját forrásokra, a Strukturális Alapokra, az Európai Fejlesztési Alapra stb. vonatkozó specifikus jogszabályok.

⁽⁵⁾ 1999 elején az UCLAF személyzeti állománya 149 főből állt.

⁽⁶⁾ Ebből 13 kiküldött nemzeti szakértő (KNSZ).

A számvevőszéki ellenőrzés

8. Az ellenőrzés célja az OLAF-vizsgálatok irányításának minőségi értékelése volt, a következő szempontok alapján:

- hogyan látta el vizsgálati feladatkörét a Hivatal;
- miképp vették ki részüket a Hivatal vizsgálati munkájából az OLAF egyes szervezeti egységei.

A Hivatal munkájának végső eredményességét a vizsgálatok nyomán követésére vonatkozó adatok elégtelen megbízhatósága miatt nem lehetett értékelni.

9. A számvevőszéki jelentés kiegészíti a Bizottság 2003. áprilisi értékelését ⁽⁷⁾, amely elsősorban a Hivatal tevékenységeinek jogszabályi kereteire összpontosított, valamint a Bizottság második, 2004. októberében benyújtott számszerűbb értékelését ⁽⁸⁾.

10. Ami a vizsgálatokat illeti, a 2004. áprilisa és októbere között lefolytatott ellenőrzés a Számvevőszék korábbi észrevételeiből ⁽⁹⁾ indult ki, és a rendszerekre, valamint a szervezeti és személyzeti intézkedésekre összpontosított. Az OLAF vizsgálatokért közvetlenül nem felelős szervezeti egységeit is ellenőrizték. Jóllehet az ellenőrzés a Hivatal jelenlegi szervezetét, valamint a 2003. vége táján folytatott vagy befejezett 117 tevékenységből álló mintát értékelte, nyilvánvalóvá vált, hogy az ellenőrzés időpontjában a Hivatal még számos, az elődje által megindított ügy feldolgozásán dolgozott, és hogy a 2002–2003 folyamán bevezetett átszervezési intézkedések eredményei még épp hogy csak kezdtek megmutatkozni. Az ellenőrzés során feltárt hiányosságokat a *II. melléklet* foglalja össze.

11. Ez a jelentés éppen akkor íródott, amikor a Bizottság az OLAF által folytatott vizsgálatokat szabályozó rendelet módosítását javasolta ⁽¹⁰⁾. A Számvevőszék erről a javaslatról ellenőrzési következtetéseinek és ajánlásainak figyelembevételével adott véleményt.

⁽⁷⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 15. cikke értelmében benyújtott értékelés.

⁽⁸⁾ Az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelési jelentése, SEC(2004) 1370 2004.10.26.

⁽⁹⁾ Különösen a 98/8. sz. különjelentés (HL C 230., 1998.7.22.), valamint a Számvevőszék éves jelentése a 2000-es évről 7. fejezetének észrevételei (HL C 359., 2001.12.15.).

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 103 végleges 2004. február 10.

AZ OLAF VIZSGÁLATAI

Vizsgálati eljárások

12. A szervezési tevékenységeken kívül, az 1073/1999/EK rendelet megkülönbözteti a külső vizsgálatokat (3. cikk) és a belső vizsgálatokat (4. cikk). A Hivatal saját osztályozása öt vizsgálati kategóriát ismer:

- a) belső vizsgálatok (az intézményeken és más uniós szervezeteken belüli korrupciós vizsgálatok);
- b) külső vizsgálatok (a közösségi költségvetési ügyletekhez kapcsolódó tevékenységekben érintett harmadik felek közvetlen vizsgálatai);
- c) jogsegély (büntetőeljárások esetében a nemzeti hatóságoknak nyújtott segítség);
- d) szervezés (egynél több országot érintő vizsgálatok esetében a tagállamoknak nyújtott segítség);
- e) „monitoring” ügyek (olyan fontos akták esetében, amikor a Hivatal annak a nyomon követési lehetőségével él, hogy a tagállamok eleget tesznek-e a Szerződés 280. cikke szerinti kötelezettségeiknek).

13. Az aktív vizsgálati stádiumban lévő ügyek (2004. szeptember 30-án: 475) részben tényleges vizsgálatok (252), részben szervezési, illetve segítségnyújtási tevékenységek (223). A szervezési tevékenységek különösen a bevételi és a megosztott irányítású kiadási területekre jellemzőek, így a vám- és kereskedelmi és szektorok kapcsán ellenőrzött 23 ügyből négy volt hivatali irányítású vizsgálat.

14. A vizsgálatokat irányító egyes egységeken belül a vizsgálatok, illetve a segítségnyújtási és szervezési tevékenységek hasonló kezelése nehezíti az erőforrás-gazdálkodást. Valójában a Hivatal alapjában eltérő szerepkört tölt be ezen a két területen. A vizsgálatok esetében minden egyes lépést hivatalosan dokumentálni, igazolni és archiválni kell ahhoz, hogy az akta bizonyítékként felhasználható legyen az igazságügyi hatóságok előtt. Szervezési és segítségnyújtási esetekben az OLAF feladata az, hogy a nemzeti hatóságokat gyorsan és hatékonyan segítse, a szigorú eljárási előírások betartásának kötelme nélkül. Ilyenkor a vizsgálati eljárások alkalmazása nem mindig helyénvaló, ám leköti a különben a vizsgálati tevékenységekre felhasználható erőforrásokat, valamint előidézi annak kockázatát, hogy átfedések állnak elő a nyomon követési szervezeti egységek felelősségi körével.

15. A Hivatal felhatalmazása csak adminisztratív vizsgálatokra terjed ki, s ezért számos olyan tevékenységet nem tud elvégezni, amelyhez rendőri hatáskör kívántatik. Miközben a gazdasági szereplők telephelyein másolatokat készíthet dokumentumokról, nincs joga házkutatást tartani a cégtulajdonosok, illetve az alkalmazottak otthonában, még akkor sem, ha

ott fontos bizonyítékokra lehetne bukkanni. Arra sincs felhatalmazása, hogy hozzáférjen gazdasági szereplők vagy természetes személyek bankszámláihoz, még akkor sem, ha adott esetben a természetes személy egy közösségi intézmény alkalmazottja. Itt nyilvánvaló korlátokba ütközik a Hivatal vizsgálati tevékenysége, ami kihatással van a vizsgálatok eredményére is. A vizsgálati szakasz gyakorlati eredményességét tovább csökkentheti az, ha a tagállamok nem adják meg a Hivatal által kért segítséget.

16. A Hivatal általában harmadik felektől kapott információk alapján indítja meg vizsgálatait, amelyek lehetnek a Bizottság szolgálatai, más EU-intézmények, valamint tagállami hatóságok által továbbított feljelentések, illetve magánszemélyek vagy gazdasági szereplők feljelentései is. Amikor egy ilyen természetű információ beérkezik, új aktát nyitnak a Hivatal nyilvántartásában ⁽¹⁾. A vizsgálati munka ezután három fő szakaszra oszlik:

- a) az értékelési szakaszra, amelynek végeztével a Vizsgálati Igazgatóság összefoglaló jelentésében ⁽²⁾ – a beérkezett állítások elegendő megalapozottsága esetén ⁽³⁾ – javasolja a vizsgálat megindítását. Az értékelő jelentést véleményezés céljából benyújtják a Hivatal vizsgálataiban érintett szervezeti egységek képviselőiből álló vezetőtanácshoz, majd a Hivatal igazgatója hoz döntést a vizsgálat megindításáról. 2004. szeptember 30-án 194 ügy volt az értékelési szakaszban (lásd *1. táblázat*);
- b) a vizsgálati szakaszra, amikor az ügyet kivizsgálják: az OLAF-szabályzatban lefektetett eljárásoknak megfelelően összegyűjtik elvileg az állítások melletti és elleni érveket. Az ellenőrök munkájuk befejezéseként munkajelentést nyújtanak be a Vezetőtanácshoz, amely azután javaslatot tesz arra, hogy továbbítsák-e az ügyet igazságügyi, illetve fegyelmi hatóságokhoz; hogy kezdeményezzenek-e a behajtásra irányuló nyomon követést; vagy pedig, hogy zárják-e le az ügyet. Az igazgató a Vezetőtanács véleménye alapján dönt. 2004. szeptember 30-án 475 ügy volt a vizsgálati szakaszban;
- c) egy harmadik, a Vizsgálati Igazgatóságon kívül folytatott szakaszra, tudniillik az igazságügyi hatóságokhoz továbbított, valamint a pénzeszközök behajtását igénylő nyomon követési ügyek esetében. Sok ügyet nyomon követés nélkül zárnak le. 2004. szeptember 30-án 649 ügy volt a nyomon követési szakaszban.

⁽¹⁾ Ügykezelő rendszer (CMS).

⁽²⁾ Az értékelő jelentések mintafejezetei a következők: 1. Háttérinformációk; 2. Állítások; 3. Az információk megbízhatósága, forrása és valószínűsége; 4. Az OLAF illetékessége; 5. Javasolt megközelítés; 6. Pénzügyi kihatás és a behajtás esélyei; 7. Prioritási szint; 8. Javasolt munkaterv; 9. Erőforrás-hozzárendelés.

⁽³⁾ Amikor egy feljelentés megalapozottsága annyira gyenge, hogy még értékelési szakaszba sem érdemes felvenni, akkor az ügyet azonnal *ad acta* teszik (*prima facie* nem-ügy).

1. táblázat

Az egyes szakaszokban lévő ügyszámok 2004. szeptember végén

Szektor	Feldolgozási szakasz	Értékelési szakaszban lévő ügyek száma	Vizsgálati szakaszban lévő ügyek száma	Nyomon követési szakaszban lévő ügyek száma
Korrupció elleni		28	57	48
Közvetlen kiadások		33	42	78
Külső támogatások		53	81	84
Mezőgazdaság		21	86	59
Strukturális Alapok		41	48	202
Vám		18	161	178
Összesen		194	475	649

Forrás: OLAF Ügykezelő rendszer 2004.9.30-i adatok.

17. Az Ügykezelő rendszer (CMS) 2002-es bevezetése a Hivatalnál megkönnyítette a vizsgálatok nyilvántartásának vezetését⁽¹⁾. Jóllehet 2003-ban javításokat vezettek be, a rendszerből vett adatokkal nagyon óvatosan kell bánni, mivel az ellenőrzés feltárta, hogy gyakran mutatkoznak elmaradások az ügyiratok feldolgozásában és naprakészen tartásában, valamint hogy a rendszerbe felvitt pénzügyi adatok sokszor következtelenek, illetve nem mindig alátámasztottak. Előfordult, hogy folyamatban lévő vizsgálatként tartottak nyilván a rendszerben olyan ügyeket, amelyeket – további vizsgálati tevékenységek hiányában – már le kellett volna zárni, akár nyomon követési eljárással, akár anélkül. Máskor úgy zártak le vizsgálatokat, hogy nem számolták ki a szóban forgó összegeket, vagy az ellenőrök halogatták a lezárást, hogy maguk végezhesék el a nyomon követést, holott ez elviekben nem tartozik a felelősségi körükbe.

2. táblázat

A Hivatalhoz beérkezett feljelentések 2003 augusztusa és 2004 szeptembere között

Szektor	A feljelentések átlaga havonta	A feljelentések megoszlása havonta
Korrupció elleni	5	9 %
Közvetlen kiadások	8	15 %
Külső támogatások	12	23 %
Mezőgazdaság	12	23 %
Strukturális Alapok	7	13 %
Vám	9	17 %
Összesen	53	100 %

Forrás: OLAF Ügykezelő rendszer, 2004.9.30-i adatok.

Az OLAF-vizsgálatok elsőbbségi rangsorolása

18. Az OLAF igazgatóságának kinyilvánított politikája szerint a belső vizsgálatoknak és az – elsősorban az EU-bővítést érintő – kiadási vizsgálatoknak kell elsőbbséget élvezniük.

19. A valóságban az OLAF-nak elegendő erőforrás áll rendelkezésére az összes beérkezett, megalapozott feljelentés feldolgozására, ezért a gyakorlatban a rangsorolás kérdése nem merül fel. Az egyes szektorok szerinti feljelentés gyakorisági megoszlását a 2. táblázat mutatja.

Az értékelési szakasz

20. Azáltal, hogy az értékelő kinevezésétől számított kéthetes szabott határidőt vezetett be, a Hivatal általában véve jelentősen lerövidítette az értékelésre fordított időt. Jóllehet 2002 októberé és 2004 szeptembere között a négy hónapnál hosszabb ideje értékelés alatt álló ügyek aránya jelentősen – 62 %-ról 35 %-ra – csökkent, még mindig 68 ilyen ügy volt. Azokon a területeken, ahol az értékelési jelentéshez szükséges dokumentációt a közösségi intézményeken kívülről kell beszerezni, a kéthetes szabott határidő nyilvánvalóan túl szoros⁽²⁾. A legtöbb ellenőrzött értékelésnél a vizsgálat megindításáról hozott határozat a Hivatalnál

⁽¹⁾ Lásd a Számvevőszék 98/8. különjelentésének 1.5. és 1.6. pontjait (HL C 230., 1998.7.22.).

⁽²⁾ Különösen problematikus terület a strukturális alapoké, mivel a dokumentáció és a részletes pénzügyi adatok csak regionálisan állnak rendelkezésre, nincsenek meg sem közösségi, sem nemzeti szinten.

elfogadott kritériumok fényében megalapozottnak tűnt. Ennek ellenére az ellenőrzés feltárt néhány olyan gyakorlatot (lásd *II. melléklet*), amelyen javítani lehet, például:

- a) az ellenőrzött értékelések egyharmadánál a vizsgálat célkitűzései pontatlanok voltak;
- b) az ellenőrzött értékelések egyharmadánál elégtelen vezetői felügyelet mutatkozott;
- c) az ellenőrzött értékelések felénél jelentős, meg nem indokolt késésekre derült fény.

21. Jóllehet a Hivatal tevékenységének elsősorban a pénzügyi csalásokra kell irányulnia, a gyakorlatban gyakran a büntetőjogi vonatkozások élveztek elsőbbséget. Bár a vizsgálatok irányát a becsült pénzügyi következménynek, mint például a hűtlenül kezelt összegek kiszámításának kellene megszabnia, ez gyakran mégis másodlagos fontosságot kapott.

22. Igaz, hogy az OLAF-vizsgálatok természetéből adódóan lehetetlen előrelátni minden egyes szakasz valamennyi elemét, mégis jó lenne, ha legalább nagy vonalakban megtörténne a vizsgálatok szervezésének és tervezésének kidolgozása, hogy kiküszöbölhető legyen az erőforrások pazarlásának kockázata. Ebben a tekintetben az értékelési jelentések gyakran nem tartalmaztak mást, mint elnagyolt vázlatot, és ezt a vizsgálat későbbi szakaszában sem pótolta részletesebben kidolgozott terv. Fény derült arra is, hogy az egyes értékelések helytállóbbak lehettek volna, ha a nyomon követési szervezeti egységekkel és az Igazságügyi szervezeti egységgel már az elején konzultáltak volna a célkitűzésekről, a választandó lehetőségekről, valamint a vizsgálat lefolytatásához szükséges erőforrásokról. Egyes ügyeknél a C. Igazgatósággal (Hírszerzés és Elemzés) folytatott konzultáció szintén segíthette volna az értékelőket a rendelkezésre álló információk eszközök jobb felhasználásában (lásd *II. melléklet*).

A vizsgálati szakasz

23. 2002 októberében a vizsgálatok mintegy 51 %-a már 12 hónapnál régebben volt folyamatban. 2004 szeptemberére ez a mutató 62 %-ra emelkedett, ugyanakkor a vizsgálatok átlagidőtartama csökkent az UCLAF-tól örökölt akták rendezésének köszönhetően. Mint az értékelések esetében, itt is gyakran vezetett csúszásokhoz a hivatali dokumentációs kérések tagállami megválaszolásához szükséges idő ⁽¹⁾ (lásd *II. melléklet*). Másfelől késedelmeket idézett elő az OLAF-nak, a többi bizottsági szolgálattal osztott, gyakorta bürokratikus kommunikációs szemlélete, mely – az érintett hatóságok felkeresésével különben kiküszöbölhető – elhúzódó üresjáratokat eredményezett. Az ellenőrzés feltárta, hogy a késedelmek egy részét az ellenőrök bizonyos elodázó magatartása okozta, holott az 1073/1999/EK rendelet 6. cikkének (5) bekezdése megköveteli, hogy a hivatali vizsgálatokat „folyamatosan” végezzék.

⁽¹⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 7. cikke kifejezetten rendelkezik a tagállami információtovábbításról.

24. A Hivatal vezetősége alig felügyelte a vizsgálatok időtartamát. Azt várnánk, hogy a különböző vizsgálati aktákban megindokolják és igazolják a késedelmeket, de erre nincs példa. Jóllehet a kilenc hónapnál hosszabb ideje folyamatban lévő ügyekről a felügyelőbizottságnak kötelezően elküldendő hivatali jelentés tartalmaz némi tájékoztatást, ezt követően a késedelmet, bármekkora legyen is az, már nem kötelező indokolni, sem egyáltalán rendszeresen jelenteni a vezetőtanácsnak. A csúszásokra számos esetben nincs magyarázat.

25. Elvileg az értékelési jelentések sürgősségi besorolást adnak a vizsgálatoknak. Nem világos azonban, hogy e besorolásnak mi a következménye a későbbi munkálatokra nézve. Az egyes sürgősségi fokozatokhoz nem kapcsolódnak sem vizsgálati erőforrások, sem munkavégzési határidős kritériumok.

26. Az ellenőrök idejének nyilvántartása alapvető irányítási eszköz a vizsgálat előrehaladásának nyomon követéséhez. A Számvevőszék korábbi ajánlásai ellenére ⁽²⁾ a Hivatal még mindig nem vezetett be ilyen nyilvántartási rendszert. Ezenfelül nem létezik általános eszköz a B. igazgatóságnál dolgozó ellenőrök munkaterhelésének elemzésére.

27. A Hivatal vizsgálatait nehezítette, hogy nincsen a vizsgálati eljárásokat szabályozó rendszer, pedig ilyenre szükség lenne mind az ellenőrök, mind pedig a vizsgálat által érintett személyek ⁽³⁾ szempontjából, elsősorban a belső vizsgálatokra vonatkozóan. A szabályozás hiánya kettős kockázatot hordoz: a vizsgálat során eljárási konfliktusok állhatnak elő a vizsgálatok érintettjeivel, illetve a vizsgálatot követő bírósági eljárások megdőlhettek az átláthatóság és az ellentétes eljárás elvei alkalmazásának biztosítására bevezetett formai előírások be nem tartása miatt ⁽⁴⁾.

28. Általánosan, az értékelési tevékenységekhez hasonlóan, a mintavétel alapján ellenőrzött vizsgálati tevékenységek is azt mutatták, hogy az OLAF tényleges vizsgálati tevékenységei korlátozottak maradtak. A Hivatal csak kivételesen élt a helyszíni vizsgálatok lefolytatására, tanúk meghallgatására és a gyanúsítottak kikérdezésére vonatkozó jogosultságaival. Ezeknek a sajátos vizsgálati eszközöknek az alkalmazására leggyakrabban még a vámszektorban került sor. Másfelől a Hivatal gyakran kér információkat egyes tagállamok, elsősorban Olaszország, vizsgálati

⁽²⁾ A Számvevőszék éves jelentése a 2000-es évről 7.49. pontja (HL C 359., 2001.12.15.).

⁽³⁾ Az ellenőrzési eljárásokat szabályozó rendelkezések különböző szövegekben található meg, melyek összeszerkesztése hasznos lenne (1073/1999/EK rendelet, 2185/96/Euratom, EK rendelet, 2988/95/EK, Euratom rendelet; intézményközi megállapodások; az IDOC-jegyzőkönyv; személyzeti szabályzatok).

⁽⁴⁾ A 2003. októberi bizottsági értékelési jelentés második ajánlása azt javasolja, hogy dolgozzák ki az ellenőrzési eljárások adminisztratív végrehajtási szabályainak korpuszát.

ügynökségeitől. Például a megosztott irányítású kiadások vizsgálatakor a Hivatal általában bekéri a dokumentációt⁽¹⁾, tanulmányozza és elemzi azt, majd esetleges helyszíni vizsgálatot is végez. Még a közvetlen irányítású kiadások területén is, ahol a Hivatal irányító szerepet játszik, gyakran szorítkozik csupán az adminisztratív bizottsági részlegektől megkapott dokumentumok, elsősorban a finanszírozási szerződések keretében kinevezett független ellenőrök jelentéseinek tanulmányozására. Ezekben az esetekben a Hivatal összeszerkeszti és észrevételezi a tagállamokbeli igazságügyi hatóságoknak benyújtandó bizonyítékokat, azonban semmilyen további bizonyítékkal nem járul hozzá az adminisztratív részlegeknél már létező adatokhoz. A dokumentumokat leggyakrabban az igazságügyi szervezeti egység segítségével szerkesztették össze.

29. Miközben a Hivatalnak az igazságügyi eljárásához felhasználható vizsgálati zárójelentéseket kell készítenie, a megosztott irányítású műveletek esetében ezeket a jelentéseket a tagállamok irányító hatóságaihoz (vámhivatalok, kifizető ügynökségek stb.) intézik. Ezért a jelentésekben világos érvelésre, valamint releváns, pontos és mérlegelt következtetések levonására van szükség. Számos, a minta részeként ellenőrzött zárójelentés nyilvánvalóan nem felelt meg e minőségi elvárásnak. A leginkább jellemző közös hiányosság a csalás pénzügyi következményének ki nem számítása volt, annak ellenére, hogy a vizsgálatok általában a pénzeszközök hűtlen kezeléséhez kapcsolódtak.

A nyomon követési szakasz

30. Az OLAF ötféle nyomon követést különböztet meg:

- a) pénzügyi nyomon követés: a közösségi költségvetésből származó hűtlenül kezelt pénzeszközök behajtására;
- b) adminisztratív nyomon követés: a költségvetési bevételek és kiadások kezelési eljárásainak javítása érdekében;
- c) igazságszolgáltatási nyomon követés: ennek célja tájékozódni a büntetőjogi eljárások, valamint az intézmények polgári jogi követeléseinek előmeneteléről;

- d) fegyelmi nyomon követés: az OLAF tájékozik afelől, hogy az intézmények milyen lépéseket tettek a Hivatal által nekik tett ajánlások hatására⁽²⁾;
- e) jogszabályozási nyomon követés: ennek célja a közösségi jogszabályozás módosítása annak érdekében, hogy az kevésbé legyen kijátszható.

31. Nehéz megállapítani, hogy ténylegesen mennyi időt fordítanak a Hivatalnál a nyomon követésre, a jelek szerint azonban az érintett egységeknek nem ez az elsőszámú elfoglaltsága. Általánosságban a Hivatal nyomon követési tevékenysége kevés hozzájárulással járt, főként a szervezési és segítségnyújtási területeken (lásd *II. melléklet*). A Hivatal szerepét a pénzügyi nyomon követés tekintetében a behajtandó összegek kiszámolására kellene korlátozni. Amennyiben ezek ismertek, a műveleti főigazgatóságok engedélyezésre jogosult tisztviselőinek és a tagállamok hatóságainak a feladata biztosítani, hogy kiállítsák a visszafizetési felszólításokat, valamint, hogy a befizetés az esedékesség napján beérkezzen. A Költségvetési Főigazgatóságnak a maga részéről azt kell biztosítania, hogy a visszafizetési felszólításokat kiállításuk pillanatában bevezessék a nyilvántartásba, illetve felügyelnie kell, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők betartsák a visszafizetési ütemtervet. Ha egy engedélyező tisztviselő gondatlanul jár el, azt a Költségvetési Főigazgatóság jelenti az IDOC-nak. Az OLAF dolgozóinak bevonása a behajtandó összegek kiszámítását követő szakaszba tehát párhuzamos munkavégzést jelent, hiszen az engedélyezésre jogosult tisztviselők már ellátják ezt a feladatot.

32. A kölcsönös segítségnyújtás sajátos esetében, a vám- és mezőgazdasági szektorokban, nem került sor rendszeres nyomon követésre⁽³⁾. A Hivatal nem alkotott szabályokat a tagállamoktól kért kölcsönös segítségnyújtás eljárásainak keretében megvalósuló előrelépések folyamatos és következetes nyomon követésére és nem látható világosan, hogy a megtett intézkedések milyen eredményekkel jártak.

A minőségellenőrzési eljárások

33. Az előző bekezdésekben ismertetett gyengeségek megkérdőjelezzik a Hivatal minőségbiztosítási rendszereinek eredményességét.

Az OLAF-Szabályzat

34. Az OLAF-Szabályzat ismerteti az OLAF valamennyi szervezeti egységének munkáját, valamint az érvényes adminisztratív eljárások többségét. A vizsgálati feladatokkal csak egy rövid, a létező gyakorlat részleteit bemutató rész foglalkozik, amely hivatkozik a CMS-rendszer vonatkozó részeire. Aránytalan hangsúly helyeződik a feladatok tisztán jogi vonatkozásaira, háttérbe

⁽¹⁾ 1073/1999/EK tanácsi rendelet 7. cikke kifejezetten rendelkezik az OLAF-vizsgálatokhoz szükséges információk tájékoztatásáról.

⁽²⁾ A hivatali vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet 9. cikke (4) bekezdése szerint a közösségi intézményeknek és szervezeteknek tájékoztatniuk kell a Hivatalt arról, hogy milyen fegyelmi lépéseket terveznek a Hivatal ajánlásai alapján.

⁽³⁾ A Tanács 1997. március 13-i 515/97/EK rendelete (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.).

szorítva ezzel a vizsgálatok szervezésének és lefolytatásának gyakorlati vonatkozásait, valamint a különböző érintett felektől – a tagállamok hatóságaitól és főként a hivatal vezetőségétől – elvárt szerepet. Különösen a vizsgálatok irányításában kulcsszerepet betöltő Vezetőtanács szerepét kellene részletesebben ismertetni.

A vizsgálatok irányításának felügyelete

35. Az OLAF megörökölte az UCLAF szervezeti kultúráját, ahol az ellenőrök a vizsgálatokat elszigetelten és tényleges felügyelet nélkül végezték. Bár a vizsgálati titoktartásra szükség van a vizsgálat lefolytatását esetlegesen hátráltató nyomás elkerülésére, ugyanakkor elengedhetetlen, hogy egy vizsgálati hivatal vezetősége ne csak azt felügyelje, hogy az ellenőrök ne térjenek el a célkitűzéseiktől, hanem azt is, hogy feladatkörüket a megfelelő gondossággal lássák el, ami nem mindig volt jellemző. Az ilyen jellegű vezetői felügyelet emellett nélkülözhetetlen az erőforrások helyes felhasználásának biztosításához is.

36. Miközben a CMS- és a nyilvántartási rendszer bevezetésének köszönhetően létrejött a szükséges nyilvántartási rend, valamint a vizsgálati akták fizikai elhelyezési és rendszerezési rendje, a rendszert még igazi irányítási eszközzé kell alakítani ahhoz, hogy a Vizsgálati Igazgatóság felelős tisztviselői jobban tudjanak tájékozódni a felelősségi körükbe tartozó feladatok előrehaladásáról, hogy elő tudják készíteni a szükséges lépéseket, valamint hogy biztosítani tudják azok határidőn belüli végrehajtását. Ennek kapcsán az egyes szervezeti egységeknél kísérleti jelleggel bevezetett havi előrelépési jelentések gyakorlatát ki kellene terjeszteni a Vizsgálati Igazgatóság valamennyi szervezeti egységére, hogy az ellenőrök leterheltsége mellett nyomon lehessen követni a lezárt vizsgálatok tényleges pénzügyi vonatkozását is.

37. A vizsgálati eredmények kérdése továbbra sem mondható megoldottnak. Pusztán az, hogy nyomon követést kezdeményeznek, még nem jelenti, hogy konkrét eredmények (behajtás illetve büntetőjogi/fegyelmi szankciók) születnek majd ⁽¹⁾. Más szóval, a nyomon követések kezdeményezése nem releváns eredményességi mutató, ahogy az sem, hogy az aktákat átküldték az igazságügyi hatóságoknak, mivel megeshet, hogy a Hivatal által felmutatott bizonyítékot a nemzeti hatóságok nem találják kielégítőnek, miközben a jogsértés tényét kimerítő cselekmények elévülhetnek. A belső vizsgálatok tekintetében, amikor a Hivatalnak sikerült a közösségi intézményeknél dolgozók által elkövetett jogsértésekre vonatkozó bizonyítékok összegyűjtése, gyakran nagyon nehéznek bizonyult elérni, hogy a jogsértésben érintett intézmények székhelye szerinti ország ⁽²⁾ igazságügyi hatóságai kivizsgálják ezeket az ügyeket, akár azért, mert ezeknél a hatóságoknál nem léteznek egyértelmű eljárások ezeknek az ügyeknek

a saját bíróságaihoz történő beadásukhoz, vagy azért, mert nem adnak ezeknek az ügyeknek a Hivatal által elvárt elsőbbséget ⁽³⁾. Hasznos volna, ha a Hivatal Brüsszelben és Luxembourgban, ahol az intézmények többsége székel, újra tisztázná az érintett igazságügyi hatóságokkal, hogy milyen gyakorlati lépéseket kell meghozni annak érdekében, hogy az ezekhez átküldött ügyek ne tűnjenek el a sülyesztőben. Megemlítendő az is, hogy a Hivatal feyelelmi eljárásra vonatkozó ajánlásait az érintett intézmények, illetve szervezetek nem mindig fogadják el.

Belső ellenőrzés

38. A két ideiglenes alkalmazottból álló belső ellenőrzési egység közvetlenül a Hivatal igazgatójának tartozik beszámolási kötelezettséggel. Elsődleges feladata az igazgató tájékoztatása a belső ellenőrzési eljárások eredményességéről. 2001-es felállítása óta munkája lényegében a Hivatal adminisztratív irányítására, valamint a nem ellenőrzési tevékenységekre irányult. Számos, a vezetőséget támogató feladattal is megbízták, valamint 2003 júliusától az Eurostat-ügy aktáinak kezelésére felállított csapatnak is nyújtott háttértámogatást.

39. A belső ellenőrzési egység lefolytatott ellenőrzéseiről nem nyújtott be jelentéseket. Nem értékelte sem a CMS működésének helytállóságát, sem az eredményességi mutatók megbízhatóságát és érvényességét. 2004 végéig az egység saját kockázatelemzési felmérése ellenére sem járult még hozzá semmilyen említésre érdemes módon a vizsgálatok irányítási rendszerének jobbításához.

Az OLAF vezetőtanácsa

40. A közvetlenül vagy közvetetten a vizsgálatokért felelős egységek vezetőiből álló vezetőtanácsot 2002-ben állították fel, elnöke a vizsgálati igazgató. Hetente ülésezik, hogy tanulmányozza az egyes vizsgálati szakaszokban (értékelés, lezárás és utólagos nyomon követés) készített jelentéseket. Felállításának két fő célja:

- a) a jelentések minőségének javítása a különböző szolgálatok tapasztalatainak felhasználásával;
- b) a különböző vizsgálati csoportok által a Hivatal igazgatójának javasolt határozatok egységességének biztosítása.

⁽¹⁾ Lásd az Európai Közösségek Bíróságának 2003. július 10-i ítélete, Bizottság kontra EBB, 164. pontja.

⁽²⁾ Nevezetesen Belgium és Luxemburg.

⁽³⁾ Ezzel kapcsolatban lásd a Hivatal kiegészítő értékelési jelentése 1.3.2. pontjában ismertetett elemzését, SEC(2004) 1370 2004.10.26.

41. Miközben ez az új intézkedés tagadhatatlanul előnyére vált az ügykezelésnek, eredményessége a vizsgálatok irányításának ellenőrzési eszközeként még mindig behatárolt, főként a vezetőtanács tagjainak az összes akta tanulmányozására számítható idejének korlátozottsága miatt. Így a tanács működésének ellenére is előfordult, hogy nem kielégítő értékelések alapján kezdtek meg vizsgálatokat, hogy lefolytatásuk halasztódását nem követték nyomon azon túl, hogy erről tájékoztatták a felügyelőbizottságot, valamint hogy nyomon követési szervezeti egységekhez továbbítottak olyan vizsgálatokat, amelyeknél a bizonyíték feltárására irányuló feladatot még nem fejezték be.

Tevékenységi jelentések

42. A csalás elleni tevékenység több jelentés tárgya, amelyek az OLAF külső felügyeletének megvalósulási eszközei, tekintve, hogy címzettjeik a Bizottság és az Európai Parlament. A Hivatal éves tevékenységi jelentést nyújt be; a Bizottság éves jelentést mutat be a pénzügyi érdekek védelmi politikájának végrehajtásáról; az OLAF felügyelőbizottsága éves jelentést készít; továbbá az 1073/1999/EK rendelet 15. cikke előírja, hogy a Hivatal hároméves fennállása után ki kell értékelni annak tevékenységét.

43. A Hivatal tevékenységi jelentései az évek során egyre jobbak lettek: az alátámasztó CMS statisztikai adatok jóvoltából a beszámoló világosabb lett; az elemzések pedig egyre nagyobb teret adtak az esettanulmányoknak a jogi vonatkozások és a vizsgálati politika kérdéskörei helyett. A statisztikai adatok megbízhatóságát még javítani kell a tevékenységek részletesebb számon tartásával, valamint az akták naprakészebb vezetésével. Ugyanígy még a legutóbbi jelentéseket is javítani lehet úgy, hogy a tevékenységeket a mennyiségi szempontok helyett inkább az eredményközpontúság szemszögéből kellene elemezni. Ennek kapcsán az 1073/1999/EK rendelet 12. cikkének (3) bekezdése második albekezdése értelmében ugyanis az igazgatónak a Hivatal által lefolytatott vizsgálatok eredményeiről kell beszámolnia. A behajtott összegeket illetően az információk megbízhatatlanok, mivel a tagországokból érkező adatok nem következetesek és nincsenek alátámasztva⁽¹⁾. A jogkövetkezményeket illetően az időkorlátok nem teszik lehetővé a Hivatal eredményességének kiértékelését, míg a belső vizsgálatokhoz kapcsolódó büntetőeljárások száma még mindig igen alacsony. Ahhoz, hogy tevékenységeiről átláthatóan s egyszersmind lényegre törően tudjon beszámolni, a Hivatalnak meg kellene határoznia és folyamatosan felül kellene vizsgálnia azokat a mutatókat, melyek nem csak tevékenységei volumenét, hanem a hivatali vizsgálatok eredményességét (sikerességét, illetve sikertelenségét) is mérik⁽²⁾ (lásd

39. pont), beleértve a tagállamok illetékes közigazgatási szerveivel együttműködésben folytatott vizsgálatokat is. A vizsgálatok tényleges eredményét továbbra is nehéz megállapítani.

AZ OLAF EGYES SZERVEZETI EGYSÉGEINEK RÉSZVÉTELE A HIVATAL VIZSGÁLATI MUNKÁJÁBAN

Bevezető

44. Jelen második rész célja annak értékelése, hogy milyen eredményességgel vették ki részüket a Hivatal vizsgálati munkájából az OLAF egyes szervezeti egységei. Ennek kapcsán érdemes felidézni, hogy 2003 novemberében a Bizottság elnöke az OLAF tevékenységein belül a vizsgálatok előtérbe állítását helyezte kilátásba⁽³⁾.

Hírszerzés, műveleti stratégia és információs szolgálatok

45. A C. igazgatóság három szervezeti egységből áll (lásd I. melléklet). Az első a csalásellenes stratégiával, a tendenciák, a hosszú távú kockázatok, valamint a tagállamok által bejelentett szabálytalanságok elemzésével foglalkozik. A második az információs, valamint az ügynyilvántartási technológiáért felel. Ez a szervezeti egység állította fel és biztosította az ügykezelő rendszer (CMS) működését (lásd 17. pont). A harmadik szervezeti egységnek számítógépes szoftverekkel és technikai eszközökkel kell támogatnia a vizsgálati igazgatóság munkatársai által folytatott vizsgálatokat, továbbá a tagállamokbeli vizsgálati szolgálatoknak is nyújthat működtetési segítséget⁽⁴⁾.

46. A stratégiai elemzésért felelős szervezeti egységnek kell biztosítania, hogy a Hivatal ne csak a beérkezett feljelentéseket vizsgálja, hanem olyan vizsgálatokat is kezdeményezzen, amelyek a Hivatal által – adott esetben a tagállamokbeli partnerével együttműködésben – elvégzett kockázatelemzésen alapulnak. Meglehet ez a szervezeti egység már két éve létezik, ténykedésének közvetlen nyoma mindez ideig nem mutatkozott meg a vizsgálati tevékenységeken⁽⁵⁾.

47. Ez a szervezeti egység újabb vizsgálatokat kezdeményezhetett volna például a tagállamokból érkező, az 595/91/EGK⁽⁶⁾ és az 1681/94/EK rendeletek kapcsán a Mezőgazdasági és Strukturális Alapok területén felfedezett szabálytalanságokról adott tájékoztatás alapján. Az egység azonban arra a következtetésre jutott, hogy általánosságban az adatok minősége nem tette lehetővé felhasználásukat.

⁽¹⁾ A Számvevőszék éves jelentése a 2000-es pénzügyi évről (7.49. bekezdés) jelezte, hogy nem létezik átfogó rendszer a különböző vizsgálatok eredményeinek, illetve a behajtott összegeknek a nyilvántartására.

⁽²⁾ Ennek kapcsán különbséget kell tenni egyfelől a vizsgálati jelentésekben javasolt, másfelől az ezek kapcsán ténylegesen megszületett fegyelmi, illetve jogi következmények között. Hasonlóképpen különbséget kellene tenni a behajtási követelés, valamint a ténylegesen behajtott összegek között.

⁽³⁾ Prodi elnök beszéde az Európai Parlament költségvetési bizottsága előtt, 2003. november 18-án.

⁽⁴⁾ A tagállamok által felfedezett csalások nyilvántartására és közlésére szolgáló rendszerek (AFIS, ECR, stb.) működtetésében megnyilvánuló segítség.

⁽⁵⁾ A Csalás Elleni Hivatal ötödik jelentése (2003. július–2004. június), 3.1.1. pont.

⁽⁶⁾ Lásd 2004. június 10-i 2004/3. sz. különjelentés (HL C 269., 2004.11.4.).

48. A stratégiai elemzéseket illetően a szóban forgó szervezeti egység nehezen tudott hozzáférni különböző intézményi adatbázisokhoz, tudniillik az intézményi szolgálatokat aggasztja, hogy miképp él majd a Hivatal az olyan adatbázisokhoz adott általános hozzáférési jogával, amelyekre a személyes adatok védelméről szóló rendelkezések vonatkoznak (2001/45/EK rendelet). Ezt az érzékeny témakört nem vitatták meg részletesen a felügyelőbizottsággal, holott ez elengedhetetlen volna, ha a Hivatal rendszeresebb és elébe menő megközelítést akar elfogadni a belső vizsgálatok megindítása kapcsán.

49. Jóllehet meglehetősen új keletű fejlemény, a műveleti területen folyamatosan növekszik a vizsgálati szolgálatoktól beérkező segítségnyújtási kérések száma, elsősorban adatbázis-lekérdezések formájában. 2004 derekán a műveleti stratégiai egység főként mezőgazdasági és vámügyekkel kapcsolatos vizsgálatokkal foglalkozott, amelyek azonban nem szerepelnek az OLAF-nak az igazgató által elsőbbségi fontosságúnak ítélt vizsgálati tevékenységei között.

50. A Hivatal az ún. szolgáltatási platformján belül a műveleti stratégiai szervezeti egység erőforrásainak jelentős részét fordítja a tagállamok megsegítésére a mezőgazdasági és vámügyek területén. A következő két tevékenységet jobb lenne más bizottsági szolgálatokhoz áthelyezni:

- a) a csalás elleni információs rendszer (AFIS), működtetését, amely a tagállamok és az OLAF részére lehetővé teszi a csalásra vonatkozó információk beszerzését és továbbáramoltatását⁽¹⁾;
- b) az Európai Unió általános költségvetéséből finanszírozott, a tagállamok vámszervei infrastruktúrájának megerősítését célzó programok irányítását.

Politika, jogszabályozás és jogi ügyek

51. Az A. igazgatóság hat szervezeti egységből áll (lásd I. melléklet). Ezek közül három nyomon követéssel foglalkozik (lásd 30–32. bekezdések) és szektorai jogszabályozásra vonatkozó ügyekben segíti az ellenőröket. Bár a három szervezeti egység pontos szerepe változik a hozzájuk tartozó szektorokhoz igazodva, feladatuk kettős: egyik a vizsgálati tevékenységekhez kapcsolódik, a másik a bizottság műveleti főigazgatóságainak segítségéhez a pénzügyi érdekek védelmének politikája kapcsán.

52. Ami a vizsgálati feladatkört illeti, ez a három szervezeti egység végez elemzéseket a szektorai jogszabályozásokról és szabályozásokról. Nyomon követik a tagállamok által a Bizottsághoz bejelentett szabálytalanságokat is. Jogi, illetve pénzügyi tárgyú véleményeik – főként az értékelési szakaszban lévő ügyekről alkotottak – hozzájárultak a vizsgálatok minőségének javításához, elsősorban a közvetlen kiadások és a külső fellépések területén.

⁽¹⁾ A C.2. szervezeti egység részt vesz az AFIS-rendszer technikai működtetésében, amelyhez a Hivatalnak akkor is hozzá kellene tudnia férnie, ha ezt már más bizottsági szolgálat működtetné.

53. A bizottsági műveleti főigazgatóságnak nyújtott segítséget illetően ezek a szervezeti egységek kapcsolódnak be a jogszabályozás „csalással szemben” szempontú elemzésébe. Szerepük, hogy megelőző intézkedéseket javasoljanak a hivatali vizsgálatok során felhalmozódott tapasztalatok alapján.

54. A közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről írt külön jelentésének⁽²⁾ 53. pontjában a Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy még mindig nem egyértelmű az OLAF-nak a tagállamok által bejelentett szabálytalanságok nyomon követésében játszott szerepe, mivel a felelősségi körök megosztása a Hivatal és a Mezőgazdasági Főigazgatóság között nem egyértelműen tisztázott. Ez gyengítette a közösségi költségvetésben helytelenül elszámolt összegek behajtási mechanizmusának eredményességét. Jóllehet a Számvevőszék csak áttekintően vizsgálta a vámügyeket és a Strukturális Alapokat érintő, bejelentett szabálytalanságok nyomon követését, a felelősségi körök megosztásának kérdése ezeken a területeken is felmerül. Általánosságban a nyomon követési tevékenységek inkább elvonják a Hivatal erőforrásait a vizsgálati feladatköről, amelyek a bizottság műveleti főigazgatóságok a hasznélvezői.

55. Az A. igazgatóság másik három szervezeti egységéről szólva, az erőforrások hozzávetőlegesen egyharmada (12 fő) a jogi ügyek osztályán dolgozik, feladatuk, hogy általános (nem szektorspecifikus) kérdésekben adjanak jogi tanácsot a Vizsgálati Igazgatóságnak. Hasznos feladatkör, mivel kiegészítik a nyomon követési szervezeti egységektől érkező szektorspecifikus véleményeket. Ugyanakkor más, főként a pénzügyi érdekek védelmi stratégiájára fordított tevékenységeket illetően kevésbé nyilvánvaló, hogy ezek ténylegesen a Hivatal alapvető feladatkörébe tartoznak-e, illetve, hogy valóban helyénvaló-e, hogy az OLAF foglalkozzon ezekkel. Ugyanez igaz a másik két (az EUR védelmével foglalkozó, valamint a tanácskozó bizottságokat a pénzügyi érdekek védelme területén segítő) szervezeti egységre.

A közvetlenül az OLAF igazgatója alá tartozó szervezeti egységek

56. A belső ellenőrzési szolgálatok mellett még négy szervezeti egység tartozik közvetlenül a Hivatal igazgatója alá (lásd I. melléklet).

Igazságügyi szervezeti egység

57. Bár közvetlenül a Hivatal igazgatója alá tartozik, ez a szervezeti egység két, közvetlenül a vizsgálati feladatkörhöz kapcsolódó szerepet lát el:

- a) a vizsgálatok támogatása a tagállamok igazságügyi rendszereinek sajátos jellemzőihez kapcsolódó vonatkozásokban;
- b) a nemzeti igazságügyi hatóságokhoz átutalt ügyek esetében annak biztosítása, hogy a hivatali akták zökkenőmentesen jussanak el az érintett országok államügyészeihez.

⁽²⁾ Lásd 2004/3. sz. különjelentés.

58. Az igazságügyi szervezeti egység kevésbé kapcsolódott bele az értékelési és vizsgálati munkába. Késői bevonása miatt gyakran nem került sor a rendelkezésre álló jogosultságok maradéktalan felhasználására, ami kihatott az egyes vizsgálati jelentések minőségére is. A közvetlen kiadások területén 2003 második felétől az igazságügyi szervezeti egység munkatársai már a vizsgálat megindításának kezdetén bekapcsolódtak a munkába. Ha ezt a gyakorlatot kiterjesztették volna a hivatali feladatkör valamennyi területére, könnyebb lett volna megállapítani, hogy a rendelkezésre álló bizonyíték megfelelő-e, vagy hogy milyen további bizonyítékokra van szükség ahhoz, hogy az akta jó kilátásokkal rendelkezzen a sikeres lezárásra a megfelelő fejelemmi, illetve igazságügyi hatóságokhoz történő átküldésekor.

Tagjelölt országok egységeinek képzésével és segítségével megbízott szervezeti egység

59. Az Unió bővítésének részeként külön szervezeti egység kapott megbízást a Phare-program keretében finanszírozott 15 millió EUR összegű program végrehajtására. Az intézkedést elvileg 2006-ig tervezték. 2004-ben egy további, az új tagállamoknak nyújtott támogatási program (a Hercules-program, 11,7 millió EUR kerettel) is ehhez a szervezeti egységhez került. Ahogy a hamisítás elleni kezdeményezések, úgy a kiadási programok irányítása sem a Hivatal feladata.

60. Ennek a szervezeti egységnek feladata még a Hivatalon belüli folyamatos továbbképzés. Úgy tűnik azonban, mintha ezt a feladatot elhanyagolták volna, ezért az egység alapvető feladatkörét felül kellene vizsgálni.

Az emberi erőforrásokért és a költségvetésért felelős szervezeti egység

61. Ennek a szervezeti egységnek a mérete, ahogy az OLAF működési kiadásai általában is, kisebb, mint amekkora volna, ha az OLAF nem lenne adminisztratív szempontból a Bizottság része. Ennek köszönhetően, az OLAF jelentős gazdasági előnyökre tesz szert a Bizottság adminisztrációs főigazgatósága több részlege szolgáltatásainak igénybevételeivel, anélkül hogy ez csorbítaná vizsgálati feladatkörének függetlenségét.

Emberi erőforrások

62. Az 1999 óta a betölthető álláshelyek meredeken növekvő száma tükrözi a költségvetési hatóság eltökéltségét a Hivatal vizsgálati feladatkörének erősítése iránt. Az új álláshelyek száma azonban nem alapul semmilyen arra irányuló felmérésen, amely a Hivatal létszámszükségletét az elfogadott stratégiája és leterheltsége függvényében állapítaná meg.

63. Az állomány növelése jó részben ideiglenes álláshelyek révén történt, s így az A és B kategóriás ideiglenes álláshelyek száma az 1999-es 12-ről 2001-ben 127-re nőtt. 2004-ben az álláshelyek táblázatában az összes A és B kategóriás alkalmazottnak hozzávetőlegesen 55 %-a volt ideiglenes. Az ideiglenes álláshelyek nagy száma a 2001-es pénzügyi év költségvetési eljárásának következménye volt, amikor is az UCLAF-tól⁽¹⁾ átkerült senior ellenőri állomány helyettesítése volt a cél, amelynek megvalósításával mostanra a helyzet már több nehézséget, mint előnyt jelent:

- a) mivel az ellenőrök egy része tagállamokbeli őrző-védő szolgálatoktól jött át a Hivatalhoz, sokuknak még meg kellett ismerkedniük az igazságszolgáltatási és intézményi környezettel, valamint a közösségi költségvetésre vonatkozó végrehajtási eljárásokkal. Ez annál is nehezebbnek bizonyult, mivel a Közbeszerzési Főigazgatóság és a Kereskedelmi Főigazgatóság⁽²⁾ gyakorlatától eltérően a Hivatal csak korlátozott induló betanítást ad a felvett ellenőröknek;
- b) a még folyamatban lévő ideiglenes szerződések második, utolsó hároméves hosszabbítása 2007–2009 között fog lejárni⁽³⁾. Tekintve, hogy az érintetteknek ekkor el kell menniük a Hivataltól, igen magas annak a kockázata, hogy az eddig felhalmozott tudás és tapasztalat rövidesen elveszik.

64. A közösségi környezet összetettsége miatt az ellenőröknek sokoldalúaknak és rugalmasnak kell lenniük. Tekintve, hogy nem könnyű ilyen kvalitású embereket találni, nagyon fontos fokozottabb hangsúlyt fektetni a munkaerő-felvétel, valamint a képzési programok stabilitására. Helyes lenne az álláshelyek listájának felülvizsgálata annak biztosítására, hogy az ellenőrök kevésbé bizonytalan, igazi előmeneteli lehetőségeket felkínáló foglalkoztatási helyzetbe kerüljenek. Ez fokozatosan érhető el, egyes álláshelyek átminősítésével, ahogy azt a jövőbeni költségvetési eljárások majd lehetővé teszik.

65. Ezzel egyidőben a csalásnak és az Unió pénzügyi érdekei védelmével kapcsolatos problémáknak leginkább kitett közigazgatási szerveket arra kellene ösztönözni, hogy nagyobb számú kiküldött nemzeti szakértőt bocsássanak a Hivatal elemző (és hírszerző) szolgálatainak rendelkezésére, különösen a hivatali együttműködésre felkért tagállami szolgálatok.

(1) Az A és B kategóriákban az állandó álláshelyek száma az 1999-es 107-ről 2000-ben 143-ra nőtt és 2001-re 109-re csökkent.

(2) Ezek a bizottsági főigazgatóságok jelentős mértékben dolgoznak magasan képzett ellenőrökkel.

(3) A 98/8. sz. különjelentésében a Számvevőszék már jelezte, hogy az ideiglenes alkalmazottak nagy aránya a szervezetnél a folyamatosság megszakadásához vezet.

A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG

66. A felügyelőbizottságot az OLAF-ot létrehozó jogszabályok ⁽¹⁾ állították fel. „A felügyelőbizottság a vizsgálati feladatkör ellátásának rendszeres figyelemmel kísérésével erősíti meg a Hivatal függetlenségét” ⁽²⁾. A Hivatal igazgatójának felkérésére, vagy saját kezdeményezésére, véleményt nyilvánít a Hivatal tevékenységeiről, anélkül azonban, hogy a folyamatban levő vizsgálati eljárások végrehajtásába beavatkozna” ⁽²⁾. A gyakorlatban a felügyelőbizottság az 1073/1999/EK rendelet (10) preambulumbekzdése alapján saját belső szabályzatának egyik összetevőjére összpontosított, amelynek értelmében biztosítja, hogy a Hivatal szavatolja az alapvető személyiségi és szabadságjogok tiszteletben tartását, főként a belső vizsgálatok területén ⁽³⁾.

67. A felügyelőbizottság feladatköri megbízásának végrehajtása kétséges. A felügyelőbizottságnak egyszerre kell szavatolnia a Hivatal függetlenségét, valamint a vizsgálat alá vontak személyiségi jogainak tiszteletben tartását, amihez azonban a jogszabályok a felügyelőbizottságnak nem adnak semmilyen döntéskört. Elvi nyilatkozataival doktrínát fektet le, melynek nincs gyakorlati kihatása a vizsgálatokra. Végezetül, tekintve, hogy a Bizottság nem avatkozhat be a vizsgálatok lefolyásába, semmilyen módon nem számít a vizsgálati eljárások végrehajtása jogszerűségét biztosító felügyeleti mechanizmusnak.

68. A vizsgálatok folyamán követett eljárások felügyeletét illetően számos újabb eset mutat rá a felügyelőbizottság és az európai ombudsman szerepe közötti átfedésekre. 2003 szeptember és 2004 májusa között ülései közül hét során a felügyelőbizottság vitatta az európai ombudsman beavatkozását a Hivatal egyes vizsgálatainak kapcsán. Ráadásul a felügyelőbizottság nem foglalkozik a vizsgálat alá vont személyek által a Hivatal igazgatójához benyújtott panaszokkal, akinek joga saját meglátása szerint kezelni azokat.

69. A felügyelőbizottság nem avatkozhat be a Hivatal igazgatásába, vagyis sem a Hivatal nem vizsgálati jellegű tevékenységeibe, sem pedig a vizsgálatok lefolytatásába, de:

- a) tájékoztatást kell kapnia arról, ha egy vizsgálatot nem zárnak le a megindítását követő 9 hónapon belül. A gyakorlatban a felügyelőbizottság tudomására jutott ilyen információk gyakorta következmények nélkül maradnak;

- b) minden évben alaposan tanulmányoznia kell a Hivatal költségvetési tervezetét ⁽⁴⁾, jöllehet a költségvetés a vizsgálatokon kívüli egyéb feladatokat is felöleli. A gyakorlatban ez az áttanulmányozás jóformán formalitás, mivel a felügyelőbizottságnak, nem lévén a költségvetési hatóság képviselője, nincs felelőssége ilyen tekintetben;

- c) előzetes tájékoztatást kért minden olyan ügyről, amelyet nemzeti igazságügyi hatósághoz utalnak ⁽⁵⁾. Tekintve azonban, hogy az igazságügyi hatóságok tájékoztatására gyakran a vizsgálat folyamán kerül sor, majd pedig ezen hatóságok segítségével folytatódik, továbbá, hogy tájékoztatásuk a Hivatal igazgatójának szuverén joga, a felügyelőbizottság előzetes tájékoztatása közbeavatkozást jelenthet;

- d) a felügyelőbizottság saját belső szabályzatában olyan jogsultságokat kér a Hivatal igazgatójától, amelyek túl mennek a felállításáról rendelkező jogszabályokban biztosított kereteken (pl. hogy az igazgató tájékoztassa a felügyelőbizottságot a beérkezett panaszokról ⁽⁶⁾, valamint a Hivatalnak a család elleni küzdelem és a pénzügyi érdekek védelmében tett jogszabályi kezdeményezéseiről ⁽⁷⁾, hogy hozzáférhessen az OLAF minden dokumentumához és aktájához ⁽⁸⁾, költségvetési pénzeszközökhöz ⁽⁹⁾, hogy kinevezhessen titkársági alkalmazottakat ⁽¹⁰⁾, hogy kijelölhesse a titkárság székhelyét ⁽¹¹⁾, stb.).

70. Kinevezése óta a Hivatal igazgatójának függetlenségét eddig semmi sem veszélyeztette ⁽¹²⁾. Valójában figyelmét a felügyelőbizottság főként a belső vizsgálatok során a személyiségi jogok tiszteletben tartásának kérdésére fordította, továbbá helytelenítette a vizsgálati tevékenységeket rögzített keretekbe foglалó eljárási szabályzat hiányát. A felügyelőbizottságnak a belső vizsgálatokra és a személyiségi jogok védelmére történő összpontosítása befolyásolta az igazgató és a felügyelőbizottság közötti kapcsolatot.

71. A Hivatal politikáját követve a felügyelőbizottság a belső vizsgálatok büntetőjogi vonatkozását részesíti előnyben a külső vizsgálatok rovására, annak ellenére, hogy a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő család elleni küzdelem az intézmények falain

⁽⁴⁾ Az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat 6. cikk (2) bekezdése szerint a Felügyelő Bizottsággal konzultál az igazgató, aki nem követel hivatalos véleményt.

⁽⁵⁾ Miközben a 1073/1999/EK rendelet szerint a Felügyelő Bizottságot tájékoztatni kell azokról az ügyekről, amelyeket a Hivatal igazgatója átutal az igazságügyi hatóságokhoz, nem rendelkezik a tájékoztatás időpontjáról; a Felügyelő Bizottság belső szabályzata 22. cikkének (5) bekezdése állítja fel az előzetes tájékoztatás követelményének elvét.

⁽⁶⁾ 22. cikk (6) bekezdés.

⁽⁷⁾ 22. cikk (7) bekezdés.

⁽⁸⁾ 3. cikk b) pont.

⁽⁹⁾ 4. cikk (5) bekezdés, 19. cikk (7) bekezdés és 25. cikk.

⁽¹⁰⁾ 19. cikk (1) bekezdés és 19. cikk (2) bekezdés.

⁽¹¹⁾ 19. cikk (4) bekezdés.

⁽¹²⁾ Még a 2003-as Eurostat-válság tetőpontján is elég óvatosan járt el a Bizottság, nehogy beleavatkozzon a vizsgálatok lefolytatásába.

⁽¹⁾ 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat, 4. cikk.

⁽²⁾ 1999/1073/EK rendelet 11. cikkének (1) bekezdése.

⁽³⁾ Az 1999. november 17-i eljárási szabályzat 2. cikke (HL L 41., 2000.2.15.).

jóval túlmegy, és hogy számtalan csalást követnek el az intézményeknél, vagy a hozzájuk tartozó szerveknél dolgozókkal való bármilyen összejárás nélkül. Bár az 1073/1999/EK rendelet 7. cikke (1) és (3) bekezdései értelmében az „intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek továbbítanak minden csalási, korrupciós és egyéb jogellenes tevékenységre vonatkozó információt a Hivatal számára” valamint, hogy a „tagállamok ... megküldenek ... minden birtokukban levő egyéb, csalás, korrupció vagy a Közösség pénzügyi érdekeit befolyásoló jogellenes tevékenységek elleni fellépés szempontjából lényegesnek ítélt dokumentumot vagy információt is”, a felügyelőbizottság egyszer sem vizsgálta, hogy az ügynökségek, illetve a tagállamok hogyan tették eleget ennek a kötelezettségüknek, holott ez elengedhetetlenül fontos a Hivatal vizsgálati tevékenységeinek elvégzéséhez ⁽¹⁾.

72. Annak érdekében, hogy a tények teljes ismeretében vitathasson meg a vizsgálatok folytatásához kapcsolódó kérdéseket, a felügyelőbizottság titkársága az elnökkel egyeztetett kiválasztási feltételek alapján lezárt vizsgálati aktákat tanulmányoz. A nemrégiben tanulmányozott akták száma 2003-ban 17 ⁽²⁾ volt, 2004 első hat hónapjában pedig 7. A vizsgálatok kielemezéséről részletes beszámoló készül, amelyben gyakran szerepelnek ajánlások, vagy fontos elvi állásfoglalások. Ezeket a beszámolókat nem ismertetik a Hivatallal. Nyitottabb hozzáállás nem csak a szolgálatok közötti jobb kapcsolatot eredményezné, de lehetővé tenné, hogy a felek tanuljanak a legjobb gyakorlatból, ami hozzájárulna a vizsgálati feladatkör erősítéséhez.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

73. A Hivatal 2003 novemberében jelentős átszervezési intézkedéseket hajtott végre. Az ellenőrzés során nyilvánvalóvá vált, hogy 2004 elején a Hivatalt még mindig leterhelte elődjétől, az UCLAF-tól megörökölt ügyek feldolgozása, és hogy az új intézkedések eredményei még épp hogy csak kezdtek megmutatkozni (lásd 10. pont).

A vizsgálatok hatékonysága és eredményessége

74. A Hivatal vizsgálati politikája még mindig tisztázatlan a saját kezdeményezésű fellépés, az elsőbbségi rangsorolás, a tagállami közigazgatási szervekkel történő együttműködés eljárásai és a határidők ellenőrzésének területén. Továbbra is pontatlanok az eredményekre vonatkozó célkitűzések, mivel a fegyelmi és a pénzügyi vonatkozások helyett nemegyszer a büntetőjogi eljárási vonatkozások élveznek előnyt, habár gyakran nem tudható, hogy ezen eljárások hoznak-e eredményt, s ha igen, mikor (lásd 19., 20. és 25. pontok).

⁽¹⁾ Lásd még a 2988/95/EK, Euratom rendelet 9. cikke rendelkezését, amely kötelezi a tagállamokat, hogy minden szükséges segítségnyújtást adjanak meg a Bizottságnak a pénzügyi érdekek védelme érdekében.

⁽²⁾ Ebből 14 belső vizsgálat.

Ha a vizsgálatokra vonatkozó iránymutatást nem pusztán a tevékenységi területek körében, hanem az elérendő eredmények révén határozzák meg, a teljesítménymutatók bevezetése (a pusztán tevékenységi mutatók helyett) lehetővé tenné a hivatali döntések helyességének megítélését.

75. Átláthatóbbakká váltak a különböző vizsgálati szakaszok döntéshozatali rendszerei (lásd 16. pont). Ez nagymértékben a vezetőtanács tevékenységének és a szabványosított jelentések bevezetésének (lásd 41. pont) köszönhető.

76. Az a tény, hogy a szervezési és segítségnyújtási tevékenységeket egyenrangúként kezelik a vizsgálati tevékenységekkel, nehezíti az erőforrás-gazdálkodást, valamint a CMS-rendszer időigényes használatát idézi elő, holott a Hivatal szervezési és segítségnyújtási esetekben nincs kötelezve arra, hogy bizonyítékokat gyűjtjön össze, vagy állítson elő (lásd 13. és 14. pontok).

Érdemes lenne a szervezési és segítségnyújtási tevékenységek vonatkozásában átgondolni a Hivatal szervezeti felépítését, és megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a szolgáltatási platformon belül egy ilyen feladatok ellátására szakosodott szervezeti egységet állítsanak fel.

77. Az előkészítő munkákat (értékeléseket) illetően az elemzések még mindig hevenyészettek. A támogató szerepű (igazságügyi, nyomon követési és műveleti elemzési) szervezeti egységek szinte alig vettek részt az egyes vizsgálatok célkitűzéseinek meghatározásában, illetve a követendő stratégia megtervezésében. A vezetőtanács nem ragaszkodott eléggé határozottan ahhoz, hogy a célkitűzéseket és az elvárt vizsgálati eredményeket egyértelműen kell megfogalmazni (lásd 20. és 22. pontok).

Egyes vizsgálati tevékenységeket még meggyőzőbben kell alátámasztani, az ellenőröknek kitzűzött célokat minden egyes ügynél meg kell határozni, és jobban meg kell követelni a munkaterveket a javasolt döntések alátámasztására. A vezetőtanácsot illetően érdemes lenne kisebb csoportok létrehozását megfontolni, amelyek a hasonló jellegű ügyeken dolgozókat tömörítenék ⁽³⁾. Ez a megközelítés csökkentené a résztvevőknek az ügyek tanulmányozásából adódó leterheltségét és elősegítené a döntéshozatalként alaposabb elemzését. Általa lehetővé válna a folyamatban lévő ügyek együttesének összehangolt nyomon követése, valamint egy rangsorolási rendszer bevezetése. Szükség esetén a vezetőtanács összes kisebb csoportja közösen is ülésezhetne, ha valamennyi szervezeti egységet érintő elvi kérdéseket kívánnak megvitatni.

⁽³⁾ Például a bevétel és a megosztott irányítású kiadások, a közvetlen irányítású kiadások, a belső vizsgálatok stb. területei.

78. A Hivatal vezetőségének a vizsgálatok felett gyakorolt felügyelete általánosságban elégtelennek bizonyult (lásd 28., 35. és 36. pontok). A vizsgálatok időtartamát nem felügyelték (lásd 24. pont).

Az egységek vezetőinek biztosítani kell az elsőbbségi rangsorolásuk lehető legjobb tiszteletben tartását, valamint ismerniük, s egyszerűen felügyelniük kell az ellenőrök tényleges leterheltségét. A vizsgálatok során a bizonyítékok feltárásának előnyt kell élveznie a már rendelkezésre álló információk pusztán egybeszerkesztésével szemben. E célból a Hivatalnak jobban kell élnie a rendelkezésére álló eszközökkel (tanúkihallgatások, helyszíni vizsgálatok és dokumentumok begyűjtése, műveleti elemzések stb.).

79. Nincsen olyan rendszer, amely mérné az ellenőrök tényleges leterheltségét, illetve a vizsgálati tevékenységekkel eltöltött időt (lásd 26. pont).

A vizsgálatokra szánt időt tartalmazó munkatervvel összekapcsolt munkaidő-nyilvántartási rendszer jobb alapot adna a munkafeladatoknak a vizsgálati igazgatóság különböző szervezeti egységeinek erőforrásaival történő összevetésére, és lehetővé tenné a késedelmek elkerülését.

80. Az a kötelezettség, hogy a kilenc hónapnál hosszabb ideje folyamatban lévő vizsgálatokról jelentést kell tenni a felügyelőbizottságnak, nem járt említendő eredménnyel (lásd 24. pont).

A nemzeti (büntetőjogi) és közösségi szabályozásban (pl. 2988/95/EK, Euratom rendelet, 3. cikk) határidőkhöz kötött időszakok figyelembevétele a vizsgálatok idejének maximalizálásánál feltehetőleg növelné a vizsgálatok eredményességét.

81. A vizsgálatok tényleges eredményeit továbbra is nehéz megállapítani. A belső vizsgálatok területén 1988 óta a kiszabott szankciókat illetően igen kevés előrelépés mutatkozott. A büntetőjogi és fegyelmi eljárások jórészt eredménytelennek bizonyultak (lásd 37. pont).

82. A Hivatal pénzügyi nyomon követési tevékenységei igénybe veszik az erőforrásokat (lásd 31. és 54. pont). Az igazságügyi nyomon követés igen csekély mértékben járul hozzá a benyújtott következtetésekhez (lásd 43. bekezdés).

A pénzügyi nyomon követést nem a Hivatalra kellene bízni. A Bizottság engedélyező részlegeinek, illetve a tagállamoknak a feladata, hogy megszervezzék a vizsgálatok eredményeképpen meghatározott összegek behajtását. Az engedélyező tisztviselőknek és a tagállamoknak haladéktalanul értesítenie kellene az OLAF-ot a behajtott, illetve leírt összegekről. Az igazságügyi nyomon követést azokra az ügyekre kellene korlátozni, ahol a büntetőjogi eljárást követően az eredeti kiadást jóváhagyó tisztviselőnek polgárjogi eljárást kell kezdeményeznie a behajtásra. A jogszabályozási nyomon követés továbbra is a működési főigazgatóságok felelőssége kellene, hogy maradjon, a Hivatal által hozzájuk megküldött összefoglalók figyelembevételével.

83. Nincsen biztosítva annak független ellenőrzése, hogy a vizsgálati eljárások végrehajtása jogszerűen történik-e⁽¹⁾. A vizsgálati tevékenységek eljárási szabályozása még nem megfelelő (lásd 27. pont).

Az eljárások szabályozásának szavatolnia kell, hogy a vizsgálati tevékenységek előre eltervezhető lefolyást kövessenek, hogy biztosítva legyen a kihallgatások időzítése, s hogy a védelemhez való jog a vizsgálat egy szakaszában se sérüljön, valamint hogy az aktához való hozzáférés biztosított legyen. A szabályozásnak erősítenie kell a vizsgálati titoktartás elvét, továbbá felügyeleti ellenőrzéseket kell bevezetnie a vizsgálati tevékenységek végrehajtása jogszerűségének biztosítására. Ennek a szabályozásnak jogi érvénnyel kell rendelkeznie, közzétételre kell kerülnie, továbbá biztosítania kell az OLAF-vizsgálatokat elsődlegesen vezérlő alapelveknek, különösen az átláthatóság és kontradiktórium eljárás elveinek átlátható alkalmazását.

84. A közvetlen kiadások területén az OLAF függ a nemzeti közigazgatási egységekkel való együttműködéstől. Egyes tagállamok készségesebben segítik a Hivatalt, mint mások, tekintet nélkül arra, hogy a Hivatalnak nem áll rendelkezésére minden eszéköz bizonyos tényállások megállapítására (lásd 15. és 37. pont).

85. A saját források és a megosztott irányítású kiadások területén a tagállamokkal történő, ad hoc szabályozások és a kölcsönös segítségnyújtási eljárások (2185/96/Euratom, EK rendelet) által szabályozott együttműködés gyakran hagy kívánnivalót maga után (lásd 15. és 32. pont).

A tagállami közigazgatási szervekkel történő együttműködési keretek tisztázására érdemes lenne megfontolni akár egy külön tanácsi rendelet elfogadását az ilyen jellegű együttműködések részletes szabályainak rendezésére (lásd az 1073/1999/EK rendelet módosítására benyújtott javaslatokat), akár azt, hogy a Hivatal munkáját leginkább segíteni képes nemzeti vizsgálati szolgálatokkal külön megegyezéseket kössenek⁽²⁾.

86. A Hivatal által felállított ügykezelő rendszer (Ügykezelő rendszer és nyilvántartás) jelentős előrelépéssel járt a dokumentumok és a vizsgálati akták nyilvántartása tekintetében (lásd 17. pont).

87. A CMS-adatbázisokat nem használják fel arra, hogy segítségével kialakítsanak egy vizsgálatirányítási és döntéstámogató rendszert, holott egy ilyen eszközre szükség lenne a vizsgálatok irányításához (lásd 34. és 36. pontok).

⁽¹⁾ Lásd az 1999/1073/EK rendelet 14. cikkét. Az új személyzeti szabályzat 90a. cikke nem oldja meg a függetlenség kérdését a Hivatal vizsgálati tevékenységére vonatkozó, a pereskedést megelőző fellebbezések kapcsán.

⁽²⁾ Ilyen megegyezést kötöttek már az olaszországi pénzügyőrrel („Guardia di finanza”).

A CMS-adatbázisokat úgy kellene felhasználni, hogy a dokumentálási eszközökből tényleges vizsgálatirányítási és döntéstámogató eszközzé válják. Az ellenőrök irányítási felelősségi szerepkörének tisztázásával párosítva erősítené a vizsgálati eredményességet és kiküszöbölne a csúszásokat. Az OLAF-szabályzatot ki kellene egészíteni az irányítási felelőségek részletezésével. E szabályzat gyakorlati hasznának erősítésére a vizsgálatok szervezésére, lefolytatására és felügyeletére vonatkozó valamennyi útmutatást egy helyen kellene ismertetni. Külön erőfeszítéseket kellene tenni az ellenőrök továbbképzésére (a vizsgálati technikákról, a szektorális, nemzeti és közösségi jogszabályozásról, a jelentéskészítési technikákról stb.).

88. Jelentős erőforrásokat emészt fel a jelentések elkészítése, pedig a belőlük nyerhető információ nem mindig egyértelmű ahhoz, hogy releváns teljesítménymutatók hiányában meg lehessen ítélni a Hivatal eredményességét (lásd 37., 39. és 43. pontok).

Kevesebb jelentésre van szükség, viszont nagyobb figyelmet kellene fordítani azok informatív értékére. Megbízhatóbb és relevánsabb statisztikai adatok szükségesek ahhoz, hogy időbeli összevetéseket lehessen végezni. Ebben a tekintetben a lehetséges helyett a valós eredményekre alapozott teljesítménymutatók bevezetése jobb tisztánlátást eredményezne.

A vizsgálatokat támogató erőforrások felhasználása

89. A Hivatal múltba tekintő vizsgálati politikája nem teszi lehetővé, hogy áttekintése legyen várható feladatairól, valamint hogy vizsgálati csoportjait azoknak megfelelően szervezze meg (lásd 26. és 62. pontok). Az állománynak a Vizsgálati Igazgatóság szervezeti egységeihez rendelése nem áttekinthető. Az erőforrások gazdálkodást nehezíti az ideiglenes álláshelyek aránytalanul nagy száma, amely bizonytalanságot eredményez (lásd 63. és 64. pontok).

A különböző szolgálatok leterheltségét figyelemmel kellene kísérni, és egyedi rendezőtervet kellene bevezetni a munkaerő-gazdálkodásra a munkaerő-gazdálkodás strukturális problémáinak megoldása érdekében. A vizsgálati csoportok hatékony és eredményes irányítása ezenfelül létszámában kiegyensúlyozottabb szervezeti egységeket eredményezne, ami lehetővé tenné, hogy a szervezeti egységek vezetői közvetlenebbül felügyelhessék a vizsgálati tevékenységeket.

90. A stratégiai elemző szolgálatok munkájának befolyása a Vizsgálati Igazgatóságra még mindig jelentéktelen. A kockázatelemzést illetően közreműködésük korlátozott maradt (lásd 46. pontok).

A stratégiai elemző szolgálatok alapvető feladatát újra kell fogalmazni, hogy eredményesen járulhassanak hozzá azoknak a helyzeteknek a beazonosításához, amelyek külső vizsgálatokat eredményezhetnek a legnagyobb kockázati szektorokban. Ebben a tekintetben törekedniük kell annak előmozdítására, hogy jobb legyen a tagállamokból továbbított adatok mikéntje, mibenléte és pontossága, hogy egy olyan adatbázist lehessen létrehozni, amely felhasználható az anomáliák feltárására, valamint a vizsgálatok megindítására.

91. Az igazságügyi segítségnyújtás hasznos, tekintettel egyes közösségi jogszabályozások körüli nehézségekre. Ezen a területen rendszeresen nyújtanak támogatást a vizsgálati szolgálatoknak. Ezzel szemben kérdéses, hogy a pénzügyi érdekek védelmi stratégiájához kapcsolódó tevékenységek miképpen járulnak hozzá a Hivatal vizsgálati tevékenységeihez (lásd 53. és 55. pontok).

Tehtetve, hogy a pénzügyi érdekek védelmi stratégiájához kapcsolódó tevékenységeknek nem volt közvetlen kihatása a vizsgálatok lefolytatására, talán jobb lenne, ha ezt a feladatot más bizottsági szolgálatok kapnák megbízásul.

92. A segítségnyújtási tevékenységek hasznosak, amikor konkrét szervezési vagy elemzési segítséget kell nyújtani a tagállamoknak a határokon átnyúló vizsgálatok esetében. A Hivatal másodlagos tevékenységei, főként a tág értelemben vett pénzügyi érdekek védelmi politikájával kapcsolatosak, elvonják a vezetés figyelmét a vizsgálati feladatok felügyeletében és támogatásában betöltött szerepétől. Amikor ezek a másodlagos tevékenységek olyan felelősség felvállalását jelentik, amelyeket normális esetben a Bizottság műveleti szolgálatai (pl. programirányítás) végeznek, a Hivatal erőforrásainak igénybevétele nem a legjobb megoldás (lásd 55. és 59. pontok).

A programirányításért a Bizottság műveleti szolgálatainak kell felelnie, amelyek erre a célra jobban fel is vannak szerelve, mint a Hivatal.

Az OLAF és a felügyelőbizottság közötti kapcsolat

93. Egy, a Hivatalhoz hasonló szervezetnél szükség van az irányítási felelőségek, valamint a felügyeleti szerepek egyértelmű meghatározására. A felügyelőbizottság szerepköre azonban tisztázatlannak tűnik. Ráadásul a felügyelőbizottság nem adja meg az összes szükséges támogatást a Hivatal Igazgatójának (lásd 70. pont).

A felügyelőbizottság szerepét felül kellene vizsgálni annak érdekében, hogy a folyamatban lévő vizsgálatokba történő beavatkozás valamennyi kockázatát kiküszöbölhessék.

A vizsgálati feladatkör újbóli előtérbe helyezése az OLAF-nál

94. Az a tény, hogy az OLAF a Bizottsághoz tartozik, nem veszélyeztette a Hivatal függetlenségét vizsgálati feladatkörében, még némi kommunikációs nehézségek felmerülése ellenére sem. Ezért nem tűnik helyénvalónak felvetni a Hivatal státuszának megváltoztatását. Másfelől azonban a vizsgálati feladatkörnek folyamatosabb figyelmet kellett volna szentelni a magas színvonalú eredmények szavatolására, valamint a bizottsági szolgálatokkal párhuzamosan folytatott munkavégzés elkerülésére. A Hivatal működésének első öt éve jelzi, hogy gyakoribb újraértékelésre van szükség annak szavatolására, hogy a vizsgálatok konkrét

eredmények eléréséhez vezessenek, mérjék azt akár a hűtlenül kezelt pénzek behajtásában, akár a fegyelmi vagy büntetőjogi szankciók hatékony alkalmazásában.

Az előbbiekből nyilvánvaló, hogy a hivatali tevékenységek összpontosításának átirányítása a vizsgálati feladatkörre, ahogy azt a Bizottság Elnöke 2003-ban jelezte, erősíthetné a vizsgálatok eredményességét, miközben más szervezetek feladatkörébe utalná a megelőző, illetve jogszabályi intézkedési felelősséget. Az összpontosítás átirányítását kísérniük kell a hivatali irányítási és szervezeti módosításoknak, ami akár jogszabály-módosításokat is szükségessé tehet ⁽¹⁾.

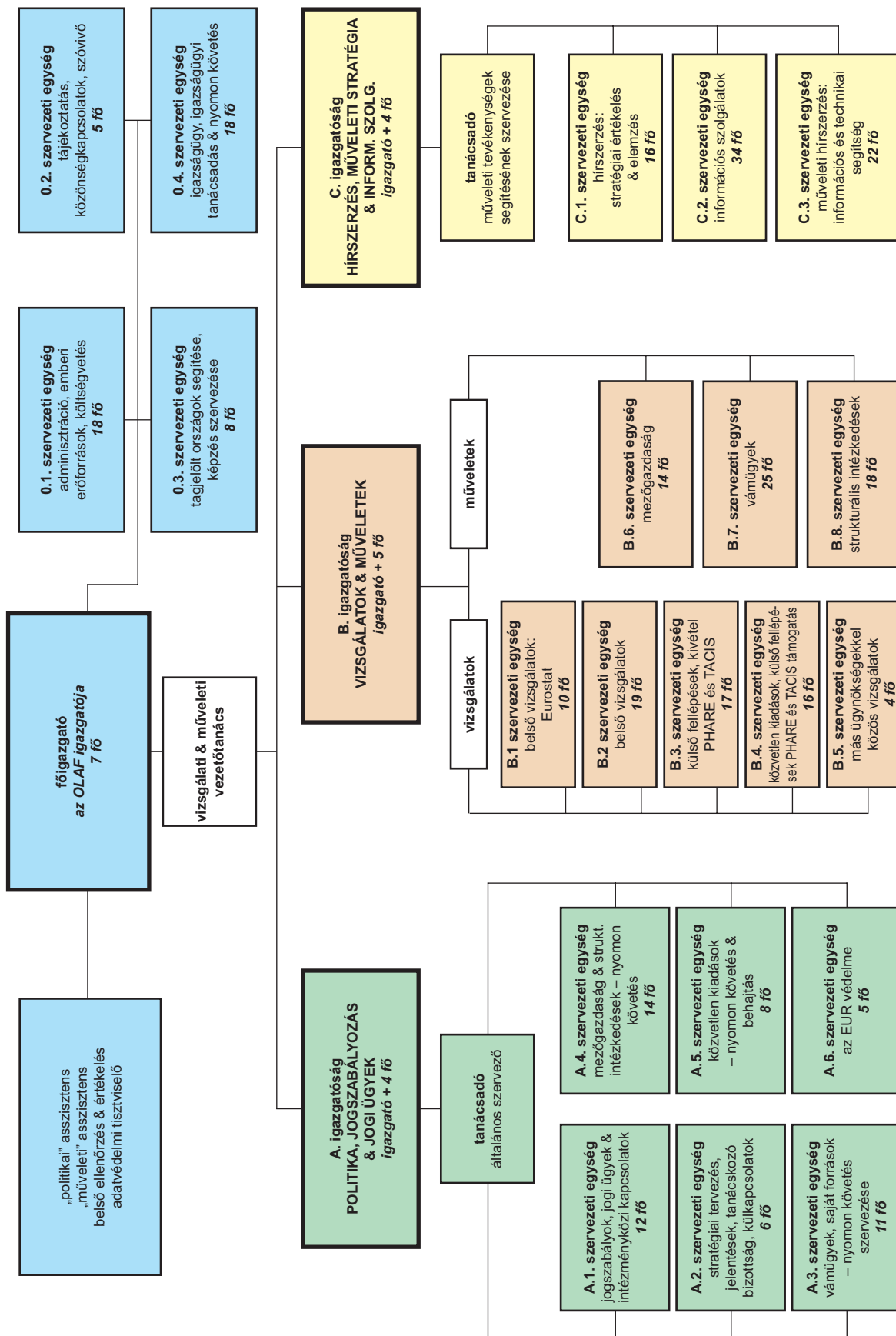
Ezt a jelentést a Számvevőszék 2005. június 9-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről
Hubert WEBER
elnök

⁽¹⁾ 1073/1999/EK rendelet az OLAF-vizsgálatokról; 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat a Hivatal felállításáról; a Bizottság 1999/396/EK, ESZAK, Euratom határozata (HL L 149., 1999.6.16., 57. o.) a belső vizsgálatokra vonatkozó jogokról és kötelezettségekről.

I. MELLÉKLET

AZ OLAF SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE

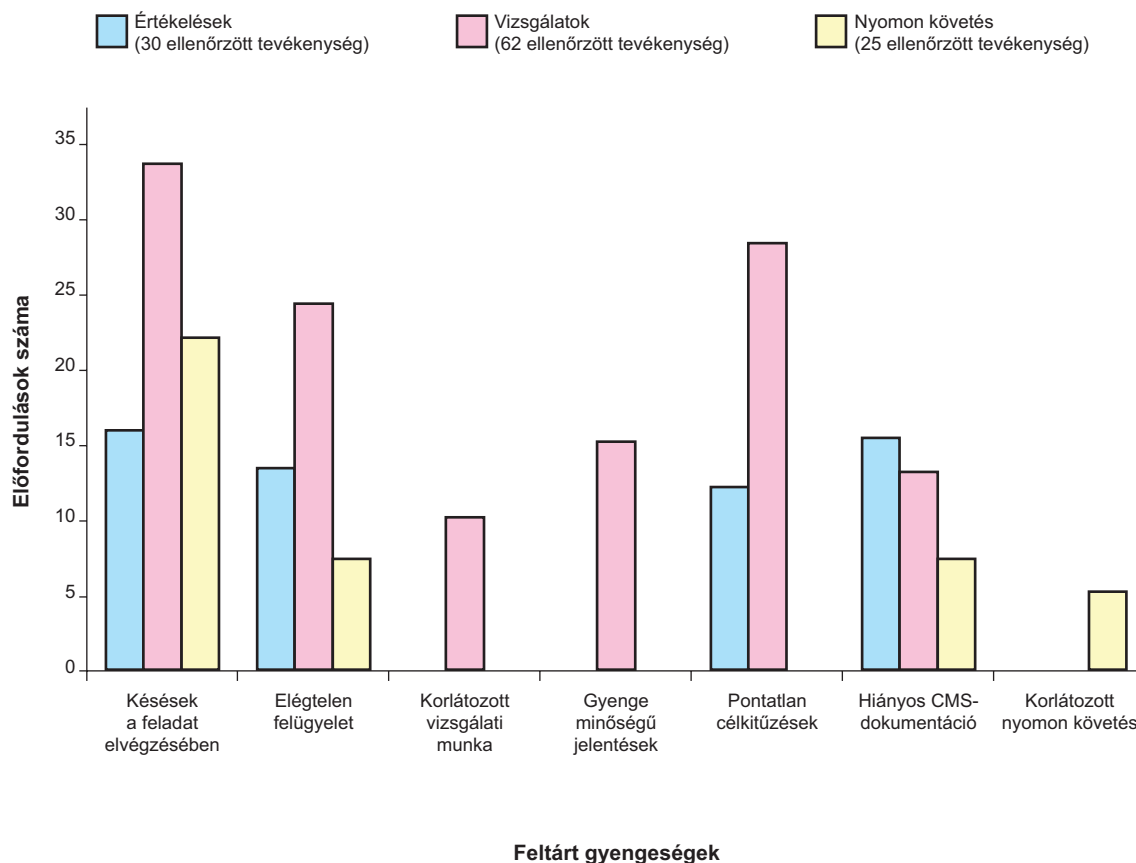


II. MELLÉKLET

AZ ELLENŐRZÖTT VIZSGÁLATI MINTÁBAN FELTÁRT FŐBB GYENGESÉGEK

Értékelések (30 ellenőrzött tevékenység)	
Késések a feladat elvégzésében	16 előfordulás
Elégtelen felügyelet	13 előfordulás
Pontatlan célkitűzések	12 előfordulás
Hiányos CMS-dokumentáció	15 előfordulás
Vizsgálatok (62 ellenőrzött tevékenység)	
Késések a feladat elvégzésében	34 előfordulás
Elégtelen felügyelet	24 előfordulás
Korlátozott vizsgálati munka	10 előfordulás
Gyenge minőségű jelentések	15 előfordulás
Pontatlan célkitűzések	28 előfordulás
Hiányos CMS-dokumentáció	13 előfordulás
Nyomon követés (25 ellenőrzött tevékenység)	
Késések a feladat elvégzésében	22 előfordulás
A nyomon követés korlátozott haszna	8 előfordulás
Elégtelen felügyelet	7 előfordulás
Hiányos CMS-dokumentáció	6 előfordulás
Korlátozott nyomon követés	5 előfordulás

FŐBB FELTÁRT GYENGESÉGEK



A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság válaszaivalhoz mellékeli az OLAF felügyelőbizottságának 66–72. és a 93. pontra adott válaszait. A Bizottság és az OLAF jelzi, hogy nem osztja a bizottság bizonyos véleményeit.

ÖSSZEFOGLALÁS

III. Az információk szelektálásának ⁽¹⁾ köszönhetően az OLAF-nak most módjában áll kivizsgálni a hozzá beérkező komoly feljelentéseket. A jövőben a Hivatal fokozott stratégiai elemzéssel kívánja növelni a vizsgálatok hatékonyságát és nyomon követését, és készen áll új prioritásokhoz alkalmazkodni.

IV. A vizsgálatok és a segítségnyújtási és szervezési tevékenységek célja azonos: a pénzügyi érdekek védelme. Egyértelmű megkülönböztetésük az 1073/1999/EK rendeleten alapszik, vagyis a Hivatal szerepében nyilvánul meg (felhatalmazásaitól, hatáskörétől és független státuszától függően). A Hivatal struktúrájának esetleges reformja keretében – az intézmények határozatait ⁽²⁾ követően – finomítani lehetne a különböző kategóriák közötti különbségtételt a szervezeti felépítés területén.

V. A vezetőségre vonatkozó ténymegállapítások érvényesek a Számvevőszék által vizsgált ügyek mintájára. Ezen ügyek irányítása még nem tükrözi a 2003 óta bekövetkezett fejlődést, így finomítani kellene a Számvevőszéknek az elégtelen felügyeletre vonatkozó megjegyzését (2000 júliusától 2003 júniusáig 957 UCLAF-tól örökölt ügyet zártak le, az elmúlt három évben pedig a vizsgálatok átlagos időtartama 33-ról a 2004-ben jellemző 22 hónapra csökkent). A Bizottság javaslata egyébként határidőket vezet be a vizsgálatok számára. (Lásd az 1073/99/EK és 1074/99/EK ⁽³⁾ rendelet módosításáról szóló javaslatot).

VI. A hivatalon keresztül megvalósított első szakaszt követően az OLAF immár minőség- és jogszerűségellenőrzést biztosít a hivatali felelősökön, a végrehajtó bizottságon és az igazságügyi és nyomon követési egységen keresztül. Ezenkívül a Hivatal a munkaterveknek köszönhetően fokozott figyelmet fordít a vizsgálati tevékenységek tervezésére.

A tagállamokkal való együttműködés mindkét féltől folyamatos és kitartó erőfeszítést követel. Az OLAF ezt a kérdést a fejlesztés prioritási területeként határozta meg. Az együttműködés a Bizottság számára is fontos, és azt a multidiszciplináris szolgálatok területeként jellemzi az OLAF tevékenységeit értékelő jelentéshez kapcsolódó 14. bizottsági ajánlásban ⁽⁴⁾.

VII. Az OLAF hatékonysága csak részben ítéltető meg a vizsgálatokat követő konkrét lépések – mint például büntetőeljárás vagy behajtás – alapján. A nemzeti hatóságoknak, és bizonyos esetekben a közösségi intézményeknek kell dönteni azokról a lépésekről, amelyekre az OLAF nincs felhatalmazva.

Mivel a teljesítménymutatók meghatározása és alkalmazása nem egyszerű, az OLAF a vizsgálatok lefolytatására jogosult nemzeti hatóságok tapasztalatait felhasználva megfontolás tárgyává tette ezt a témakört. Az OLAF vizsgálja annak lehetőségét, hogy a tagállamok hatóságaitól visszajelzést kérjen jelentései hasznosságáról.

⁽¹⁾ Az OLAF munkaprogramjában meghatározott prioritásokat tükröző kritériumok alapján.

⁽²⁾ Javaslat az 1073/1999/EK rendelet módosításáról – COM(2004) 103 végleges, 2004. február 10.

⁽³⁾ Az 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló javaslat 6. cikkének ⁽⁷⁾ bekezdése a vizsgálatok időtartamáról, COM(2004) 103 végleges, 2004. február 10.

⁽⁴⁾ Az OLAF tevékenységeit értékelő jelentés, COM(2003) 154 végleges.

VIII. Az OLAF személyzeti állományában rendelkezésre álló jelentős számú ideiglenes alkalmazotti álláshely lehetővé tette a Hivatal számára, hogy a struktúrák bevezetésekor meglehetősen gyorsan alkalmazzanak tapasztalt ellenőröket. A Hivatal tisztában van a Számvevőszék által azonosított kockázattal, ezért a költségvetési hatóságok beleegyezésének feltételével az ideiglenes álláshelyek jelentős hányadát – a felhalmozott szakértelem megőrzése érdekében – állandó álláshellyé kívánja alakítani. Ezenkívül a Hivatal kiemelt figyelmet fordít majd a személyzet, különösen az ellenőrök és az új alkalmazottak képzésére.

IX. Az OLAF jelenlegi jogi kerete már most is elegendő rendelkezést tartalmaz az emberi jogok védelmére. Az 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló ⁽¹⁾ javaslat előírja az érintett személyek védelemhez való jogának egységes szerkezetbe foglalását. A minőség és a jogszerűség belső ellenőrzése egyelőre a hivatali felelősök és a végrehajtó bizottság felelőssége, azonban el kell gondolkodni a belső ellenőrzésen.

Ezenkívül a vizsgálatok jogszerűségének a gyakorlatban való fokozott biztosítása és a Hivatal eljárásainak nagyobb átláthatósága érdekében az OLAF eljárási szabályzatának új változata igazgatási szabályokat is tartalmaz (amelyeket a jövőben a jelenlegi szabályzattól elkülönítve lehetne kidolgozni).

X. A Bizottság osztja a Számvevőszék véleményét a Hivatal irányítása felülvizsgálatának szükségességéről, és a lehetséges megoldásokat az 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló javaslat keretében vezette elő.

XI. Az OLAF tevékenysége a pénzügyi érdekek összességének védelmére összpontosít. E célkitűzés vonatkozásában az erőforrások igénybevételének prioritása a működési rész. A Számvevőszék a III. pontban megállapítja, hogy a Hivatal a rendelkezésére álló erőforrások segítségével jelenleg képes szembenézni a működési tevékenysége által támasztott kihívásokkal.

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék észrevételeit, noha ez nem érinti a Bizottság esetleges jövőbeli, a szervezeti egységek közötti felelősség megosztásával kapcsolatos újabb vizsgálatait, különösen az OLAF feladatainak/hatáskörének értékelése keretében.

BEVEZETÉS

4. A Hivatal figyelembe vette, hogy feladatköre megfelelő teljesítése érdekében együtt kell működnie a tagállamok különböző hatóságaival, megfelelő figyelmet fordítva a szervezeti és segítségnyújtási tevékenységekre és a specializált nemzeti köz-igazgatási szervek alkalmazottait alkalmazva.

7. Az OLAF hivatkozni kíván a Hivatal tevékenységeinek kiegészítő értékelési jelentésére (2004) ⁽²⁾, amely szerint az erőforrások mintegy 60 %-át működési feladatokra fordítják. Ez azzal magyarázható, hogy a nem a vizsgálati és műveleti (B) igazgatósághoz tartozó egységekre fordított erőforrások jelentős hányada szorosan összefügg a vizsgálati tevékenységgel.

8. A Bizottság elismeri, hogy egyelőre nehéz értékelni az OLAF tevékenységének hatékonyságát. A Hivatal eleinte nem rendelkezett az értékeléshez szükséges eszközökkel, de az ügykezelő rendszer bevezetése lehetővé teszi az OLAF tevékenységének felmérését. Ez elősegítette az eredmények pénzügyi szempontból, illetve az igazságügyi hatóságokkal való együttműködés

szempontjából történő első leírását (lásd az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelő jelentését ⁽³⁾). A nemzeti eljárások menete azonban nem teszi lehetővé az OLAF vizsgálatait követő konkrét lépések gyors megismerését. Az OLAF ezért – a nemzeti szolgálatok tapasztalatainak figyelembevételével – átgondolja a legmegfelelőbb teljesítménymutatókat, hogy ezáltal tökéletesíthesse tevékenységének értékelését. Nehéz azonban mérni az OLAF tevékenységéből fakadó fontos megelőző és visszatartó vonatkozásokat.

10. A Bizottság már hangsúlyozta a múlt lezárása szükségességéből és a Hivatal elindításával kapcsolatos különböző okokra visszavezethető késlekedésekből eredő hatás fontosságát (lásd a Számvevőszék 2000. évi jelentése 7.41. pont), ezért nem meglepő, hogy a következmények még 2004-ben is láthatók (lásd 73. pont). A II. mellékletben összefoglalt hiányosságokat tehát helyi értékükön kell kezelni, mert azok elsősorban a Hivatal 2003 novemberében történt átszervezését megelőzően elindított ügyeket érintik.

A Hivatal végezetül figyelembe vette a Számvevőszék korábbi észrevételeit, és az ügykezelő rendszer (CMS) bevezetése is jól példázza azokat az előrelépéseket, amelyeket az OLAF a Számvevőszék 8/98 külön jelentésében megfogalmazott ajánlások nyomán tett.

⁽¹⁾ COM(2004) 103, 2004. február 10.

⁽²⁾ Az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelési jelentése, SEC(2004) 1370, 2004. október 26.

⁽³⁾ Az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelési jelentése, 1.3.2. pont, SEC(2004) 1370, 2004. október 26.

AZ OLAF VIZSGÁLATAI

13. A vizsgálatok és a tevékenységek közti különbség a Hivatal szerepében nyilvánul meg (felhatalmazásától/hatáskörétől függően). Az OLAF tevékenységét szabályozó jogszabályi kerettel magyarázható, hogy a Hivatal vizsgálatán keresztül történő közvetlen beavatkozás ritkábban fordul elő a vám és a kereskedelem területén (lásd a IV. rész 4. és 12. pontjára adott választ).

14. A szervezési és segítségnyújtási tevékenységeket a jogalkotó által kitűzött cél, vagyis a pénzügyi érdekek hatékony védelmének biztosítása szerint végzik. A Hivatal célja azonosítani az egyes esetek sajátosságainak megfelelő eljárást. A beavatkozás egyik típusa sem élvez elsőbbséget, tehát az erőforrások nem vehetők igénybe a vizsgálatok kárára. Ezenkívül a tevékenységek összetettsége és több tagállam érintettsége következtében elengedhetetlenül fontos szigorú eljárások alkalmazása. A nagyobb átláthatóságot biztosítja az is, ha ugyanazoknak a belső jelentéstételi eljárásoknak vetik alá az összes működési tevékenységet (lásd a 76. pontra adott választ). A kölcsönös segítségnyújtás esetére azonban egyszerűsített eljárást lehetne kidolgozni.

15. A nemzeti szolgálatok együttműködése kölcsönös bizalmat feltételez, amely részben a Hivatal által a tagállamoknak nyújtott (szervezési és segítségnyújtási) támogatásnak köszönhetően alakul ki és erősödik meg. A Hivatal a működési kapcsolatok fejlesztésének politikáját követi, és azt 2005-ös prioritásai közé emelte.

16. a) Az információk értékelésekor a Hivatal biztosítja, hogy az ezen információkból fakadó gyanúk: i. az OLAF illetékességébe tartozó jogsértésekkel függnek össze; ii. megfelelően súlyosak ⁽¹⁾; iii. olyan tényekkel függnek össze, amelyek jellege megfelel az előre meghatározott prioritási kritériumoknak ⁽²⁾. A vizsgálati munka prioritásainak meghatározása a Hivatal alapos megfontolása és a végrehajtó bizottsággal folytatott párbeszéd eredménye.

c) Ha a Hivatal egy ügy folytatás nélküli lezárásáról határoz, az önmagában is fontos következményekkel jár az érdekelt személyek és az érintett intézmény számára, hiszen lehetővé teszi a kezdeti állítások elutasítását.

17. 2003 elején az OLAF olyan fontos módosításokat eszközölt a CMS-ben, amelyek eredményeként jelentősen javult a működés és az információk megbízhatósága. Mivel nehéz előre megbecsülni a pénzügyi hatást, az OLAF szakértőkből álló munkacsoport létrehozását tervezi azon iránymutatások felülvizsgálata céljából, amelyek segítségével a vizsgálat kezdetén megbecsülük az „Európai Unió pénzügyi érdekeinek sérülését”.

A CMS-ben jelzett összegek a vizsgálat végére a legjobb becslést tükrözik; az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő határozza meg a pontos összeget és elkészíti a behajtási váltót.

19. A Hivatal által folytatás nélkül lezárandónak ítélt információk aránya 2002 óta jelentősen megnőtt, mert bevezették a feljelentések beérkezésétől alkalmazott prioritási rendszert (lásd a 16. a), illetve a III. pontra adott választ).

Az igazi kihívást az OLAF minőségi információval (az eredményes sejtető vizsgálatokra okot adó súlyos tényekkel kapcsolatos információk) való ellátása jelenti.

Az OLAF az új 1073/1999/EK rendeletnek megfelelően megelőző jellegű, információszerezésre épülő vizsgálatok és tevékenységek kidolgozását tervezi. (Lásd a 74. pontra adott választ.)

20. Az OLAF 2005. február 25-én elfogadott új szabályzata figyelembe vette, hogy lehetetlen 15 napos határidőn belül elvégezni az értékelést azon területeken, amelyek tagállamokkal való együttműködést feltételeznek. Következésképp az értékelés határideje a továbbiakban 2 hónap ⁽³⁾, amely az egységek vezetőinek beleegyezésével meghosszabbítható.

b) A Számvevőszék ellenőrzésre vonatkozó észrevételeit finomítani kell: figyelembe kell venni, hogy milyen körülmények között volt kénytelen dolgozni az OLAF vezetősége. A Hivatal csak a múlt következményeinek elsimítása után kezdhet el a vezetőség képzését.

c) A késedelmek tekintetében nem szabad megfeledkezni arról, hogy a múlt következményeinek elsimításához jelentős erőforrásokat kellett felhasználni (2000 júliusától 2003 júniusáig 957 „UCLAF-ügyet” zártak le).

21. A Hivatal az ügyek értékelésekor immár a 16. a) pontra adott válaszban említett prioritási kritériumok közé tartozó pénzügyi vonatkozásokat is figyelembe veszi. Az OLAF célkitűzései tökéletesen kiegészítik egymást: megközelítése egyszerre pénzügyi (a behajtásra irányuló) és bűnüldöző (közigazgatási, fegyelmi vagy büntetőjogi szankciók). Ezenkívül, a Bizottság és az OLAF között 2003-ban bevezetett együttműködési rendszer keretében, a Hivatal – az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében – a vizsgálatok során átadja a biztonsági intézkedések ⁽⁴⁾ meghozatalához szükséges információkat.

22. A szabályzat új változatában előírt értékelési határidő meghosszabbításának célja (lásd a 20. pontra adott választ) a munkák hatékonyabb tervezhetősége.

⁽¹⁾ C-15/00 ügy 164. pontja.

⁽²⁾ OLAF-szabályzat 3.2. pontja.

⁽³⁾ OLAF-szabályzat 3.3.3. pontja (2005. február 25.)

⁽⁴⁾ EWS (korai előrejelző rendszer) (SEC[2005] 310).

Az értékelés e szakaszától kezdve 2005 óta szabály az igazságügyi és nyomon követési egységekkel való konzultáció, valamint az elemzési és felvilágosítási egységektől (Információszerzés) történő fokozott segítségkérés.

23. Ahogy az a Kiegészítő értékelő jelentésben olvasható ⁽¹⁾, 2002 óta az OLAF-vizsgálatok átlagos időtartama 33 hónapról a 2004-ben jellemző 22 hónapra csökkent (lásd a 78. pontra adott választ).

24. Az 1073/99/EK és az 1074/1999/EK, Euratom rendeletek módosításáról szóló javaslat 6. cikkének (7) bekezdése a Bizottság a vizsgálatok lefolytatásához rendelkezésre álló határidők maximalizálásával javasolja a vizsgálatok irányításának egyszerűsítését. Ezenkívül a 2005. évi tevékenységi tervben az OLAF kilátásba helyezi az ellenőrök munkaidejének nyomon követését, hogy megkönnyítse a vizsgálati határidők betartását (lásd a 26. és 80. pontra adott válaszokat).

25. A munkaidő nyomon követése lehetővé teszi a vizsgálatok sürgősségi besorolásának fokozott tiszteletben tartását is.

26. A vizsgálati szolgálathoz igazított munkaidőt nyomon követő rendszer bevezetése érdekében az OLAF megvizsgálja a nemzeti szolgálatok e téren szerzett tapasztalatait. Ezzel párhuzamosan kísérleti fázisban van a munkaidőnek a nyomon követési egységek által történő nyilvántartása. Meg kell azonban jegyezni, hogy a CMS lehetővé teszi az ügyek számának ellenőrnkénti megismerését.

27. Az 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló javaslat előírja az érintett személyek védelemhez való jogának egységes szerkezetbe foglalását. Ezenkívül az új szabályzat az igazgatási szabályok részévé teszi a meglévő belső szabályokat, és pontosan megfogalmazza a vizsgálatok során a felhatalmazások/hatáskörök gyakorlására vonatkozó szabályokat az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett. E célból a Hivatal 2005 januárjában összehasonlító vizsgálatot rendelt el nyolc tagállamban, hogy meghatározza a vizsgálatokra alkalmazandó biztosítékok megfelelő szintjét.

28. A Hivatal hatáskörei tekintetében fontos megkülönböztetni a belső, illetve a külső vizsgálatokra vonatkozó hatásköröket. A mezőgazdaságot és a vámügyeket érintő esetekben a 2185/96/EK rendelet nem ír elő kényszerítő hatáskört a gazdasági szereplőkkel történő verbalizált adatfelvétel céljából. Ezért az OLAF a tagállamokra és a megfelelő eszközökkel rendelkező egyéb szolgálatokra kíván támaszkodni.

Végül rendkívül fontos az OLAF közreműködése a dokumentumok nemzeti igazságügyi hatóságoknak való elküldést megelőző összeszerkesztésében, hogy azokat az érintett hatóságok a lehető legjobban feldolgozhassák.

⁽¹⁾ Az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelési jelentése, SEC(2004) 1370, 2004. október 26.

29. A vizsgálati jelentések minőségének javítása céljából az OLAF 2005-re speciális képzést irányzott elő az ellenőrök számára. A 2005 februárjában elfogadott Szabályzatban előírt zárójelentés új formátuma előírja a pénzügyi hatás számszerűsítését (a pontos értékeléssel kapcsolatos, a 17. pontra adott válaszban említett nehézségek ellenére) és a szabálytalan magatartások minősítését büntetőjogi, közigazgatási vagy fegyelmi síkon.

31. A pénzügyi nyomon követés tekintetében a Bizottság megítélése szerint a felelősségek megosztása az OLAF és a Bizottság egyéb érintett szervezeti egységei között (engedélyezésre jogosult tisztviselők, Költségvetési Főigazgatóság és Jogi Szolgálat) világos és átfedés nélküli (lásd a szabályokat). ⁽²⁾ E megfontolások nem érintik a Bizottság esetleges jövőbeli, a szervezeti egységek közötti felelősség megosztásával kapcsolatos újabb vizsgálatait, különösen az OLAF feladatainak/hatáskörének értékelése keretében.

A mezőgazdasági kiadások tekintetében már létezik egy mechanizmus, amely alapján a vélhetően illegálisan kifizetett finanszírozás behajtásának nyomon követését a Mezőgazdasági Főigazgatóság intézi a végső elszámoláson keresztül.

Az OLAF nyomon követési egységei a csalás elleni küzdelemmel összefüggő egyéb feladatokat (pl. a váminformációs rendszerrel, a kölcsönös közigazgatási segítségnyújtással, a harmadik országokkal aláírt jegyzőkönyvekkel, a mezőgazdasági ágazatban működő behajtási munkacsoportokkal, a strukturális tevékenységek ágazatában az egyes OLAF-esetekkel összefüggő programok lezárásával, az engedélyezésre jogosult képviselők nevében az adósok előkerítésével kapcsolatban) is kaptak.

32. A kölcsönös segítségnyújtás tekintetében az OLAF most fejleszti ki az elektronikus üzenetmodult, amely a várakozások szerint nagy mértékben javítja a feldolgozást és a nyomon követést.

33. Az OLAF felvette a 2005-ös prioritások közé a minőségellenőrzést, és e célból képzési programokat vezetett be (lásd a 29. pontra adott választ). A végrehajtó bizottság egyre nagyobb hangsúlyt fektet erre az ellenőrzésre, és a jövőben a belső ellenőrzést fokozottan bevonják az alkalmazás ellenőrzésébe (lásd a 39. pontra adott választ).

34. A vizsgálatok jogi vonatkozásai szándékosan kaptak kiemelt hangsúlyt a szabályzatban, mert az OLAF jogi kötelezettségeinek való megfelelés hiánya aláásná a későbbi eredményeket.

⁽²⁾ A közvetlen kiadási ágazatról lásd a következő dokumentumokat: COM(2002) 671 végleges, SEC(2000) 2204/3 és a Bizottság belső szabályai a közvetlen igazgatással összefüggő követelések behajtásáról, C(2002) 5048/4. – Lásd e jelentés 54. pontját a mezőgazdasági ágazatról, a strukturális intézkedésekről és a vámügyekről

Az OLAF-szabályzatot folyamatosan frissítik és fejlesztik. Az új OLAF-szabályzat (2005. február 25.) tisztázza a Számvevőszék által felvetett kérdések többségét, beleértve a végrehajtó bizottság szerepét is. Most készül az új CMS-szabályzat, hogy az OLAF-szabályzattól eltérő, alapos leírás álljon rendelkezésre a CMS-ről. Az OLAF megfontolja, hogy külön szabályzatot készítsen-e a vizsgálatok lefolytatásával kapcsolatos anyagokról.

35. A hivatali felelősök folyamatosan biztosítják az ügyek irányítását. 2004-ben még nem dokumentálták szabványosított módon ezt a felügyeletet, de az ügykezelő rendszer (CMS) szintjén, az előrelépési jelentéseken keresztül eszközöket vezettek be a felügyelet egységesítése és megkönnyítése érdekében.

36. A Hivatal elismeri, hogy a CMS a múltban az információ megfelelő nyilvántartására és rögzítésére összpontosított. A Számvevőszék által ezzel kapcsolatban feltárt hiányosságok (lásd 8/98 jelentés) következtében ez volt az OLAF első számú prioritása. Időközben jelentős előrelépések történtek. A CMS új OLAF-szabályzatban olvasható leírása jelzi, hogy a Számvevőszék aggályainak többségét orvosolták. A vezetőség havi jelentést kap azokról az esetekről, amelyekben szükség lehet beavatkozásukra. Új modulokat dolgoztak ki továbbá az információszerzési támogatásra irányuló kérelmek irányítására. Bevezettek egy rendszert az AM-közlemények számára, és most tesztelnek egy hasonló modult a jogi és igazságügyi tanácsadásra irányuló kérelmekhez. A CMS-rendszer tehát egyszerű aktakezelő rendszerből (ahogy a Számvevőszék jellemezte) valódi ügykezelő rendszerre alakul át.

37. Amikor a Hivatal megítélése szerint csalás/szabálytalanság történt, az OLAF tevékenységeinek értékelésekor figyelembe kell venni azt a határozatot, amely szerint a vizsgálat a megfelelő hatóságok által történő további nyomon követést tesz szükségessé. A nyomon követés sikere azonban számos, az OLAF hatáskörén kívül eső, változó tényezőtől függ. Az OLAF azonban már rendszeres és szoros kapcsolatot hozott létre Belgium és Luxemburg igazságügyi hatóságaival, miközben teljes mértékben tiszteletben tartja döntéshozatali autonómiájukat. A belga hatóságokkal további kezdeményezéseket is tettek (kinevezték a belga szövetségi ügyészt az OLAF-ügyek kapcsolattartójának, és 2003. május 22-én körrendeletet fogadtak el az Általános Ügyészek Belga Testületével), 2005-ben pedig képzést szerveztek a gazdasági bűnözésre szakosodott, az OLAF-fal együttműködő ügyészek számára.

A büntetőeljárások és szankciók terén az intézmények a Szabályzat új IX. melléklete alapján számos határozati lehetőséggel rendelkeznek.

A nulla tolerancia politikáját az arányosság elvének és a védelemhez való jognak a tiszteletben tartásával kell alkalmazni, vagyis minden esetben szükség van a kinevező hatóság reakciójára, illetve az ügy sajátosságainak megfelelő szankcióra.

39. Az OLAF belső ellenőrzési egysége a jövőben ellenőrzi a vizsgálatoknál alkalmazott eljárások és ellenőrzések végrehajtását, és minta alapján elvégzi az ügyek minőségellenőrzését (eljárási vonatkozások).

41. Annak érdekében, hogy a végrehajtó bizottság jobban ellenőrizhesse a jelentések minőségét és nagyobb mértékű átláthatóságot biztosítson a működési tevékenységekkel kapcsolatos döntések irányításában, már 2005-ben útjára indították a CMS elektronikus modulját. Az OLAF azonban – a konzultációs eljárás hatékonyabbá tétele érdekében – nem zárja ki a végrehajtó bizottság felépítésének módosítását (lásd a 77. és 58. pontra adott válaszokat).

42. A Bizottság megítélése szerint figyelembe kell venni a Hivatal tevékenységi jelentéseinek a jogalapjuk által meghatározott különböző rendeltetését. Érdemes lenne azonban ésszerűsíteni, és e tekintetben az első lépés már megtörtént a jelentések egy része időpontjának és időtartamának javasolt összehangolásával. A Bizottság és a Hivatal kész folytatni az e kérdésekről szóló párbeszédet az érintett intézményekkel.

43. Tevékenységi jelentéseinek javítása céljából a Hivatal alapos megfontolás tárgyává teszi a megfelelő teljesítménymutatókat, figyelembe véve a nemzeti vizsgálati szolgálatok tapasztalatait is. A belső vizsgálatok esetében például a sikermutató az intézmények által az OLAF beavatkozását követően foganatosított intézkedésekre épülhetne (biztonsági vagy fokozott ellenőrzést lehetővé tévő intézkedések), és kiegészítené a fegyelmi intézkedések számára és eredményére épülő mutatókat.

Az OLAF ajánlásai nyomán történt igazságügyi lépések jobb felmérése érdekében, a nyomon követési eljárás végén a CMS-ben 2004 óta következetesen jelentést tesznek az igazságügyi és fegyelmi nyomon követésről. (Lásd még a 37. pontra adott választ azzal kapcsolatban, hogy az OLAF nincs befolyással a nemzeti eljárásokra vagy fegyelmi eljárásokra.)

A Hivatal tevékenységeinek kiegészítő értékelése szolgáltatja az első jelzéseket az OLAF eredményeiről a működési tevékenység, a pénzügyi hatás és az igazságügyi hatóságokkal való együttműködés terén ⁽¹⁾ (lásd a 8. pontra adott választ).

⁽¹⁾ Az OLAF tevékenységeinek kiegészítő értékelő jelentése 1.3. pontja, SEC(2004) 1370, 2004. október 26.

AZ OLAF EGYES SZERVEZETI EGYSÉGEINEK RÉSZVÉTELE A HIVATAL VIZSGÁLATI MUNKÁJÁBAN

46. A stratégiai hírszerzési egység elsődleges célja a csalás jelenségének – elsősorban kockázatelemzés segítségével történő – mélyebb megértése, mely fokozza az OLAF hozzájárulását a politikai döntéshozatalhoz és a jogalkotási folyamathoz. E folyamat mellékterméke a lehetséges új vizsgálatok beazonosítása. Az 1073/99/EK és 1074/99/EK, Euratom rendeletek módosításáról szóló javaslat tisztázná az OLAF hatáskörét arra vonatkozólag, hogy ilyen elemzések alapján egyes vizsgálatokat prioritásként határozhasson meg. (Lásd a 90. pontra adott választ.)

47. A kommunikációs rendszer minőségi javulásának köszönhetően a tagállamok által közölt szabálytalanságokkal összefüggő adatokat 2004 óta kockázatelemzési célokra használják. Hangsúlyozni kell, hogy amennyiben a tagállamok csalás lehetőségét tarták fel (szemben a szabálytalanságok többségével, amelyek inkább hibával, mint csalással függnek össze), nemzeti szolgálataiknak meg kell tenniük a szükséges lépéseket.

50. a) Az OLAF – a harmadik országokban folytatott vizsgálati feladatok 515/97/EK rendeletben előírt összehangolása keretében – a külső partnerekkel (vámügyi és egyéb végrehajtási ügynökségek) folytatott biztonsági kommunikáció eszközeként az AFIS-rendszert használja.
- b) Az OLAF ugyancsak szükségesnek tartja a közreműködését a tagállamok vámszervei felszerelésének megerősítését célzó programok irányításában, mert ehhez az irányításhoz a birtokában lévő speciális technikai szakértelemre és biztonsági környezetre van szükség.

54. A behajtás és a szabálytalanságok nyomon követése tekintetében a Bizottság úgy ítéli meg, hogy elég egyértelmű a felelőségek megosztása a főigazgatóságok és az OLAF között.

E megfontolások nem érintik a Bizottság a szervezeti egységek közötti felelőség megosztásával kapcsolatos esetleges újabb vizsgálatait, különösen az OLAF feladatainak/hatáskörének értékelése keretében.

A mezőgazdasági ágazatban (a KAP tekintetében) az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság felelőségeit a Bizottság SEC 1995. február 10-i (1995)249 közleménye 2. mellékletének megfelelően határozzák meg (lásd még a Bizottság válaszát a Számvevőszék 3/2004 különjelentésére). Az OLAF jelenleg a tagállamok által az 595/91/EGK rendelet értelmében bejelentett mezőgazdasági szabálytalanságokkal összefüggő behajtási ügyekért felelős. A vissza nem térítendő összegek leírására vonatkozó határozatot a Bizottság a Mezőgazdasági Főigazgatóság által irányított EMOGA végső elszámolási eljárásán keresztül hozhatja meg, és az OLAF a folyamat minden szakaszában részt vesz.

A strukturális intézkedések és a vámügyek ágazata tekintetében a különböző szervezeti egységek felelőségeinek meghatározása egyértelmű. A strukturális intézkedések ágazatában az 1681/94/EK és az 1831/94/EK rendelet alkalmazásában az OLAF felelős a tagállamok által jelentett szabálytalanságok irányításáért is, és együttműködik az engedélyezésre jogosult főigazgatóságokkal (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, Regionális Politikai, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi, Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság). A vámügyi ágazatban az 1995-ös és 1999-es bizottsági határozatok egyértelműen meghatározták az UCLAF/OLAF, illetve az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság hatásköreit.

A nyomon követési egységek által biztosított munkák lehetővé teszik, hogy az ellenőrök anélkül koncentrálhassanak tevékenységükre, hogy a (pénzügyi, közigazgatási és jogalkotási) nyomon követéshez szükséges közigazgatási feladatokkal foglalkozniuk kellene (lásd a 82. pontra adott választ).

55. A Bizottság az OLAF-ra bízta politikájának a csalással szembeni küzdelemre vonatkozó részét. Az elsődleges feladatnak számító vizsgálati munka kézzel foghatóan hozzájárul a csalással szembeni elkészítéséhez. Erdemes szoros kapcsolatban maradni a bűnözés különböző formái elleni küzdelemmel megbízott hatóságokkal, mert a nemzeti gyakorlatok alapos ismerete az OLAF ismereteire is hatással van. Két példa érzékelteti a koncepció/vizsgálat funkciók szinergiahatásait: 1. a helyszíni ellenőrzésekről szóló, 2185/96/Euratom, EK rendelet koncepciója, és azt követően a gyakorlat kidolgozása; 2. az európai ügyészséggel kapcsolatos megfontolások, amelyek egyrészt az OLAF jelenlegi gyakorlatából fakadnak, valamint abból, hogy figyelembe kell venni a büntetőjogi vizsgálat alapelveit (pl. a védelemhez való jog védelmét) (lásd a 91. pontra adott választ).

58. Az igazságügyi egység egyre intenzívebben részt vesz a különböző ágazatok büntetőjogi eljárást eredményező ügyeinek értékelésében (lásd a 77. pontra adott választ).

59. Az OLAF csalással szembeni strukturák létrehozásával és az azokat támogató képzési programok kidolgozásával segíti a Bővítési Főigazgatóságot, a PHARE-program kezelőjét.

Az OLAF tapasztalata segíthet a tagjelölt országoknak a közösségi vívmányok hatékony alkalmazásában a Közösség pénzügyi érdekeinek az EK-Szerződés 280. cikkéből eredő védelme területén. Az OLAF-ra bízott Herkules- és Periklész-program kerete kevés finanszírozásban részesül, és kevés humán erőforrást vesz igénybe. Más szervezeti egységbe való áthelyezésük többet ártana, mint használna a Hivatalra nézve. Az OLAF tevékenységeivel kapcsolatos megfontolások keretében azonban a Bizottság ezt is átgondolhatja.

60. 2005-ben kitüntetett figyelmet fordítottak az új személyzet képzésére (lásd a 63. pontra adott választ), az OLAF azonban fokozott jelentőséget kíván szentelni a belső képzésnek, és a képzési funkciót sokkal inkább struktúrája részévé kívánja tenni.

63. A Bizottság tisztában van az OLAF-ban dolgozó ideiglenes alkalmazottak számának jelentőségével, és a 2006. évi előzetes költségvetési tervezetben, a Számvevőszék által ajánlott értelemben, a Hivatal személyzeti állományának jelentős módosítását javasolta.

a) 2005-ben az OLAF egyrészt bevezető képzéseket szervezett az új ellenőrök részére, másrészt folyamatos képzést biztosított. Tartottak képzést a közbeszerzésről, indítottak specializált nyelv- és jogi tanfolyamokat, műhelyeket szerveztek a vizsgálati módszerekről és a jelentések szerkesztési színvonalának növelése érdekében folyamatos képzési tevékenységet folytattak. 2005-ben az egységek vezetői részt vettek a Bizottság által szervezett „menedzsment” tanfolyamokon.

b) Az OLAF tisztában van azzal a veszéllyel, hogy szerződésük lejártá után tömegesen távoznak az ideiglenes alkalmazottak, ezért az alkalmazottak részére 8 évben maximálta a szerződés időtartamát, hogy elegendő ideje legyen speciális versenyvizsgák megszervezésére, illetve ezzel egyidejűleg módosíthassa a személyzeti állományt (lásd a 63. és 64. pontra adott választ).

A Bizottság nyitott a párbeszédre annak érdekében, hogy a Szabályzat keretében megtalálják az OLAF különleges igényeinek megfelelő egyensúlyt.

64. A Hivatal speciális belső versenyvizsgát kíván kiírni a csalás elleni küzdelemhez, hogy – a felhalmozott szakértelem megőrzése érdekében – a legképzettebb alkalmazottak tisztviselőkké válhassanak.

65. A Hivatal jelenleg 25 kiküldött nemzeti szakértőt (KNSZ) foglalkoztat. E szám növekedése nincs kizárva, de megjegyzendő, hogy státuszuknál fogva a KNSZ-k bizonyos érzékeny feladatok nem végezhetnek el.

Ráadásul az OLAF tapasztalata szerint információszerzési célokra érdemesebb szakosodott ideiglenes alkalmazottakat felvenni, mert a tagállamok nem elég felkészültek a KNSZ-ek rendelkezésre bocsátásához, és a KNSZ-ek kiküldésébe általában beleegyező tagállamok hatóságainál nem áll rendelkezésre a közvetlen kiadással működő programokkal kapcsolatos szakértelem. Felmerülne a földrajzi egyensúly problémája is.

A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG

66. A felügyelőbizottság tekintetében a Bizottság az OLAF tevékenységeit értékelő jelentése szerint ⁽¹⁾ számos probléma merült fel szervezeti szinten, többek között a működési előirányzatok végrehajtását és a bizottság titkárságának munkahelyét illetően. A Bizottság – a jogszabályok teljes tiszteletben tartásával – konstruktívan és pragmatikusan kívánja megvitatni az [új] felügyelőbizottsággal a problémák megoldását.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

74. Az OLAF tevékenységének jelenlegi jogi kerete és a tevékenység jellege megnehezíti a prioritások irányításának és az eredmények kezelésének kérdését. A Bizottság mindazonáltal felkérte az érintett hatóságokat a Hivatal stratégiai prioritásainak átgondolására (lásd a Hivatal tevékenységeit értékelő jelentés 11. ajánlását ⁽²⁾). Ezzel a kérdéssel a Bizottság is foglalkozik majd a Hivatal működésének reformjával kapcsolatban jelenleg folyamatban lévő megbeszélések keretében. Az eredmények kezelése tekintetében az OLAF serkenteni kívánja a különböző eljárások (igazságügyi, behajtási és fegyelmi) közötti szinergiákat – a szükséges biztonsági intézkedések foganatosításával –, és mindent megtesz a pénzügyi érdekek védelmére szolgáló leghatékonyabb módszer előnyben részesítéséért.

A Hivatal eredményeit mérő teljesítménymutatók tekintetében a Bizottság hangsúlyozza, hogy összetett, alapos megfontolást igénylő kérdésről van szó, annál is inkább, mert a Hivatal nem rendelkezik a siker minden elemével azokban az ügyekben, amelyek esetében a nyomon követés a nemzeti hatóságok vagy az érintett közösségi intézmények hatásköre. Az OLAF mindazonáltal – az OLAF tevékenységeiről készített kiegészítő értékelésben (2004) elvégezte az eredmények első elemzését. A Hivatal célja az elemzés fejlesztése, valamint a teljesítménymutatók átgondolása a nemzeti szolgálatok tapasztalatainak (legjobb gyakorlatának) figyelembevételével. Lásd a VII. és 8. pontra adott választ).

76. A Hivatal megítélése szerint az OLAF működési tevékenységeit – az átlátható jelentéstétel és a közös tevékenységi gyakorlat kultúrájának kialakítása érdekében – ugyanolyan belső irányítási eljárásoknak kell alávetni. Ez lehetővé teszi az erőforrások ágazatok közötti rugalmas felhasználását, és megakadályozza a különböző működési ágazatok kereszteződését. A gyakran összetett segítségnyújtási és szervezési tevékenységek szigorú belső eljárások alkalmazását teszik szükségessé (lásd a 13. és 14. pontra adott választ).

Az OLAF működési reformja és annak szervezeti téren való megvalósítása céljából történő folyamatban lévő munkálatok keretében az OLAF megfontolás tárgyává tehetné a segítségnyújtási és szervezési tevékenységek, illetve a vizsgálatok között különbséget tevő igazgatási struktúra kialakítását.

⁽¹⁾ COM(2003) 154 végleges.

⁽²⁾ Az OLAF tevékenységeit értékelő jelentés, COM(2003) 154 végleges.

77. 2003 vége óta az OLAF ösztönzi a nyomon követési és igazságügyi egységek együttműködését a vizsgálatok elindításában, végrehajtásában és véglegesítésében, mert ez pozitív hatással jár a vizsgálatok hatékonyságára és nyomon követésére. A 2005-ben megvalósított CMS-modul megkönnyíti az együttműködést.

Az OLAF már figyelembe vette a Számvevőszék megjegyzését a vizsgálati tevékenységek motivációjával kapcsolatban, és 2005 óta az ügyeket értékelő jelentések munkatervet határoznak meg. A végrehajtó bizottság átszervezése tekintetében az OLAF kész elgondolkozni a kötöttebb képzésről, hogy a bizottság koncentráltabban foglalkozhasson a tevékenységeivel (lásd a 41. és 58. pontra adott választ).

78. 2004 óta az informatikai ügykezelő rendszer megkönnyítette a vezetőség által gyakorolt felügyeletet és a Hivatal ügyeinek irányítását. A vizsgálatok átlagos időtartama folyamatosan csökken (2004-ben 22 hónap). (Lásd az V., 20 b, 23., 33., 35., 36. és 87. pontra adott választ).

Annak érdekében, hogy az egységek vezetői jobban szem előtt tarthassák a vizsgálatok prioritásait, az OLAF az ellenőrök munkaidejét nyilvántartó rendszer bevezetését tanulmányozza (lásd a 25. és 79. pontra adott választ). Ezenkívül a Hivatal kezdő képzést vezetett be az új alkalmazottak, és folyamatos specializált képzést az ellenőrök számára, hogy ezáltal tökéletesíthessék munkájuk minőségét és tisztában lehessenek a rendelkezésükre álló, a tevékenységüket hatékonyabbá tevő eszközökkel (lásd a 29. és 63. a) pontra adott választ).

79. 2004-ben a CMS segítségével fel lehetett mérni az egy ellenőre jutó folyamatban lévő ügyek számát (lásd a 26. és 14. pontra adott választ).

2005-ben az OLAF megvizsgálja a nemzeti vizsgálati szolgálatok tapasztalatait az ellenőrök munkaidejének nyilvántartásával kapcsolatban, egy olyan hasonló rendszer bevezetése céljából, amely követi a vizsgálatok munkatervben tervezett időtartamát. Ezzel párhuzamosan kísérleti fázisban van a munkaidőnek a nyomon követési egységek által történő nyilvántartása.

80. A Bizottság az 1073/1999/EK és 1074/1999/Euratom rendelet módosításáról szóló javaslatban ⁽¹⁾ foglalkozott a vizsgálatok maximális időtartamának kérdésével: a javaslat 12 hónapban állapítja meg az időtartamot, amely a Hivatal igazgatójának határozatával és a felügyelő bizottság véleményét követően többször is meghosszabbítható 6 hónappal.

81. Lásd a 37. és 43. pontra adott választ).

A Hivatal nem tehető felelőssé az igazságügyi és fegyelmi hatóságok által tett lépésekért, de mindent megtesz azért, hogy megerősítse az együttműködést e szervekkel (2002-ben létrejött az IDOC, amellyel az OLAF egyetértési megállapodást kötött). A Bizottság és az OLAF megítélése szerint kielégítő az együttműködés az IDOC-kal.

⁽¹⁾ Lásd a javaslat 6. cikkének (7) bekezdését. COM(2004) végleges, 2004. február 10.

Lásd a 29. pontra adott választ).

82. Az igazságügyi nyomon követés többletértéke nem korlátozódik az igazságügyi egység munkatársainak az anyagok igazságügyi hatóságoknak történő átadása alkalmával történő hozzájárulására, hanem a különböző fegyelmi vagy igazságügyi eljárásokkal (a mentelmi jog vagy a tisztviselők fenntartási joga felfüggesztésére irányuló kérelem, titoktartásra vonatkozó kötelezettség) összefüggő kiegészítő kérdések keretében alakul ki.

A pénzügyi nyomon követéssel összefüggő feladatok tekintetében a Bizottság úgy határozott, hogy a behajtás esetében összekapcsolja az OLAF szakértelmét az engedélyezésre jogosult tisztviselők szakértelmével. Lásd a 31. és 54. pontra adott választ).

E megfontolások nem érintik a Bizottság a szervezeti egységek közötti felelősség megosztásával kapcsolatos esetleges újabb vizsgálatait, különösen az OLAF feladatainak/hatáskörének értékelése keretében.

A mezőgazdasági kiadások tekintetében már létezik egy mechanizmus, amely alapján a feltételezhetően illegálisan kifizetett finanszírozás behajtásának nyomon követését a Mezőgazdasági Főigazgatóság intézi a végső elszámoláson keresztül.

Az igazságügyi nyomon követést nem lehet azokra az ügyekre korlátozni, amelyekben a büntetőjogi eljárást követően az eredeti kiadást jóváhagyó tisztviselőnek polgárjogi eljárást kell kezdeményeznie a behajtásra. Az intézményekkel való kommunikációhoz segítséget kérnek a Hivataltól segítséget kérnek azok a hatóságok, amelyekhez az ügyeket küldik. Tevékenységének értékelése és fejlesztése céljából a Hivatalnak nyomon kell követnie a különböző hatóságoknak átadott ügyeket, hogy így megismerhesse azok kimenetelét.

A jogalkotói nyomon követés tekintetében a működési főigazgatóságok feladata, hogy a területükhöz tartozó szükséges kezdeményezéseket az OLAF vizsgálatát követő ajánlások nyomán megtegyék. A Hivatal hangsúlyozza, hogy a csalásbiztonság keretében egyre nagyobb szerepet vállal a jogalkotás folyamatában (lásd a 91. pontra adott választ).

83. A Hivatal hangsúlyozza, hogy természetes, hogy az igazgatási határozattal kapcsolatos reklamációt először az érintett igazgatóhoz nyújtják be, és csak ezután keresnek jogorvoslatot.

Az 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló javaslat ⁽²⁾ előírja az érintett személyek védelemhez való jogának egységes szerkezetbe foglalását – különös tekintettel a meghallgatáshoz való jogra –, és egyéb fontos pontosításokat tesz az OLAF vizsgálatait irányító eljárásokkal kapcsolatban.

84. Az OLAF szerint a működési jelentéseket egységesíteni lehetne a tagállamokkal és a harmadik országokkal; a bizottsági jelentés 15. cikkének 6. ajánlása szerint – az igazságügyi tanácsadási és nyomon követési munka hatékonyságának megerősítéséhez – egy útmutatót kell összeállítani a legjobb gyakorlatokról. A Hivatal 2005-ös prioritásai között szerepel a működési kapcsolatok javítása. Lásd a 15. és 37. pontra adott választ).

⁽²⁾ COM(2004) 103, 2004. február 10.

85. A Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb törvénytelen tevékenységgel szembeni védelme céljából történő kölcsönös igazgatási segítségnyújtásról szóló 2004. júliusában benyújtott bizottsági javaslat célja, hogy egységesítse a Bizottság (az OLAF) és a nemzeti hatóságok közötti kapcsolatot. A 2185/96/EK rendelet elsődleges fontosságú a vizsgálatok lefolytatása szempontjából, és jelentős behajtásokat tesz lehetővé. A Bizottságnak biztosított hatáskörök azokban nem feltétlenül egyeznek a nemzeti jogban a hasonló szervezeteknek előírtakkal, ami nehezíti a rendelet alkalmazását.

Az OLAF fejleszteni kívánja a tagállamokkal történő együttműködést, ami mindkét féltől folyamatos és állandó erőfeszítést kíván. Ebbe az irányba mutat az 1073/1999/EK és 1074/1999/Euratom rendeletek módosításáról szóló, 2004 februárjában benyújtott javaslat 3. cikke és a Bizottság jelentése 15. cikkének 5. ajánlása (az OLAF és a nemzeti hatóságok közötti egyetértési megállapodás kiterjesztése).

87. A CMS lehetővé teszi a vizsgálatok folyamatos irányítását, a CMS-ből származó előrelépési jelentések pedig 2003 óta működnek. A CMS prioritása a múltban az anyagokra vonatkozó információk rögzítése és csoportosítása volt, a rendszer azonban folyamatosan fejlődik, hogy az ügykezelés valódi eszközévé válhasson (lásd a 36. pontra adott választ).

A CMS-nek megvannak azon tulajdonságai, amelyekkel a folyamatos ügykezelés eszközévé válhat, használatát azonban tovább kell fejleszteni. (Lásd a 17. pontra adott választ.)

Az OLAF-Szabályzat 2005 februárjában elfogadott változatában már történtek javítások. Az OLAF azt is megfontolás tárgyává teszi, hogy a vizsgálatok lefolytatásával kapcsolatos anyagokat külön dokumentumban foglalja-e össze (lásd a 34. pontra adott választ).

Végül különleges erőfeszítések történtek a képzéssel kapcsolatban. (Lásd a 63. a) pontra adott választ.)

88. Tevékenységi jelentéseinek javítása és tevékenységének értékelése céljából az OLAF – a nemzeti vizsgálati szolgálatok tapasztalatainak felhasználásával – megfontolás tárgyává teszi a teljesítménymutatókat (lásd a 8. és a 37. pontra adott választ).

Amint az a 42. pontra adott válaszban olvasható, a Hivatal és a Bizottság kész folytatni az érintett intézményekkel a párbeszédet az OLAF által készített különböző jelentések tartalmáról és ésszerűsítéséről.

89. A Hivatal működési tevékenységének túlnyomó része reaktív abban az értelemben, hogy a nemzeti vizsgálati szolgálatok többségéhez hasonlóan külső, nem mindig előre látható megkeresésekre reagál.

A személyzet stabilitásának érdekében a Hivatal speciális belső versenyvizsgát kíván kiírni a legképzettebb alkalmazottak felhalmozott szakértelmének megőrzése, illetve a Hivatal személyzeti állományának a Számvevőszék javaslata szerinti módosítása érdekében (lásd a 63. és 64. pontra adott választ).

A Hivatal elkészítette a 2005. évre szóló munkatervet, amely a különböző egységeknek a tervezett munkamennyiség függvényében ítél oda erőforrásokat. Az egység nagyságától függően az egységek vezetőit – a vizsgálatok szoros nyomon követésének biztosítása érdekében – működési vezetők segítik.

90. Ma a stratégiai hírszerzési egység lehetővé teszi a Hivatal számára a kockázati zónák felismerését, a jövőben pedig lehetővé teszi az erőforrások odaitelését a különböző ágazatokban (lásd a 19. pontra adott választ). Az egység szerepe a jövőben közvetlenebbül járulhat hozzá a vizsgálati tevékenységhez, különösen a Hivatal prioritásai irányításának keretében (lásd a 46. pontra adott választ).

A Bizottság 1073/1999/EK és 1074/1999/Euratom rendelet módosításáról szóló javaslata – amely tisztázza a Hivatal vizsgálatainak megnyitási lehetőségeivel kapcsolatos megfontolásokat – lehetővé teszi az OLAF számára, hogy prioritásként kezelje azokat az ügyeket, amelyek a stratégiai elemzéssel foglalkozó szervezeti egységek szerint fokozott kockázatot jelentenek. A Számvevőszék ezen ajánlása egyébként összhangban van az OLAF tevékenységeit értékelő jelentés 5. ajánlásával⁽¹⁾.

A tagállamok által közölt szabálytalanságok tekintetében, az adatok közlésének és értékelésének javulását követően most kockázatelemzési célokra használják fel azokat. (Lásd a 47. pontra adott választ.)

91. A csalásbiztosság tekintetében a közösségi jogalkotó elismerte a Hivatal működési tevékenysége és a csalással szembeni módszerek megtervezésére irányuló munkája közötti szinergiákat (lásd 1073/1999/EK rendelet).

A Bizottság csalásbiztosságról szóló közleménye (SEC(2001) 2029) speciális koordinációs és konzultációs szerepet ír elő az OLAF számára (lásd az 55. pontra adott választ). Az OLAF reformjával kapcsolatos nyilvános európai parlamenti meghallgatáson szó lesz a Hivatal kettős funkciójáról.

92. Az OLAF által vezetett programok irányításához rendelkezésre álló humán erőforrás csekély, és pénzügyi keretük sem jelentős. Az OLAF programokból származó előnyei és a Hivatalnak nyújtott kedvezmények nagyon is valószínűsítik, különösen az együttműködés területén. A Bizottság azonban általános megfontolás tárgyává tehetné az OLAF programok keretében érvényes felelősségeit.

93. A felügyelő bizottság tekintetében a Bizottság osztja a Számvevőszék azon véleményét, hogy a Hivatal irányítását felül kell vizsgálni.

⁽¹⁾ COM(2003) 154 végleges.

Az 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló, az intézményeknek megvitatás céljából átadott javaslatban a Bizottság elővezette a lehetséges megoldásokat a felülvizsgáló bizottság szerepének jobb meghatározására, és a jövőben ezt alaposabban átgondolja.

94. A Számvevőszék ajánlásainak megvalósításához alapos megfontolásra van szükség, amely esetleg az OLAF átszervezését is eredményezheti annak érdekében, hogy az fokozottabban azonosítsa a különböző funkciókat és szinergiákat biztosítson közöttük az OLAF elsődleges tevékenységének, azaz a vizsgálatnak kellő hatékonysággal történő ellátásához.

A csaláselleni stratégiának globálisnak kell lennie: tartalmaznia kell az elemzést és a politikák kidolgozását, jogalkotási javaslatokat és ügynökségi és nemzetközi együttműködést a vizsgálati és működési funkció központi eleme köré épülve. E megfontolások nem érintik a Bizottság a szervezeti egységek közötti felelősség megosztásával kapcsolatos esetleges újabb vizsgálatait, különösen az OLAF feladatainak/hatáskörének értékelése keretében.

MELLÉKLET

AZ OLAF FELÜGYELETI BIZOTTSÁGA ÁLTAL ADOTT VÁLASZ

A felülvizsgáló bizottság szerepe (66. pont)

A felülvizsgáló bizottság a vizsgálatok lefolytatásának módszerét illetően ellenőrzi az alábbiak tiszteletben tartását: „az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, különösen a tisztességes bánásmód elvét, az érintett személyek számára a velük kapcsolatos ügyekben a véleményük kinyilvánítására vonatkozó jogosultság elvét, és azt az elvet, hogy a vizsgálat eredményeként levont következtetéseknek kizárólag a bizonyíték értékű tényeken nyugodhatnak” (lásd az alaprendelet 10. preambulumbekzdését). Az itt meghatározott igen pontos iránymutatásoknak köszönhetően könnyen megfogalmazható néhány elv a vizsgálati eljárások szabályaira vonatkozóan. A bizottság feladatai közé tartozik továbbá a rendelkezések végrehajtásának felügyelete a titkosság és az adatvédelem vonatkozásában.

A. A Hivatal függetlensége és a felülvizsgáló bizottság (67. és 70. pont)

Az 1073/1999/EK rendelet által bevezetett egyik legjelentősebb újdonságnak a Hivatal és annak igazgatójának a vizsgálati hatáskör gyakorlása során való függetlensége számít. E függetlenség – amit nem hivatalos nyomás vagy befolyásgyakorlás sokkal inkább veszélyeztethet, mint egy intézményi szerv közvetlen utasításai – megerősítése érdekében a bizottságnak éber figyelmet kell tanúsítania, ami egyébként az egyetlen eszköz a függetlenségét bármiféle módon veszélyeztető lépések megelőzésének.

B. A felülvizsgáló bizottság és a bíróság előtt álló személyek jogai (67., 68. és 70. pont)

Nem tartozik a bizottság szerepkörébe a vizsgálatok jogszerűségének tényleges ellenőrzése.

Az ombudsman tevékenysége, habár nagy jelentőséggel bír, önmagában nem elegendő, és jogi értelemben nem jelenti a jogszerűség ellenőrzését. A bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogalkotó intézkedésének ki kellene egészítenie ezeket az esetleges „működésbeli zavarokat” megvilágítani hivatott tevékenységet. Ebben a tekintetben, a CoCoBu-val folytatott eszmecsere követően a felülvizsgáló bizottság éves beszámolóiban nem felejtette ki az érintett területekre vonatkozó javaslatait megemlíteni az Európai Ügyészség létrehozására tekintettel. A felülvizsgáló bizottság legutóbb a 2004. évi beszámolójában tett javaslatot a szabadságjogi ügyvéd kinevezésére.

A felülvizsgáló bizottság tudatában van annak, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása a bíróság előtt álló személyek számára garanciát jelent és feltétele annak, hogy az OLAF vizsgálatai hatékonyak legyenek.

A felülvizsgáló bizottság tevékenysége megkezdése óta, illetve annak elkerülése érdekében, hogy ne avatkozzon bele az OLAF vizsgálatai tevékenységeibe, egyedi esetekben megtagadta a fellépést, és soha sem fogadta el az OLAF vizsgálataiban részt vevő személyek által benyújtott kérelmeket, amelyek közül néhányan ügyvédi jelenlét melletti meghallgatást kértek a bizottságtól. Ily módon kezdettől fogva elkerülhető volt az a veszély, hogy átfedés alakuljon ki az ombudsman tevékenységével.

Mindazonáltal a felülvizsgáló bizottság az egyedi kérelmeket felhasználta arra, hogy beazonosítsa az általános jellegű problémákat. A bizottság saját ülései (amelyek keretében megvizsgálta az ombudsman határozatait) és az OLAF-fal folytatott eszmecsere alkalmával alaposan végiggondolta e problémákat.

Számos találkozóra került sor az eljárási szabályok kérdését illetően a Hivatal igazgatójával és a vizsgálatokért felelős igazgatóval. Egyes kérdésekben (pl. kihallgatási jegyzőkönyvek bevezetése) gyorsan pozitív eredményeket értek el. A Hivatal tényleges belső eljárási kódexének létrehozása továbbra is kérdéses, bár ennek szükségességét a felügyeleti bizottság több alkalommal is kiemelte. A Hivatal igazgatója eddig nem fejezte ki kívánságát egy ilyen kódex kifejlesztésére vonatkozóan, még ha csak kizárólag belső használatra készülne is.

C. A felügyeleti bizottság és a vizsgálati hatáskör rendszeres ellenőrzése (69. pont)

Az első időszakban – ami kétségtelenül túl hosszú időt vett igénybe – a bizottságnak a kívántnál nagyobb figyelmet kellett szentelnie az OLAF keretén belüli új struktúrák és munkamódszerek létrehozására. Csak ezt követően fordulhatott a működést illető kérdések felé, és gyakorolhatta a vizsgálati hatáskör ellenőrzésével kapcsolatos hatásköreit (lásd a legutóbbi éves beszámoló I. fejezetét).

1. Az új struktúrák létrehozása (69.b.)

A Számvevőszék egyik ajánlására válaszul 2001 első féléve óta létrehozták az iratok összességének nyilvántartási rendszerét, a folyamatosan javuló „Case Management System”-et és az iktatási osztályt.

2. Információk a kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokat illetően (69.a.)

A kilenc hónap óta tartó és le nem zárt vizsgálatokról az OLAF igazgatója által küldött, a rendelet 11.7. cikkében előírt információ kifejezetten hasznos információforrásnak bizonyult a bizottság számára és az ellenőrzés lényeges eleme volt. Ezen információk a gyakorlatban hasznos eszmecserét váltottak ki, amiket a vizsgálati tevékenység fejlődéséről, valamint általános kérdésekről folytattak a vizsgálatokért felelős igazgatóval.

3. Előzetes értesítések egy tagállam igazságügyi hatóságai számára történő információszolgáltatásról (69.c. és 69.d.)

A rendelet 11.7. cikkének utolsó mondata előírja, hogy „az igazgató a felügyeleti bizottságot tájékoztatja minden olyan esetről, amikor információt kell szolgáltatni egy tagállam igazságügyi hatóságai számára”. A felügyeleti bizottság a belső szabályzatának (amely a HL-ben 2000. február 25-én került közzétételre, és amit a kérdés referense, Da Cunha Rodriguez úr – akkoriban a felügyeleti bizottsága tagja, azt követően az Európai Községek Bíróságára kinevezett bíró – által kidolgozott szöveg alapján fogadtak el) 22. cikke ötödik albekezdésében szereplő „kell” szót előzetes értesítésként értelmezte.

Ez az értelmezés állandó gyakorlattá vált, nem vezetett sem vitához, sem pedig kellemetlenséghez.

Egy kényes esetben – a szóban forgó iratra való hivatkozás nélkül – a vizsgálatokért felelős igazgató felkérte a felügyeleti bizottságot, hogy az OLAF értesítse a bizottságot miután a nemzeti igazságügyi hatóságoknak átadták az információkat. A bizottság beleegyezett e jelentésbe.

4. Belső és külső vizsgálatok (71. pont)

A belső vizsgálatok erősen magukra vonták az intézmények figyelmét a Santer elnök által vezetett Bizottság lemondásához vezetett események során. Az (1) és (7) preambulumbekzdés, valamint a rendelet 1.3. cikke ezen aggodalomnak ad hangot. E tekintetben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a külső vizsgálatokat a valóságban a tagállamok irányítják, mivel ők hajtják végre a vizsgálati lépéseket, míg a Hivatal tevékenysége anyagi hozzájárulás nyújtására vagy koordinációs ülések szervezésére korlátozódott.

Az összes irat és a CMS vizsgálatát követően azonban minden bizonnyal kijelenthető, hogy a gyakorlatban sem a Hivatal sem pedig a felügyeleti bizottság (munkája alapjául a Hivatal által alkalmazott vizsgálatok szolgálnak) nem részesítette előnyben a külső vizsgálatok rovására a belső vizsgálatokat és azok büntetőeljárás kimenetelét. Az a tény, hogy a természetüknél fogva érzékeny belső vizsgálatokat a Hivatal és a felügyeleti bizottság (mint ahogy az látható a bizottság jegyzőkönyvében), továbbá a sajtó is kiemelt figyelemben részesítette, egyáltalán nem jelenti azt, hogy a külső vizsgálatokat háttérbe szorították volna. Függetlenül a külső vizsgálatoktól többek között azt is meg kell jegyezni, hogy a Hivatal jelentős segítségnyújtási tevékenységet folytatott a tagállamok javára, amit a bizottság nagyra értékelt (lásd az éves beszámoló II. fejezetét).

5. A lezárt ügyek és az értékelési lapok vizsgálata (72. pont)

A felügyeleti bizottság különös figyelmet szentelt a lezárt ügyek vizsgálatának, továbbá megbízta titkárságát, hogy a lehető legnagyobb számú lezárt ügyet vizsgálja meg, és készítse el – de csak a jelentősebb esetekben – az értékelési lapokat. Mivel kizárólag a már lezárt esetekkel foglalkoztak, lehetővé vált elkerülni a folyamatban lévő vizsgálatokkal való összeütközés veszélyét. A felügyeleti bizottság titkársága által készített értékelési lapok – éppen azért, mert természetüknél fogva kizárólag belső használatra készültek – hasznosnak bizonyultak az adott esetben felmerült problémák felismerése szempontjából, és a bizottság alapos elemzéseket végzett azokra vonatkozóan. A felügyeleti bizottság és a Hivatal igazgatója vagy a vizsgálatért felelős igazgató között kifejezetten hasznos eszmecserére került sor az adott esetben felismert elvi problémákat illetően, mint például az eljárási problémák és a tagállamokbeli bűnügyi eljárások eredményeinek vizsgálatához kötődő problémák esetében. A felügyeleti bizottság jegyzőkönyvei nem mindig tükrözik vissza a bizottság ülései során tett észrevételek sokrétűségét, mivel néhány, az OLAF által lezárt irat a tagállamokban vizsgálat tárgyát képezte.

D. Következtetések (93. pont)

Következtetésként elmondható, hogy a felügyeleti bizottság teljes mértékű támogatást tanúsít a Hivatallal szemben, valamint – szükség esetén – ösztönzi új struktúrák vagy módszerek bevezetését. E magatartás konkrét pozitív eredményekhez vezetett az iktatási osztály, az iratok nyilvántartási rendszere és a CMS tekintetében, a Hivatal igazgatója azonban a mai napig nem válaszolt a felügyeleti bizottság sürgős és ismételt ajánlására, melynek célja egy tényleges eljárási kódex elfogadása.

Nincsen olyan eset, amelynél a felügyeleti bizottság esetlegesen összeütközésbe került volna a folyamatban lévő vizsgálatok lefolyásával. A Hivatal igazgatójával és a különböző igazgatóságokért felelős igazgatókkal szervezett havi találkozások viszont kedvező alkalmat nyújtottak az elvi és általános jellegű kérdések megvitatására, melyekre így volt alkalom felhívni a felügyeleti bizottság figyelmét.