

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG

AZ OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSE – 2017

(2018/C 389/01)

Az OLAF Felügyelő Bizottság tagjai

Jan MULDER

az OLAF Felügyelő Bizottság elnöke

a Felügyelő Bizottság tagja 2017. január 23-tól, elnöke 2017. március 1-től
volt európai parlamenti képviselő, Hollandia

Colette DRINAN

a Felügyelő Bizottság tagja 2016. július 13. és 2017. november 15. között,
elnöke 2016. szeptember 7. és 2017. március 1. között
Írország állami számvevőszékének elnöke, Írország
okleveles könyvvizsgáló

Maria Helena FAZENDA

a Felügyelő Bizottság tagja 2017. január 23-tól
a belső védelmi rendszer főtitkára, Portugália
ügyész

Petr KLEMENT

a Felügyelő Bizottság tagja 2017. január 23-tól
Legfőbb Ügyészség, Cseh Köztársaság
ügyész

Grażyna STRONIKOWSKA

a Felügyelő Bizottság tagja 2016. július 13-tól
a lengyel államügyészség ügyésze, Varsó, Lengyelország
ügyész

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

a Felügyelő Bizottság tagja 2017. december 1-től
a főszámvevőt támogató egység vezetője a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó különleges
ügyész hivatalánál, Spanyolország
ellenőr, jogász, közigazdász

AZ ELNÖK ELŐSZAVA

Örömmre szolgál, hogy benyújthatom az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) Felügyelő Bizottságának 2017. évi éves jelentését.

A jelenlegi jelentéstételi időszak teljesen lekötötte a Felügyelő Bizottság és annak titkárságának figyelmét. Az év során több, a Felügyelő Bizottság összetételét érintő személyi változás is történt. Catherine Pignon, Johan Denolf és Dimitrios Zimianitis hivatalos megbízatása lejárt, és helyüket január 23-tól Helena Fazenda, Petr Klement, valamint jómagam, Jan Mulder vettük át. Szeretném megragadni ezt az alkalmat, hogy köszönetet mondjak nekik az Európai Uniónak általában, valamint különösen a Felügyelő Bizottságnak és az OLAF-nak tett szolgálatukért.

Colette Drinan 2017. március 1-jén lemondott elnöki tisztségéről, és helyét jómagam vettem át. Drinan asszony ugyanezen év november 16-án felügyelő bizottsági tagságáról is lemondott, és helyébe Rafael Muñoz López-Carmona lépett. A Felügyelő Bizottság nevében szeretnék köszönetet mondani neki a munkánkban való részvételéért.

2017. októberében az OLAF volt főigazgatója, Giovanni Kessler elfogadott egy olaszországi tisztséget, mielőtt a brüsszeli hivatali ideje lejárt volna. Röviddel e döntése bejelentését követően kezdetét vette az OLAF új főigazgatójának felvételére irányuló eljárás. A Felügyelő Bizottság elnökeként megfigyelői szerepben vettem részt a felvételi eljárásban. A Felügyelő Bizottság nem emelt kifogást a Bizottság által alkalmazott eljárással szemben.

Függetlenségét biztosítandó a Felügyelő Bizottság titkárságát 2017-ben az OLAF-tól az Európai Bizottság egyik hivatalához, a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatalhoz (PMO) helyezték át. Ez az áthelyezés azonban pusztán adminisztratív jellegű. Az adminisztratív áthelyezés az OLAF helyiségeiből az épület egy másik, az OLAF biztonságos területén kívül eső részébe történő fizikai átköltözéssel is járt. Utólag visszatekintve elmondható, hogy e változás eredményei nem váltották be a Felügyelő Bizottság várakozásait.

A Felügyelő Bizottság munkája jelentős részben a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽¹⁾ (a továbbiakban: „OLAF-rendelet”) hatékonyságának a rendelet 19. cikke szerinti értékelésére irányult. Ezt az értékelést 2017. október 2-ig kellett elvégezni.

A Felügyelő Bizottság által az OLAF-rendelet értékeléséről megfelelően benyújtott vélemény legfőbb következtetései a következők voltak:

- i. a rendeletet olyan követelménnyel kell kiegészíteni, amely szerint – az OLAF függetlenségének teljeskörű megerősítése érdekében – a Felügyelő Bizottságnak joga van hozzájutni az általa a feladatai ellátásához szükségesnek ítélt információkhoz;
- ii. az eljárási garanciák tekintetében nagyobb fokú egyértelműsége van szükség; valamint
- iii. szélesebb körben kötelezővé kell tenni a tagállamok OLAF-vizsgálatok során történő együttműködését.

A jelentés teljes szövege a Felügyelő Bizottság intézményközi weboldalán érhető el a <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/> címen.

A Felügyelő Bizottság arra összpontosított, hogy megismertesse új tagjait az OLAF belső működésével, elemezze az elutasított ügyeket, ellenőrizze a vizsgálatok időtartamát, megvizsgálja az érzékeny ügyeket, valamint ellenőrizze az OLAF kiadásainak végrehajtását. A Felügyelő Bizottság tagjai és én több alkalommal is találkoztunk az OLAF vizsgálatokkal foglalkozó személyzetével és vezetésével az együttműködés, valamint a Hivatal irányításának megerősítése érdekében.

A Felügyelő Bizottság megállapította, hogy az elkövetkező évben komoly erőfeszítésekre lesz szükség az eljárási garanciák, a vizsgálatok hossza, valamint a nemzeti igazságügyi hatóságoknak és az uniós intézményeknek továbbított ügyekkel és ajánlásokkal kapcsolatos sikerességi arány vonatkozásában.

A korábbi jelentések a Felügyelő Bizottság rendelkezésére bocsátott információk hiányát emelték ki az egyik legfontosabb problémaként. Az új Felügyelő Bizottság kiemelt fontosságú célként tűzte ki, hogy a szükséges információkhoz megfelelően hozzáférve teljesítse feladatait. Giovanni Kessler volt főigazgató biztató lépéseket tett ez irányban, Nicholas Ilett megbízott főigazgatóként történő hivatalba lépését követően pedig ez a folyamat felgyorsult. Ilett úr javította az OLAF és annak felügyeleti szerve közötti párbeszédet és zökkenőmentes együttműködést, továbbá mindig a Felügyelő Bizottság rendelkezésére állt, hogy tájékoztatást nyújtson, valamint megossza álláspontját és az irányítási lehetőségeket. A Felügyelő Bizottság különösen nagyra értékelte a párbeszéd e nyitott csatornáját.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.).

A Felügyelő Bizottság állandó meghívást adott az OLAF főigazgatójának, valamint vezető tisztviselőinek és vezetőségi tagjainak az összes plenáris ülésén való részvételre. Ez a kezdeményezés kétségkívül javította az információáramlást. A Felügyelő Bizottság tagjai konstruktív, együttműködésen alapuló szemléletmódot alakítottak ki, amelynek keretében az OLAF és a Felügyelő Bizottság kölcsönösen megerősítheti egymásnak a Hivatal irányító testületeként betöltött szerepét. A 2017-es jelentéstételi időszakban ugyanakkor a helyzet még nem volt ideálisnak nevezhető, ahogy az az alábbiakból is kiderül. Több időre van szükség ahhoz, hogy e szemléletmód teljes kedvező hatását kibontakoztassa az Európai Unió szempontjából.

Minden ülésen aktuális kérdésként jelentek meg az újonnan életre hívott Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatos fejlemények. Mivel az Európai Ügyészség hatással lesz az OLAF jövőjére, a Felügyelő Bizottság gondoskodott arról, hogy azt folyamatosan tájékoztassák a jogi szempontból való létrehozásával kapcsolatos előkészületekről, a pénzügyi vonatkozásokról, valamint jövőbeli működéséről. Az Unióban az OLAF-nak és az Európai Ügyészségnek egyaránt meglesz a maga szerepe, a két hivatal között létrejövő szinergiahatások pedig az adófizetők, a tagállamok, valamint az EU érdekeinek hatékonyabb védelmét fogják eredményezni. Az OLAF ezenkívül időről időre tájékoztatta a Felügyelő Bizottságot az OLAF és az Európai Bizottság által az Európai Ügyészségről szóló rendelet végrehajtása érdekében tett intézkedésekről.

Mint említettem, az elmúlt év az átmenet éve volt. A Felügyelő Bizottság összetételének és a titkárság adminisztrációs helyének változása olyan helyzetet teremtett, amelyhez az érintetteknek nem mindig volt könnyű alkalmazkodniuk, és ez különösen igaz a titkárság esetében. Szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik lehetővé tették, hogy munkánkat az OLAF-rendeletnek megfelelően folytathassuk.

Jan MULDER

az OLAF Felügyelő Bizottság elnöke

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
MEGBÍZATÁS	5
JOGSZABÁLYI KERET	6
AZ OLAF ERŐFORRÁSAINAK NYOMON KÖVETÉSE	7
A FELÜGYELETI FUNKCIÓT ELLÁTÓ SZERVEK INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSE	9
AZ OLAF FÜGGETLENSÉGÉNEK MEGERŐSÍTÉSE	10
AZ OLAF ÚJ FŐIGAZGATÓJÁNAK KIVÁLASZTÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS	11
AZ ELJÁRÁSI GARANCIÁK OLAF-VIZSGÁLATOK SORÁN TÖRTÉNŐ ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS FEJLEMÉNYEK NYOMON KÖVETÉSE	11
Jogszerűségi ellenőrzés és felülvizsgálat	11
Az OLAF vizsgálataival kapcsolatos panasztételi eljárás	12
Alapvető jogok és eljárási garanciák	12
AZ OLAF-VIZSGÁLATOK IDŐTARTAMÁNAK NYOMON KÖVETÉSE	14
Általános megjegyzések	14
A 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatokról szóló 417 jelentés Felügyelő Bizottság általi elemzése	15
Következtetések	16
AZ OLAF ÁLTAL KÖVETETT VIZSGÁLATI GYAKORLAT PRIORITÁSAIRA ÉS A VIZSGÁLATI IRÁNYMUTATÁSOKRA VONATKOZÓ ÉRTÉKELÉS	17
AZON ÜGYEK NYOMON KÖVETÉSE, AMELYEK ESETÉBEN NEM TARTOTTÁK BE AZ OLAF AJÁNLÁSAIT	18
AZ EURÓPAI CSALÁS ELLENI HIVATAL ÉS AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG	20
Az Európai Ügyészség kérésére végzett igazgatási vizsgálatok	21
Információk, kriminalisztikai elemzések, szaktudás és operatív támogatás biztosítása az Európai ügyészségnek	21
A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG IRÁNYÍTÁSA	22
Az uniós intézményekkel, szervezetekkel és más ügynökségekkel tartott találkozók	22
Munkamódszerek és átláthatóság	22
Az OLAF Felügyelő Bizottság titkársága	22
Költségvetési kérdések	23

MEGBÍZATÁS

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikkének (1) bekezdése:

„A Felügyelő Bizottság a Hivatal vizsgálati feladatköre ellátásának rendszeres nyomon követésével biztosítja, hogy a Hivatal független módon és megfelelően gyakorolja az e rendeletben ráruházott jogköröket.

A Felügyelő Bizottság a főigazgató által a 7. cikk (8) bekezdésének megfelelően rendelkezésre bocsátott információk alapján nyomon követi különösen az eljárási garanciák alkalmazásával és a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos fejleményeket.”

1. Az OLAF Felügyelő Bizottság megbízatása az OLAF függetlenségének az arra ruházott hatáskörök megfelelő gyakorlása során történő megerősítését foglalja magában⁽²⁾. E megbízatás teljesítése érdekében az uniós jogalkotó hármas feladatkört ruházott a Felügyelő Bizottságra: az OLAF vizsgálati tevékenységének rendszeres nyomon követése, a főigazgató támogatása a feladatai ellátásában, valamint jelentéstétel az európai uniós intézményeknek.
2. A Felügyelő Bizottság és az OLAF főigazgatója is a jogalkotó által az 1073/1999/EK rendelettel létrehozott és a 883/2013/EU, Euratom rendelettel megerősített irányítási rendszer részét képezi. Az OLAF felügyelő szerve és az OLAF függetlenségének őre; rendszeresen ellenőrzi az OLAF vizsgálati tevékenységének végrehajtását, valamint az OLAF igazgatási teljesítményét. Ellenőrzi különösen az eljárási garanciák alkalmazásával, valamint a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos fejleményeket.

Az OLAF főigazgatója nemcsak a Hivatal vezetéséért felelős, hanem az eljárások felülvizsgálatáért, a panaszkezelésért, saját feladatai ellátásáért, valamint a vizsgálatok irányításáért is. Ehhez fogható mértékű felelősségi köre az Európai Bizottság egyetlen más főigazgatójának sincs. Egyetlen másik főigazgató sem folytathat az európai intézmények személyzetére és tagjaira vonatkozó vizsgálatokat. Az OLAF főigazgatóját a Bizottság nevezi ki az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal szorosan egyeztetve, miután a Felügyelő Bizottság kedvező véleményt ad a kinevezési eljárás kapcsán. Az OLAF főigazgatója ezért *primus inter pares* jellegű, minősített feladatkörrel rendelkezik, amely alapján biztosítja az európai intézményeknél az etikus magatartás és a feddhetetlenség magas szintjét.

3. A Felügyelő Bizottság az OLAF főigazgatója vonatkozásában tanácsadó szerepet tölt be, és pontosan az uniós jogalkotó által a főigazgatóra ruházott különös szerepre tekintettel támogatja őt feladatai ellátásában. A Felügyelő Bizottság ezt a szerepet az alábbiak révén látja el:

- **közli** a főigazgatóval a Felügyelő Bizottság által a következők tekintetében végzett nyomon követés eredményeit:
 - az OLAF vizsgálati tevékenységének végrehajtása,
 - az eljárási garanciák alkalmazása és a vizsgálatok időtartama, valamint
 - szükség szerint megfelelő ajánlások megfogalmazása,
- **véleményeket fogalmaz meg** a főigazgató részére, amelynek keretében adott esetben ajánlásokat készít az OLAF vizsgálati feladatköre ellátásához szükséges forrásokról, a vizsgálati prioritásokról, valamint a vizsgálatok időtartamáról,
- **benyújtja** észrevételeit (adott esetben ajánlásait) a főigazgató által a 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikke (8) bekezdésének megfelelően elfogadott, vizsgálati eljárásokról szóló iránymutatásra (és annak bármilyen módosítására) vonatkozóan,
- **nyomon követi** az OLAF által lefolytatott vizsgálatok, valamint az OLAF által megfogalmazott ajánlások minőségét.

4. A Felügyelő Bizottság az uniós intézmények párbeszédpartnere. Jelentéseket tesz az intézményeknek a tevékenységeiről, azok kérésére véleményeket bocsáthat ki, jelentéseket készít a vizsgálatok tárgykörében, és szakpolitikai szintű véleménycserét folytat az intézményekkel. A Felügyelő Bizottság ennek eredményeként a nyomonkövetési tapasztalatain alapuló szakértelmét bocsátja az európai uniós intézmények rendelkezésére. Biztosítékot nyújt továbbá arra, hogy az OLAF a jogszerűség és a szabályszerűség határain belül folytatja tevékenységeit, valamint hogy a vizsgálati során tisztetben tartja az EU alapvető értékeit.

⁽²⁾ A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikke.

JOGSZABÁLYI KERET

19. cikk Értékelő jelentés

„2017. október 2-ig a Bizottság értékelő jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak e rendelet alkalmazásáról. Az említett jelentéshez mellékelni kell a Felügyelő Bizottság véleményét, valamint a jelentésben állást kell foglalni arról, hogy szükséges-e módosítani ezt a rendeletet.”

5. E jelentés több helyütt is hivatkozik a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó európai bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2/2017. számú vélemény⁽³⁾ következtetéseire. Ez volt a Felügyelő Bizottság által 2017-ben elkészített legfontosabb vélemény. A véleményben a Felügyelő Bizottság a következőket értékelte: i. az OLAF jogi környezete; ii. az OLAF-vizsgálatok életciklusa; iii. az alapvető jogok és eljárási garanciák tiszteletben tartása az OLAF által vezetett vizsgálatok során; iv. a Felügyelő Bizottság szerepe és működése; valamint v. az Európai Ügyészség létrehozására irányuló jogalkotási javaslat.

6. Véleményében a Felügyelő Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy módosítani kell a 883/2013/EU, Euratom rendeletet, hogy a széttagoltság és az értelmezésbeli nehézségek elkerülése, valamint a jogi egyértelműség és az eljárási garanciák megerősítése érdekében egységesítsék az összes OLAF-vizsgálat jogalapját. Az egységesített jogi keretnek tartalmaznia kell továbbá az OLAF hatásköreinek tételes felsorolását. A rendeletnek különös figyelmet kell fordítania az OLAF uniós intézmények vonatkozásában fennálló hatásköreire, valamint az OLAF és a jövőbeli Európai Ügyészség közötti hatáskörmegosztásra.

A Felügyelő Bizottság véleménye szerint a jelenleg érvényes belső szabályok nem biztosítják a vizsgálatok lefolytatása során a jogalkotó szándéka szerinti átláthatóságot. Ezenkívül a nagyszámú utasítás megtevésétől lehet az OLAF személyzete, különösen a vizsgálók számára. Ez a helyzet megelőzhető azáltal, hogy a rendeletbe foglalt átfogó vizsgálati eljárásokat fektetnek le. Ide tartoznának a kevésbé rugalmas vizsgálatindítási kritériumok annak érdekében, hogy ne veszélyeztessék a jogbiztonságot, valamint a beérkező információk OLAF általi méltányos elbírálását. Az átfogó vizsgálati eljárások meghatározása a mérlegelési jogkörrel való esetleges visszaélés, illetve az OLAF főigazgatójára gyakorolt indokolatlan külső befolyás ellensúlyozására irányuló mechanizmusok bevezetésével is járna. Ez ellensúlyozná továbbá a főigazgatónak a jelenlegi rendelet által biztosított széles körű mérlegelési jogkört azáltal, hogy bevezetné a főigazgató azon kötelezettségét, hogy rendszeresen tájékoztassa a Felügyelő Bizottságot a vizsgálat megindításának mellőzésére vonatkozó döntések indokairól.

7. A Felügyelő Bizottság megállapította, hogy az OLAF vizsgálataival érintett főbb területeket (például strukturális alapok, mezőgazdaság, saját források, vámügy, külső segély és korrupció) pontosabban meg kell jelölni az OLAF-rendeletben annak érdekében, hogy egyértelművé tegyék az OLAF ezen ágazatokra vonatkozó vizsgálati szabályait és hatásköreit. Ez elősegítené a Hivatal függetlenségét hatáskörei megfelelő gyakorlása során, továbbá szilárd alapot biztosítana az OLAF számára az Európai Ügyészséggel folytatott együttműködéshez.

8. A vizsgálatok időtartamát illetően a Felügyelő Bizottság úgy ítélte meg, hogy a rendeletet módosítani kell azon követelmény beépítése érdekében, hogy az OLAF főigazgatója figyelembe vegye a vizsgálatot érintett tagállamokban érvényes törvényi elévülési időket. A törvényi elévülési idő lejártát legalább 18 hónappal megelőzően az OLAF-nak közbenső jelentést kellene küldenie az érintett tagállami hatóságoknak. A közbenső jelentés formája és tartalma a zárójelentésével egyezne meg, és nem tartalmazna ajánlásokat. A Felügyelő Bizottság ezenkívül támogatta olyan nyomkövetési csoportok létrehozását, amelyek ajánlásokat tehetnek az igazságügyi nyomon követés, valamint az OLAF és a vizsgálatokban részt vevő összes hatóság – köztük a jövőbeli Európai Ügyészség – tevékenységeinek összehangolása tekintetében.

9. A vizsgálatok lezárását illetően a Felügyelő Bizottság álláspontja szerint a jogalkotónak fontolóra kell vennie az OLAF által a Felügyelő Bizottságnak elküldendő információkra vonatkozó kifejezett szabályok megalkotását. Annak érdekében, hogy a Felügyelő Bizottság képes legyen e területen támogatni a főigazgatót kötelezettségei teljesítésében, a Felügyelő Bizottságnak legalább a tagállami igazságügyi hatóságnak megküldött vizsgálati jelentést és az e hatóság által az OLAF-nak küldött választ meg kellene kapnia.

A Felügyelő Bizottság – tekintettel a mindhárom intézménytől kapott határozott megbízatására – jelezte, hogy komoly szerepet kíván vállalni az OLAF és annak partnerei, különösen az Európai Ügyészség közötti kapcsolatok létesítésében is.

⁽³⁾ Lásd az OLAF Felügyelő Bizottság weboldalát: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

AZ OLAF ERŐFORRÁSAINAK NYOMON KÖVETÉSE

A 2013. szeptember 27-i 2013/478/EU határozattal módosított, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló 1999. Április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat 6. cikkének (2) bekezdése:

„(2) A Felügyelő Bizottsággal folytatott konzultációkat követően a főigazgató megküldi a költségvetési főigazgató számára azt az előzetes költségvetési tervezetet, amelyet az Európai Unió általános költségvetésének Bizottságra vonatkozó szakaszában a Hivatalra vonatkozó mellékletbe kell bevezetni.”

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése:

„A Felügyelő Bizottság véleményeket, illetve adott esetben ajánlásokat készít a főigazgató számára, többek között a Hivatal vizsgálati funkciójának betöltéséhez szükséges forrásokról [...]”

10. A Felügyelő Bizottság megvizsgálta az OLAF 2018-as előzetes költségvetési tervezetét, különös tekintettel az alábbi két tételre: i. az OLAF tartalomkezelési rendszere (OCM), azaz az ügyekkel kapcsolatos információkat tartalmazó, a régi ügykezelési rendszer (CMS) helyébe lépő OLAF-adatbázis; valamint ii. az OLAF humán erőforrásai. A Felügyelő Bizottság komoly várakozásokat fűzött az OLAF által 2018 folyamán – a Felügyelő Bizottság által az OLAF 2018-as előzetes költségvetési tervezetére vonatkozó, 1/2017. számú véleményében az OLAF főigazgatójának tett ajánlások figyelembevételével – elfogadandó 2017–2019-es humánerőforrás-stratégiájához.
11. A Felügyelő Bizottság az 1/2017. számú véleményében támogatta az OLAF 2018-as előzetes költségvetési tervezetét, különösen az OLAF azon kérését, hogy további öt tisztviselői állást rendeljenek az OLAF vizsgálati feladatköréhez az OLAF alapvető feladatának megerősítése érdekében.
12. A Felügyelő Bizottság különösen úgy ítélte meg, hogy az OCM adatbázisrendszer a megvalósításával összefüggő jelentős költségvetési összegek, valamint a rendszer által az OLAF vizsgálati feladatkörére gyakorolt hatás miatt fontosnak tekintendő. A Felügyelő Bizottság ezért azt ajánlotta az OLAF főigazgatójának, hogy kérje fel az Európai Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatát (IAS) „az OCM olyan, megvalósítást követő értékelésének elvégzésére, amely egyéb szempontok mellett kiterjed a felhasználók tapasztalataira is.” 2017. októberi válaszában az OLAF kifejtette, hogy „gondosan mérlegeli annak szükségességét, hogy felkérje az IAS-t e megvalósítást követő értékelés elvégzésére.” 2018. februárban az OLAF jelezte továbbá, hogy mihamarabb sor kerül az OLAF informatikai projektmenedzsment-gyakorlatainak (beleértve az OCM-et) ellenőrzésére.
13. Az OLAF 2017–2019-es humánerőforrás-stratégiája kapcsán a Felügyelő Bizottság az 1/2017. számú véleményében öt, az OLAF főigazgatójának címzett ajánlást fogalmazott meg az OLAF humánerőforrás-gazdálkodásának javítása érdekében, különös tekintettel a személyzet cserélődésének csökkentésére, a személyzet megtartására, valamint a vizsgálati toborzására és képzésére. Az OLAF válaszolt ezen ajánlások egy részére.
14. A Felügyelő Bizottság azt ajánlotta, hogy az OLAF fordítson kiemelt figyelmet a részletes munkaerő-tervezésre, amelynek keretében felméri a 2017–2019-es humánerőforrás-stratégia időtartama alatt az egyes években felveendő alkalmazottak számát. 2017. október 6-i válaszában az OLAF kifejtette, hogy 2017–2019-es humánerőforrás-stratégiája kidolgozása során kiemelt figyelmet fog szentelni a Felügyelő Bizottság ajánlásaiban hangsúlyozott témaköröknek. Ugyanakkor mindeddig nem bocsátották a Felügyelő Bizottság rendelkezésére a 2017–2019-es időszakra vonatkozó humánerőforrás-stratégiát. Az OLAF úgy tekinti, hogy az ezen ajánlásnak való megfelelés folyamatban van, és 2018. februárban hozzátette, hogy a dokumentum 2018 első felében elkészül.
15. 1/2017. számú véleményében a Felügyelő Bizottság azt az ajánlást tette az OLAF-nak, hogy fordítson különleges figyelmet a következőkre: i. a felvétel átlagos időtartamának csökkentésére irányuló lehetséges intézkedések; ii. a személyzet megtartására irányuló lehetséges intézkedések meghatározása a távozás előtti interjúk során szerzett információk alapján; iii. a képzési igények részletes értékelése; valamint iv. a képzésekkel kapcsolatos legfontosabb statisztikai adatok mérése és összehasonlítása. Az OLAF 2017. október 6-i válaszában kifejtette, hogy a 2017–2019-es humánerőforrás-stratégiája kidolgozása során különleges figyelmet fog fordítani a Felügyelő Bizottság ajánlásaiban kiemelt témakörökre, továbbá 2018. februárban jelentést nyújtott be⁽⁴⁾ a fent említett ajánlások kapcsán.

⁽⁴⁾ „Az OLAF 2017-re vonatkozó jelentése a Felügyelő Bizottság ajánlásainak végrehajtásáról” című OLAF-feljegyzés – Ares(2018) 781022.

16. Az OLAF több, humán erőforrásokat érintő kérdésben is jelentést tett a Felügyelő Bizottságnak. Először is 2018 végén az OLAF a felvétel időtartamának csökkentésére irányuló fejlesztéseket meghatározó jelentést készít. Az OLAF megítélése szerint a Felügyelő Bizottság ajánlásainak végrehajtása folyamatban van. Másodszor az OLAF felhívta a figyelmet arra, hogy a Bizottság egészénél a Humánerőforrásügyi és Biztonsági Főigazgatóság felelős a képzések kezeléséért. A képzések költsége ezért nem áll az egyes főigazgatóságok rendelkezésére. Harmadszor az OLAF beszámolt az újonnan kinevezett, valamint vezető vizsgálók számára rendelkezésre álló képzési lehetőségekről, és tájékoztatást nyújtott a belső képzések, valamint a bizottsági alkalmazottak számára elérhető általános képzések meglétéről.
17. A Felügyelő Bizottság álláspontja szerint az OLAF erőforrásait annak alapvető tevékenységére, azaz a jogellenes tevékenységek, súlyos szabálytalanságok, csalás, a szakmai kötelezettségek súlyos megsértése és egyéb, az EU érdekeit sértő ügyek kivizsgálására kell összpontosítani. A Felügyelő Bizottság úgy ítéli meg, hogy a vizsgálatok támogatása az OLAF alapvető tevékenységének részét képezi, továbbá hogy a Bizottságtól független belső humán erőforrások és pénzügyi eszközök megléte hozzájárul az OLAF függetlenségéhez. Ez különösen fontos a munkaerő-felvétel, a képzés, valamint a csalások új és összetett típusaira való reagálás képessége szempontjából.
18. Az 1/2017. számú véleményben a Felügyelő Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az álláshelyeknek az OLAF-tól az Európai Ügyészséghez történő áthelyezését alaposan mérlegelni kell, és azt úgy kell kezelni, hogy megvédjék az OLAF abbéli képességét, hogy teljesítse a folyamatos megbízatását, különös tekintettel a vizsgálati hatáskörére. Ehhez – amennyiben további álláshelyeket helyeznek át az Európai Ügyészséghez – az OLAF szakpolitikai hatáskörének csökkentésére lehet szükség, hogy fenntarthatók legyenek a vizsgálatokat folytató igazgatóságok lehetőségei.
19. A Felügyelő Bizottság jelezte továbbá, hogy az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló végleges javaslat elfogadását követően adott esetben jelentést nyújthat be a 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikkének (9) bekezdése szerint az Európai Ügyészség létrehozása által az OLAF vizsgálati lehetőségeire gyakorolt hatásról.
20. Az OLAF 2018-as előzetes költségvetési tervezetére vonatkozó, 1/2017. számú vélemény kibocsátásán kívül a Felügyelő Bizottság az OLAF által a 2017. évi költségvetés végrehajtásáról rendelkezésre bocsátott információkat is elemezte. A Felügyelő Bizottság megítélése szerint a megszorító intézkedések nem érinthetik hátrányosan a Hivatal abbéli képességét, hogy hatékonyan hajtsa végre vizsgálatait.
21. A Felügyelő Bizottság megjegyezte továbbá, hogy az OLAF költségvetésének végrehajtási szintje alacsony, valamint hogy a személyzet cserélődési aránya továbbra is magas, és a Hivatal nem képes betölteni minden álláshelyet. A Felügyelő Bizottság hangsúlyozta, hogy a megbízatáshoz kapcsolódó költségvetés nem tesz különbséget a vizsgálatokkal összefüggő és az egyéb kiadások között. A Felügyelő Bizottság álláspontja szerint a hatékony – kriminalisztikai, jogi és logisztikai támogatást is magukban foglaló – vizsgálatok lefolytatásához a megbízatáshoz kapcsolódó költségvetés növelésére lehet szükség. A Felügyelő Bizottság az OLAF-fal együttműködve elemezni fogja a kérdést, hogy további bizonyítékokat gyűjtsön, valamint biztosítsa, hogy minden szükséges forrást a vizsgálók rendelkezésére bocsátanak.
22. A Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy hatékony eszköznek tekinthető az OLAF főigazgatójának azzal kapcsolatos mérlegelési jogköre, hogy az alacsony kihasználtságú költségvetési soroktól költségvetési forrásokat csoportosítson át a további forrásokat igénylő sorokhoz. Ezt a jogkört azonban elsősorban a Hivatal alapvető feladatainak megerősítésére kell használni, különös tekintettel a vizsgálati igazgatóságok feladataira.
23. A Felügyelő Bizottság megismétli az 1/2017. számú véleményében foglalt azon korábbi ajánlását, miszerint a Belső Ellenőrzési Szolgálatnak (IAS) ellenőrzést kell végeznie az OCM adatbázis megvalósítása során felmerült problémák vonatkozásában, beleértve a költségeket. 2018. január 24-én a Felügyelő Bizottság OLAF-források nyomon követéséért felelős előadója teljeskörű jelentést kért az OCM-projekt kezdetektől fogva felmerült részletes költségeiről. Az OLAF ezeket az információkat még nem bocsátotta a Felügyelő Bizottság rendelkezésére.

A FELÜGYELETI FUNKCIÓT ELLÁTÓ SZERVEK INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSE

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikkének (1) bekezdése:

„A Felügyelő Bizottság a Hivatal vizsgálati feladatköre ellátásának rendszeres nyomon követésével [...]”

Az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról szóló, bizottsági határozat 4. cikke:1999. április 28-i

„[...] [A Felügyelő Bizottság] feladata a Hivatal vizsgálati tevékenységeinek rendszeres és folyamatos ellenőrzése.”

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság Jogi Szolgálatának 2016. szeptember 5-i együttes véleménye

Az együttes vélemény hangsúlyozza, hogy a 883/2013/EU, Euratom rendelet feljogosítja a Felügyelő Bizottságot arra, hogy tájékoztatást kapjon az OLAF főigazgatójától a következőkről:

- olyan ügyek, amelyek kapcsán információkat továbbítottak a nemzeti igazságügyi hatóságoknak, még akkor is, ha nem került sor OLAF-vizsgálatra,
- minden ügy tekintetében – beleértve nemcsak a lezárt, de a folyamatban lévő vizsgálatokat is – további, az adott ügghöz kapcsolódó információk,
- az OLAF főigazgatójának jelentéstételi kötelezettségeit illetően a 883/2013/EU, Euratom rendelet aktív tájékoztatási kötelezettséget ró az OLAF-ra. E tekintetben az OLAF adatbázisaihoz nyújtott passzív elektronikus hozzáférés nem elegendő az OLAF főigazgatója 883/2013/EU, Euratom rendelet szerinti kötelezettségeinek teljesítéséhez.

24. Korábbi éves jelentéseiben a Felügyelő Bizottság sürgető kérdésként emelte ki az OLAF-ügyekkel kapcsolatos információkhoz való korlátozott hozzáférést. Az előző főigazgató hivatali ideje alatt ez a helyzet javulni kezdett, és ez a folyamat 2017 második felében, az új megbízott főigazgató kinevezését követően felgyorsult.

Ebben az összefüggésben a Felügyelő Bizottság a jelentéstételi időszak első 9 hónapjában problémákat tapasztalt a vizsgálati információkhoz, valamint az OLAF OCM ügyadatbázisához való hozzáférés tekintetében. A helyzet ezt követően javult.

25. Az OCM adatbázissal kapcsolatban a rendszerben „megfigyelői hozzáféréssel” elérhető ügyek elemzése során szerzett saját tapasztalatai alapján a Felügyelő Bizottság megállapította, hogy az OLAF adatbázisának jelenlegi állapota és a rendelkezésre bocsátott adatok nem igazodnak a felügyeleti igényekhez. Ezenkívül úgy tűnik, hogy az OCM adatbázis még az OLAF saját vizsgálati igényeihez sem igazodik.

A Felügyelő Bizottságot tájékoztatták az OLAF-on belül zajló, az OCM rendszernek az OLAF igényeihez történő hozzáigazításával kapcsolatos megbeszélésekről, és a Felügyelő Bizottság szorosan nyomon követi az ezzel kapcsolatos fejleményeket. A Felügyelő Bizottság komoly aggodalmának ad hangot e kérdéssel kapcsolatban, és szorosan együtt fog működni az OLAF-fal a megoldás feltárása érdekében.

26. A Felügyelő Bizottság meglepőnek találja, hogy az OCM-et, az OLAF vizsgálati feladatkörével kapcsolatos fő IKT-projektet anélkül valósították meg, hogy figyelembe vették volna az OLAF felügyelő szervének igényeit. Ezenkívül az előző adatbázisban, a CMS-ben korábban a Felügyelő Bizottság rendelkezésére álló funkciókat megszüntették. Jelen körülmények között a Felügyelő Bizottság az OLAF által részére átadott vagy az OCM-en keresztül rendelkezésére bocsátott adatok alapján végzi munkáját. A Felügyelő Bizottság nem képes egyedül statisztikai vagy jelentéstételi információk kivonására, amíg nem vezetnek be egy olyan bővítményt vagy modult, amely lehetővé teszi a Felügyelő Bizottságnak a működési adatok nyomonkövetési célokra való felhasználását.

27. Az OCM adatbázis egyetlen funkcióját sem igazították hozzá a Felügyelő Bizottság azzal kapcsolatos igényeihez, hogy nyomon követhesse az ügyeket és az OLAF működési adataiban rendszerszinten megfigyelhető mintákat. A Felügyelő Bizottság aggodalmát fejezi ki a tekintetben, hogy a jelenlegi rendszer nem teszi lehetővé az OLAF-nak, hogy az ügyekkel kapcsolatos dokumentumokat megfelelően áthelyezze a régi adatbázisból, azaz a CMS-ből az OCM-be. Ez a helyzet komoly hátrányos hatással volt az OLAF vizsgálati feladatköre ellátásának – ideértve az alapvető jogok és az eljárási garanciák tiszteletben tartásával kapcsolatos fejleményeket – Felügyelő Bizottság általi felügyeletére.

28. A Felügyelő Bizottságnak 64 OLAF-aktához biztosítottak hozzáférést, amelyek a következőket foglalták magukban: i. 60 olyan ügy, amely esetében a főigazgató az eljárás megindításának mellőzése mellett döntött, és így az ügyet elutasította, valamint ii. négy olyan ügy, amely esetében vizsgálatot folytattak, és azt zárójelentés kibocsátásával lezárták. A Felügyelő Bizottság elemezte ezeket az ügyeket, és a közeljövőben közzéteszi következtetéseit. A Felügyelő Bizottság ezen elemzés bizonyos eredményeit a 883/2013/EU, Euratom rendelet (OLAF-rendelet) alkalmazására vonatkozó bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2/2017. számú véleményének kidolgozásához, valamint egyéb ellenőrzési tevékenységekhez is felhasználta.
29. A Felügyelő Bizottság rámutatott, hogy az OLAF által a 12 hónapnál hosszabb időtartamú 2017-es ügyekről benyújtott jelentések tartalmuknál és minőségükénél fogva nem tartalmaztak elégséges információkat a vizsgálatok időtartamának eredményes ellenőrzéséhez. Megjegyzendő különösen, hogy a vizsgálatok időtartamának (12 hónapról 18, 24, 30 hónapra való) meghosszabbodása ellenére a jelentések többsége nem tartalmazott érdemi információt a vizsgálat hosszának indokairól és a vizsgálat felgyorsítása érdekében tett korrekciós intézkedésekről. Az e témával kapcsolatos részletes ismertetés e jelentés OLAF-vizsgálatok hosszának ellenőrzésével foglalkozó fejezetében olvasható.

AZ OLAF FÜGGETLENSÉGÉNEK MEGERŐSÍTÉSE

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikkének (1) bekezdése:

„A Felügyelő Bizottság a Hivatal vizsgálati feladatköre ellátásának rendszeres nyomon követésével biztosítja, hogy a Hivatal független módon és megfelelően gyakorolja az e rendeletben ráruházott jogköröket.”

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikkének (9) bekezdése:

„A Felügyelő Bizottság legalább évente egyszer tevékenységi jelentést készít, amelyben kitér különösen a Hivatal függetlenségének értékelésére, az eljárási garanciák alkalmazására és a vizsgálatok időtartamára. E jelentéseket meg kell küldeni az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak és a Számvevőszéknek.”

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikkének (3) bekezdése:

„A főigazgató a külső és belső vizsgálatok megindításával és lefolytatásával vagy az egyes vizsgálatok lefolytatását követően a jelentések elkészítésével kapcsolatos feladatai vonatkozásában nem kérhet és nem fogadhat el utasítást kormányoktól, illetve intézményektől, szervektől, hivataloktól vagy ügynökségektől. Ha a főigazgató úgy ítéli meg, hogy a Bizottság által hozott valamely intézkedés aláássa a függetlenségét, akkor erről azonnal értesíti a Felügyelő Bizottságot, továbbá határoz arról, hogy a Bizottság intézkedése miatt kíván-e keresetet benyújtani a Bírósághoz.”

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikkének (9) bekezdése:

„Mielőtt a Bizottság a főigazgatóval szemben fegyelmi szankciót fogadna el, konzultál a Felügyelő Bizottsággal.”

30. 2016-os éves jelentésében a Felügyelő Bizottság megállapította, hogy 2016. március 2-án az Európai Bizottság a belga igazságügyi hatóságok kérésére részben felfüggesztette az OLAF főigazgatójának bírósági eljárások alóli mentességét. 2016. március 14-én kelt feljegyzésében az OLAF főigazgatója a 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján tájékoztatta a Felügyelő Bizottságot, hogy a Bizottság március 2-i határozatát a főigazgató függetlenségét megkérdőjelező intézkedésnek tekinti.
31. A Bizottságnak és az OLAF főigazgatójának egyaránt intézett kérései ellenére a Felügyelő Bizottságnak nem nyújtottak érdemi tájékoztatást, és nem bocsátották rendelkezésére a bizottsági határozat másolatát, valamint a követett eljárást. Ezenkívül a Törvényszék jelenleg még vizsgálja az OLAF főigazgatója által a bizottsági határozat megsemmisítése iránt benyújtott alapkeresetet. A Felügyelő Bizottság ezért egyelőre nem képes végleges álláspontot kialakítani. Belgiumban még folyamatban van a nemzeti büntetőeljárás, és mivel a Felügyelő Bizottság ezzel kapcsolatban nem kapott tájékoztatást, nem tud további megjegyzésekkel szolgálni.
32. Giovanni Kessler, az OLAF főigazgatója 2017 októberében, a hétéves megbízatása lejárta előtt mondott le, hogy az Európai Bizottság kirendelésében az olaszországi vámügyi és monopóliumokkal foglalkozó ügynökség főigazgatójaként folytassa munkáját. Ennek következtében elkezdődött az OLAF új főigazgatójának kinevezésére irányuló eljárás. A Felügyelő Bizottság jelezte a Bizottságnak, hogy intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy elkerüljék az OLAF vizsgálatok lefolytatása tekintetében fennálló függetlenségét esetlegesen hátrányosan érintő összeférhetlenségeket

AZ OLAF ÚJ FŐIGAZGATÓJÁNAK KIVÁLASZTÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS

Az OLAF-rendelet 17. cikkének (2) bekezdése

„Azt követően, hogy a Felügyelő Bizottság kedvező véleményt nyilvánított a Bizottság által végrehajtott kiválasztási eljárásról, a Bizottság elkészíti a megfelelő végzettséggel rendelkező jelöltek listáját.”

33. Az Európai Bizottság 2017. április 25-én konzultáció céljából megküldte az OLAF új főigazgatójának kiválasztására irányuló eljárásához tartozó álláshirdetés tervezetét a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Felügyelő Bizottságnak. Az Európai Bizottság ezenkívül felkérte a Felügyelő Bizottságot, hogy jelöljön ki egy képviselőt, aki megfigyelőként részt vesz a kiválasztási folyamat különböző szakaszaiban tartott interjúkon.
34. 2017. május 12-én kelt levelében a Felügyelő Bizottság üdvözölte a Bizottság az iránti elkötelezettségét, hogy az OLAF főigazgatóját ne állandó bizottsági tisztviselőként, hanem hétéves hivatali időre megbízott ideiglenes alkalmazottként vegye fel. A Felügyelő Bizottság kiemelte, hogy az OLAF főigazgatójának politikai semlegességét hangsúlyozni kell annak kikötésével, hogy az álláshely betöltésével összeegyeztethetetlennek tekintendő bármilyen politikai tevékenységben való szerepvállalás a megbízás ideje alatt. A foglalkoztatás feltételeit illetően a Felügyelő Bizottság úgy ítélte meg, hogy az OLAF főigazgatójának előírt kilenc hónapos próbaidő értékelése közvetlenül érintette a főigazgató függetlenségének kérdését, aminek következtében a Felügyelő Bizottság által az OLAF főigazgatójának a vizsgálati feladatkör ellátásával kapcsolatos teljesítményéről alkotott véleménye elengedhetetlen fontosságú.
35. 2017. június 28-án a COM/2017/10373 számú álláshirdetésben meghirdették az OLAF főigazgatói állását. Az álláshirdetést az Európai Unió Hivatalos Lapjában (HL C 204.) tették közzé, a jelentkezések benyújtásának határideje pedig 2017. július 27. volt, amit később 2017. szeptember 15-ig hosszabbítottak meg. Az állást főigazgatói, ideiglenes alkalmazotti pozícióként hirdették meg.
36. A Felügyelő Bizottság Jan Muldert nevezte ki a Bizottság által megszervezett kiválasztási eljárásban részt vevő képviselőjeként. Mulder úr szorosan figyelemmel kísérte az eljárás alakulását, és megfigyelőként részt vett az előválogató bizottság, valamint a kinevezési tanácsadó bizottság munkájában. Rendszeres időközönként megvitatta az elért előrehaladást a Felügyelő Bizottsággal, és megosztotta azzal az összes megszerzett bizonyítékot, hogy a Felügyelő Bizottság tagjai fokozatosan kialakíthassák álláspontjukat az alkalmazott eljárás jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban.
37. A Bizottság főtítkárával és Günter Oettinger biztossal történt többszöri levélváltást követően a Felügyelő Bizottság 2018. március 5-én közölte Günter Oettinger biztossal, hogy nincsenek kifogásai a Bizottság által követett eljárással kapcsolatban. A Felügyelő Bizottság adott esetben a későbbiekben jelentést adhat ki a jövőbeli eljárások javítását illetően.

AZ ELJÁRÁSI GARANCIÁK OLAF-VIZSGÁLATOK SORÁN TÖRTÉNŐ ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS FEJLEMÉNYEK NYOMON KÖVETÉSE

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 15. cikke (1) bekezdésének második albekezdése:

„A Felügyelő Bizottság (...) nyomon követi különösen az eljárási garanciák alkalmazásával és a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos fejleményeket.”

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikkének (7) bekezdése:

„A főigazgató olyan belső tanácsadói és ellenőrzési eljárást hoz létre, ideértve a jogszerűség ellenőrzését is, amely többek között az eljárási garanciáknak, az érintett személyek alapvető jogainak (...) a tiszteletben tartásával kapcsolatos (...)”

Jogszerűségi ellenőrzés és felülvizsgálat

38. 2/2017. számú véleményében a Felügyelő Bizottság elemezte az OLAF vizsgálati tevékenységei során végzett jogszerűségi ellenőrzést és felülvizsgálatot, az eljárási garanciák és az alapvető jogok tiszteletben tartására összpontosítva. Korábbi véleményeiben ⁽⁵⁾ a Felügyelő Bizottság azt javasolta az OLAF-nak, hogy javítsa a vizsgálók által az eljárási garanciák és a vizsgálatok arányos időtartamára vonatkozó követelmény betartásának ellenőrzése során követett bevált gyakorlatokat. Az Felügyelő Bizottság azt is javasolta, hogy az OLAF főigazgatója fogadjon el konkrét intézkedéseket tartalmazó tervet a rendeletben meghatározott belső ellenőrzési és tanácsadó mechanizmus hatékony megerősítése érdekében. A Felügyelő Bizottság párbeszédet szándékozik kezdeményezni egy e célra szolgáló állandó struktúra OLAF-on belüli létrehozása érdekében.

⁽⁵⁾ A Felügyelő Bizottság 2/2015. számú, a jogszerűség OLAF-on belüli ellenőrzésével és felülvizsgálatával kapcsolatos véleménye.

Az OLAF vizsgálataival kapcsolatos panasztételi eljárás

39. Korábbi összetételekben a Felügyelő Bizottság már hosszasan kifejtette az e kérdéssel kapcsolatos megjegyzéseit a korábbi véleményeiben. A Felügyelő Bizottság azt javasolta, hogy az OLAF főigazgatója alakítson ki hatékony, az egyéni panaszok kezelésére szolgáló belső eljárást. A Felügyelő Bizottság ezenkívül felkérte a főigazgatót, hogy rendszeresen számoljon be az OLAF-hoz beérkezett egyéni panaszokról, valamint azok kivizsgálásáról ⁽⁶⁾. Elengedhetetlen, hogy a vizsgálatokat megfelelően hajtsák végre. Az OLAF weboldalán közzétettek ugyan egy panaszkezelési eljárást, azonban a Felügyelő Bizottságot ezidáig nem tájékoztatták az OLAF főigazgatójának ezen eljárás elfogadására vonatkozó hivatalos határozatáról.
40. Az OLAF főigazgatója intézkedéseket tett annak biztosítása érdekében, hogy az egyéni panaszokkal kapcsolatos jelentéseket megküldjék a Felügyelő Bizottságnak. Ugyanakkor nem minden, az OLAF által nyilvántartásba vett, illetve más szervekhez az OLAF-fal szemben benyújtott panaszt osztanak meg automatikusan a Felügyelő Bizottsággal. Az e panaszok alapján szolgáló ügyeket nem bocsátják rendelkezésre, és a jelentésekben megfogalmazott magyarázatok általános jellegűek. Az OLAF nem bocsátja a Felügyelő Bizottság rendelkezésére az eredeti panaszokat, valamint a panaszosoknak adott válaszait. A Felügyelő Bizottság ezért nem képes biztosítani a vizsgálattal érintett személyek alapjogainak védelmét, valamint az eljárási garanciák betartását.

A Felügyelő Bizottság az OLAF-fal folytatott állandó párbeszéd útján olyan rendszert szándékozik kidolgozni, amelyben a hatékonyabb nyomon követés számít a normának.

Alapvető jogok és eljárási garanciák

OLAF-rendelet

A 15. cikk (1) bekezdésének második albekezdése

„[...] A Felügyelő Bizottság a főigazgató által a 7. cikk (8) bekezdésének megfelelően rendelkezésre bocsátott információk alapján nyomon követi különösen az eljárási garanciák alkalmazásával és a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos fejleményeket.”

A 7. cikk (8) bekezdése

„(8) Amennyiben egy vizsgálat nem zárható le a megindítását követő 12 hónapon belül, a főigazgató a 12 hónapos időtartam lejártakor és ezt követően hathavonta jelentést készít a Felügyelő Bizottság számára, amelyben ismerteti a vizsgálat elhúzódásának okait, és a helyzet orvoslása érdekében tervezett intézkedéseket.”

9. cikk: Eljárási garanciák (terjedelme miatt nem közöljük)

41. A Felügyelő Bizottság – tekintettel az OLAF-rendelet 15. cikkének (1) bekezdése, 7. cikkének (8) bekezdése, valamint 9. cikke szerinti ellenőrzési feladatkörére – különös figyelmet fordított e területre. Az OLAF által vizsgálat alá vont személyek jogaira és kötelezettségeire irányadó szabályokat az új OLAF-rendeletben továbbfejlesztették és pontosították. Az OLAF ugyanakkor nem vezette be a Felügyelő Bizottság 2/2017. számú véleményében említett hatékony ellenőrzéseket és nyomkövetési mechanizmusokat ⁽⁷⁾. A Felügyelő Bizottság megítélése szerint az ellenőrzési és nyomkövetési mechanizmusok rendkívül fontosak, ezért kiemelt figyelmet fog fordítani e területre.
42. A Felügyelő Bizottság az alábbiakra összpontosított: ii. azok az alapvető jogok és elvek, amelyek hatással lehetnek a vizsgálatok független és pártatlan lebonyolítására; valamint ii. azok az alapvető jogok és elvek, amelyek tekintetében az OLAF-ra vonatkozó ítélkezési gyakorlat, valamint ombudsmani határozatok állnak rendelkezésre. E jogok közé tartozik a védelemhez való jog, a dokumentumokhoz történő hozzáféréshez való jog, a vizsgálatok bizalmassága, az érintett személy ahhoz való joga, hogy tájékozottasság a vizsgálatról, az érdekelt ahhoz való joga, hogy véleményt nyilvánítsanak bármely, őket érintő tényről, a vizsgálati aktákhoz és/vagy a zárójelentéshez való hozzáférés joga, valamint a személyes adatok védelméhez való jog.
43. A Felügyelő Bizottság e kérdéskört több információforrásra támaszkodva vizsgálta: i. az OLAF-hoz az alapvető jogok esetleges megsértése kapcsán beérkezett egyedi panaszok; ii. az OLAF által a Felügyelő Bizottságnak az OLAF lezárt vizsgálatairól szóló zárójelentések útján elküldött információk; iii. az OLAF által az OLAF-rendelet 7. cikkének (8) bekezdése alapján elküldött információk; továbbá iv. az elutasított ügyek elemzéséből származó információk.

⁽⁶⁾ A Felügyelő Bizottság 2/2013. számú, az OLAF belső panaszkezelési eljárásának kialakításával kapcsolatos véleménye, valamint a Felügyelő Bizottság 2014–2016-os tevékenységi jelentései.

⁽⁷⁾ Lásd a Felügyelő Bizottság 2/2017. számú véleményének II. fejezetét, különösen annak 11. és 24. pontját.

i. Az OLAF-hoz az alapvető jogok esetleges megsértése kapcsán beérkezett egyedi panaszok

44. Az OLAF a vizsgálata során történt állítólagos jogsértéseket felsoroló – az OLAF rövid, a panasz megalapozatlanságát jelző válaszát is tartalmazó – rövid feljegyzéseket bocsátott a Felügyelő Bizottság rendelkezésére ⁽⁸⁾. Bizonyos esetekben az OLAF azt is jelezte, hogy az Európai Unió Bírósága előtt eljárás van folyamatban az alapvető jogok állítólagos megsértése ezen eseteinek némelyike kapcsán. A panaszokat, valamint az OLAF által a panaszosoknak adott válaszokat nem bocsátották a Felügyelő Bizottság rendelkezésére. Ezenkívül az OLAF álláspontjának kialakítására irányuló panaszkezelési eljárás alátámasztó dokumentumait sem bocsátották a Felügyelő Bizottság rendelkezésére, holott ez alapvető fontosságú lett volna a Felügyelő Bizottság feladatainak ellátásához.
45. A panaszokban említett, az OLAF által állítólagosan megsértett alapvető jogok és eljárási garanciák számos különböző joghoz kapcsolódnak; a Felügyelő Bizottság ezenkívül tisztában volt az ombudsman ezzel kapcsolatos, nyilvánosan hozzáférhető határozataival, amelyek részletesebb információkkal szolgáltak az alapvető jogok és eljárási garanciák állítólagos megsértéséről, mint a fent említett OLAF-feljegyzések.
46. Az OLAF által a Felügyelő Bizottság rendelkezésére bocsátott információk nem elegendők sem annak elemzéséhez, hogy a Hivatal hogyan látja el vizsgálati feladatkörét, sem pedig az alapvető jogokkal kapcsolatos fejlemények alapos tanulmányozásához. A Felügyelő Bizottságnak a fent említettekhez legalább a panaszok teljes szövegére, valamint az OLAF által adott teljes válaszokra szüksége lenne. A Felügyelő Bizottság olyan struktúra kialakítását szándékozza javasolni az OLAF-nak, amelyen keresztül az OLAF által ismert összes panaszról készült jelentéseket rendszeresen a Felügyelő Bizottság rendelkezésére bocsátanák, amely így jobb betekintést nyerhetne a helyzetbe.

ii. Az OLAF által a Felügyelő Bizottságnak a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (8) bekezdése alapján küldött információk

47. A Felügyelő Bizottság a megindításuktól számított 12 hónapon belül le nem zárható vizsgálatok összefüggésében elemezte a megfelelő ügyintézéshez való alapvető jog OLAF általi tiszteletben tartását. A személyek megfelelő ügyintézéshez (azaz észszerű időtartamú vizsgálatokhoz) való jogát, amely az elévülési problémákat is megelőzheti, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke rögzíti. A Felügyelő Bizottság tisztában van azzal, hogy egy, az ügy körülményeire és összetettségére képest aránytalanul hosszadalmas vizsgálatnak komoly hátrányos következményei lehetnek mind az érintett személy védelemhez való jogára, mind a vizsgálat nyomon követésére nézve.
48. A Felügyelő Bizottság 417 olyan jelentést vizsgált meg, amelyek több mint 12, 18, 24 vagy 30, illetve akár 66 hónapig is tartó vizsgálatokról készültek. Ezeket a jelentéseket a főigazgató 2017 decemberében küldte el. A jelentések azonban nem tartalmazták azokat a releváns információkat, amelyekre a Felügyelő Bizottságnak szüksége lett volna feladatai ellátásához. Gyökeres változásokra van szükség az OLAF által a Felügyelő Bizottsághoz benyújtott jelentések tartalmát illetően, amelyek ugyancsak a Felügyelő Bizottság és az OLAF között a Felügyelő Bizottság 2/2014. számú véleményében megfogalmazott megállapítások fényében folytatandó párbeszéd tárgyát fogják képezni. E kérdéskör további elemzése a jelentés későbbi részében, a vizsgálatok időtartamának nyomon követésével foglalkozó fejezetben olvasható.

iii. Az OLAF által a Felügyelő Bizottságnak az OLAF lezárt vizsgálatairól szóló zárójelentések útján elküldött információk

49. Az OLAF zárójelentései releváns információkat tartalmaztak az alapvető jogok és az eljárási garanciák tiszteletben tartásáról, ugyanis a jelentésekben az OLAF összefoglalta a vizsgálati tevékenységeket, valamint az előzetes vizsgálat során keletkezett főbb dokumentumokat, amelyek az azt követő pénzügyi, közigazgatási, fegyelmi vagy bírósági intézkedések alapját képezik.

A jelentéstételi időszakban a Felügyeleti Bizottság korlátozott tájékoztatást ⁽⁹⁾ kapott ezen információforrás útján. Ennek oka az volt, hogy csupán négy lezárt OLAF-vizsgálat nemzeti igazságügyi hatóságoknak megküldött zárójelentéseit volt lehetséges megvizsgálni.

iv. Az elutasított ügyek elemzéséből származó információk

50. Ide azok az ügyek tartoznak, amelyek esetében az OLAF a beérkezett információk értékelését követően a vizsgálat mellőzése mellett döntött. Ezek nem vizsgálatok, hanem az információk elutasításának esetei, amikor is az értékelést, illetve *prima facie* értékelést nem a vizsgálatokkal foglalkozó személyzet végezte.

⁽⁸⁾ Az OLAF főigazgatója által a Felügyelő Bizottságnak az OLAF-hoz az OLAF 2014 és 2017 közötti panaszkezelési eljárása keretében az eljárási garanciák kapcsán beérkezett panaszokról küldött feljegyzések.

⁽⁹⁾ Összesen négy OLAF-zárójelentés.

51. A jelentéstételi időszakban a Felügyelő Bizottság 60, a vizsgálati, kiválasztási és felülvizsgáló egység (ISRU) által elkészített, vizsgálat megindításáról szóló határozattal kapcsolatos véleményt ellenőrzött, amelyek tekintetében az OLAF főigazgatója a vizsgálat megindításának mellőzéséről határozott. Ezen információk nyomon követése elengedhetetlen az OLAF a vizsgálatok megindítása kulcsfontosságú pillanatában fennálló függetlenségének megerősítése szempontjából. A Felügyelő Bizottság a közeljövőben közzéteszi az e kérdéssel kapcsolatos véleményét ⁽¹⁰⁾.

AZ OLAF-VIZSGÁLATOK IDŐTARTAMÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

Az OLAF-rendelet 15. cikke (1) bekezdésének második albekezdése

„[...] A Felügyelő Bizottság a főigazgató által a 7. cikk (8) bekezdésének megfelelően rendelkezésre bocsátott információk alapján nyomon követi különösen az eljárási garanciák alkalmazásával és a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos fejleményeket.”

A 7. cikk (5) bekezdése

„A vizsgálatokat az eset körülményeivel és összetettségével arányos időtartam alatt megszakítás nélkül kell lefolytatni.”

A 7. cikk (8) bekezdése

„Amennyiben egy vizsgálat nem zárható le a megindítását követő 12 hónapon belül, a főigazgató a 12 hónapos időtartam lejártakor és ezt követően hathavonta jelentést készít a Felügyelő Bizottság számára, amelyben ismerteti a vizsgálat elhúzódásának okait, és a helyzet orvoslása érdekében tervezett intézkedéseket.”

Általános megjegyzések

52. Az OLAF-vizsgálatok időtartama fontos mutató a vizsgálatok hatékonyságának értékelése, valamint az eljárási garanciák tiszteletben tartásának nyomon követése szempontjából. Az OLAF-vizsgálatok időtartamát az alábbiak mindegyikének értékelése során figyelembe veszik: i. elévülési kérdések; ii. az OLAF vizsgálatának nyomon követése; valamint iii. a Hivatal tényleges függetlensége a vizsgálatok végrehajtása során, ideértve az OLAF humán és pénzügyi erőforrásainak hatékony felhasználását ⁽¹¹⁾. A vizsgálatok időtartamának objektív okai az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásaira is hatással lehetnek.
53. Az OLAF éves irányítási terve ugyan mindössze egy általános célkitűzést határoz meg a vizsgálatok átlagos időtartama tekintetében (2017-ben például ez az időtartam nem haladhatta meg a 20 hónapot ⁽¹²⁾), statisztikai eszközként ennek ellenére szerepe van. A Felügyelő Bizottság megjegyzi, hogy az OLAF vizsgálati eljárása nem tartalmaz a vizsgálatok megindítását követő hivatalos meghosszabbítást megkövetelő rendszert. Következésképpen minden vizsgálat határozatlan ideig marad nyitott. Az egyetlen, ellenőrzési rendszerhez hasonlítható mechanizmus az OLAF főigazgatójának azon kötelezettsége, hogy 12 hónap elteltével, valamint azt követően 6 hónaponként jelentést tegyen a Felügyelő Bizottságnak ⁽¹³⁾.
54. A Felügyelő Bizottság álláspontja szerint a vizsgálatok időtartamának fogalma nem vonatkozhat kizárólag a vizsgálatok statisztikai időtartamára, azaz pusztán a hónapok számára. Mindezek ellenére az OLAF Felügyelő Bizottság felé történő jelentéstételének jelenlegi rendszerében ez a megközelítés érvényes. Az OLAF-rendelet előírja, hogy a vizsgálatokat „az eset körülményeivel és összetettségével arányos időtartam alatt megszakítás nélkül kell lefolytatni.” Annak érdekében, hogy a vizsgálat időtartama arányos legyen az eset összetettségével, valamint hogy megszakítás nélkül folytassák le azt, a vizsgálóknak és a vezetésnek szoros ellenőrzés alatt kell tartaniuk a vizsgálat életciklusát egészen annak megindításától kezdve. Az OLAF által a vizsgálatok különböző szakaszaiban készített jelentések (köztük a „12 hónapos”, „18 hónapos” és „24 hónapos” jelentések, valamint az azokat követően közölt jelentéstételi információk) minősége alapvető fontosságú annak érdekében, hogy a Felügyelő Bizottság rendszeresen nyomon követhesse a vizsgálatok előrehaladását.

⁽¹⁰⁾ Lásd az OLAF főigazgatója által a 883/2013/EU, Euratom rendelet (OLAF-rendelet) 17. cikkének (8) bekezdése alapján elfogadott, az OLAF személyzetének szóló, vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos iránymutatásokat (I. fejezet, 1–7. cikk).

⁽¹¹⁾ Lásd a Felügyelő Bizottság 4/2014. számú véleményének (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatok időtartamának ellenőrzése) 3. oldalát, valamint 2/2009. számú véleményét (az OLAF több mint kilenc hónapja folyamatban lévő vizsgálatáról szóló jelentések).

⁽¹²⁾ A 20 hónapnál hosszabb ideje folyamatban lévő vizsgálatok arányával kapcsolatos 2017-es célkitűzés az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) 2017-es irányítási tervének 5. oldala szerint 30 % alatti volt.

⁽¹³⁾ Ez a nyomkövetési mechanizmus megerősíti az OLAF függetlenségét a hatáskörei megfelelő gyakorlása tekintetében, és más jellegű, mint az OLAF-rendelet 17. cikkének (8) bekezdésében előírtak és az OLAF főigazgatója által elfogadott, az OLAF személyzetének szóló, vizsgálati eljárásokra vonatkozó iránymutatásokba beépített belső ellenőrzési eljárások (beleértve a vizsgálati kiválasztási és felülvizsgáló egység által végzett végső felülvizsgálatot, 21. cikk).

55. A Felügyelő Bizottság véleménye szerint igencsak megkönnyítené az OLAF ügykezelését, ha az OLAF személyzetének szülő, vizsgálati eljárásokra vonatkozó iránymutatásokban minden megindított vizsgálat vonatkozásában kötelezővé tennék egy vizsgálati terv kidolgozását és rendszeres frissítését. Az OLAF ügykezelése keretében így nemcsak a vizsgálatok időtartamát tudnák jobban ellenőrizni, hanem a vizsgálatokhoz rendelt humán és pénzügyi erőforrások felhasználásának hatékonyságát is javítani tudnák. A kötelező ellenőrzési tervek így a folyamatban lévő vizsgálatok irányításának és ellenőrzésének hatékony eszközei lennének.

A 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatokról szóló 417 jelentés Felügyelő Bizottság általi elemzése

56. A Felügyelő Bizottság elemezte azt a 417 jelentést, amely a 12 hónapnál hosszabb OLAF-vizsgálatokról készült⁽¹⁴⁾ (a továbbiakban: „12 hónapos jelentések”), beleértve a következőket: „12 hónapos jelentések”, „18 hónapos jelentések”, „24 hónapos jelentések”, valamint ennél hosszabb ideje folyamatban lévő vizsgálatokra vonatkozó jelentések. A Felügyelő Bizottság célja az volt, hogy a jelentések tartalmát az OLAF-rendelet 7. cikkének (8) bekezdésében⁽¹⁵⁾ meghatározott jogi követelményeknek megfelelően, valamint a Felügyelő Bizottság korábbi észrevételei, konkrétan 4/2014. számú véleménye (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatok időtartamának ellenőrzése) alapján vizsgálja meg.

57. A Felügyelő Bizottság elemzése az alábbiakra összpontosított:

- a) azon esetek száma, amelyekben az OLAF 12 hónapos jelentései tartalmazták a vizsgálat lezárása elmaradásának indokolását;
- b) azon esetek száma, amelyekben a 12 hónapos jelentések a vizsgálatok felgyorsítására irányuló korrekciós intézkedéseket tartalmaztak;
- c) azon esetek száma, amelyekben előrelépés történt a Felügyelő Bizottság 4/2014. számú véleményében megfogalmazott ajánlásoknak való megfelelés tekintetében;
- d) azon esetek száma, amelyekben az OLAF által jelzett korrekciós intézkedés nem volt összhangban a vizsgálat lezárásának elmaradásával kapcsolatban megjelölt indokokkal.

58. A Felügyelő Bizottság a beérkezett jelentések csaknem 25 %-a esetében azt állapította meg, hogy az OLAF nem nyújtott érdemi indokolást arról, hogy a vizsgálat miért nem fejeződött be 12 hónapon belül. A jelentések körülbelül 75 %-a esetében nem tüntették fel a megtett korrekciós intézkedéseket. A Felügyelő Bizottság a jelentések 75 %-a esetében azt állapította meg, hogy a vizsgálat felgyorsítása érdekében tett korrekciós intézkedések nem voltak összhangban az OLAF által a vizsgálat lezárásának elmaradása kapcsán megjelölt indokokkal⁽¹⁶⁾. Az elemzett jelentések 70 %-a esetében vagy egyáltalán nem történt előrehaladás, vagy csupán nagyon korlátozott javulás volt tapasztalható a Felügyelő Bizottság 4/2014. számú véleményének kibocsátása óta, és az OLAF továbbra is elégtelen információkat szolgáltatott a Felügyelő Bizottságnak a 12 hónapnál hosszabb vizsgálatokról.

⁽¹⁴⁾ Az OLAF 2017-ben küldte meg a jelentéseket a Felügyelő Bizottságnak.

⁽¹⁵⁾ Az OLAF-rendelet 7. cikkének (8) bekezdése szerint: „Amennyiben egy vizsgálat nem zárható le a megindítását követő 12 hónapon belül, a főigazgató a 12 hónapos időtartam lejártakor és ezt követően hathavonta jelentést készít a Felügyelő Bizottság számára, amelyben ismerteti a vizsgálat elhúzódásának okait, és a helyzet orvoslása érdekében tervezett intézkedéseket.”

⁽¹⁶⁾ A vizsgálatnak annak életciklusa során történő felgyorsítása érdekében tett korrekciós intézkedések megjelölése helyett a 12 hónapos jelentések némelyikében csupán az eset jelenlegi állapotát tüntették fel, azaz azt, hogy a zárójelentést jóváhagyásra a vezetés elé terjesztették, a zárójelentés elkészítés alatt állt, vagy a vizsgálat végrehajtása a megszokott módon folytatódott. A Felügyelő Bizottság ezenkívül több olyan esetet is feltárt, amelyben az OLAF elmondása szerint *nincs szükség korrekciós intézkedés elfogadására*, vagy a *zárójelentést el fogják fogadni*, illetve olyan eseteket is, amelyekben a jelentés mindössze az ügy aktájával kapcsolatban elvégzendő munkára tér ki (például fordítás, irattározás, vizsgálat felvétele, információforrásokkal való kapcsolatfelvétel).

59. Az előző bekezdésben ismertetett helyzet következtében e jelentések tartalma a Felügyelő Bizottság véleménye szerint nem teszi lehetővé a vizsgálatok elhúzódása okainak, valamint a vizsgálatok felgyorsítása érdekében tett korrekciós intézkedéseknek az ellenőrzését és vizsgálatát ⁽¹⁷⁾.
60. A Felügyelő Bizottság elemezte a 417, 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatról készült jelentést Megvizsgálta továbbá az OLAF számos olyan vizsgálattal kapcsolatos későbbi jelentéseit is, amelyek időtartama jóval meghaladta az egy évet. A Felügyelő Bizottság összehasonlította a kezdeti 12 hónapos jelentéseket az ezekről az egyedi (több mint 12, 18, 24, 30, 36 vagy 42, illetve akár 66 hónapig is tartó) esetekről az OLAF főigazgatója által a Felügyelő Bizottságnak a későbbiekben 6 hónaponként megküldött jelentésekkel. A Felügyelő Bizottság megállapította, hogy az OLAF által a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (8) bekezdése alapján ugyanazon esetekről szolgáltatott információk minősége nem javult az idő folyamán, valamint hogy a szolgáltatott információk az OLAF-vizsgálatok egyre hosszabb időtartama ellenére bizonyos esetekben ugyanazok maradtak. A vizsgálatok túlzottan hosszú időtartama aggodalomra ad okot, mivel veszélyezteti a vizsgálat alá vont személyek alapvető jogait, a törvényi korlátozások (azaz az elévülés kockázata) pedig veszélyezteti az igazságügyi, közigazgatási, fegyelmi és/vagy pénzügyi hatóságok azon lehetőségét, hogy további intézkedéseket tegyenek.
61. A Felügyelő Bizottság következőképpen megerősíti a 2016-os tevékenységi jelentésében megfogalmazott azon észrevételét, miszerint nem történt előrelépés az OLAF által az OLAF főigazgatója 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (8) bekezdéséből fakadó jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében alkalmazott gyakorlatok tekintetében. A Felügyelő Bizottság ezért nem tud biztosítékot nyújtani arra, hogy a vizsgálatokat megszakítás nélkül, az eset körülményeit és összetettségét figyelembe véve indokolatlan késedelem nélkül folytatják le..
62. A Felügyelő Bizottságot nem tájékoztatták olyan belső, írásbeli jelentéstételi rendszer meglétéről, amelyben a vizsgáló bemutatja az adott ügy alakulását, irányát és az elvégzett, valamint tervezett tevékenységeket, azaz a vizsgálatok tartalmát, beleértve egy, a kezdeti vizsgálati terv elkészítésére és frissítésére vonatkozó kötelezettséget eredményező, következetes megközelítést és módszertant ⁽¹⁸⁾. Ugyanakkor az OLAF állítása szerint szisztematikusan ellenőrzi a vizsgálatok időtartamát az OLAF belső elektronikus adatbázisaiból (a korábbi CMS ügykezelési rendszerből, valamint az OLAF jelenlegi OCM tartalomkezelési rendszeréből) előállított statisztikai jelentések rendszere révén, amelyből a vizsgálatok időtartama és a munkaterhelés megoszlása is megállapítható.
63. Az OLAF 12 hónapnál hosszabb vizsgálatok jelentéseit aláíró A. és B. igazgatója arról tájékoztatta a Felügyelő Bizottság előadóját, hogy az OLAF vizsgálóival közösen rendszeresen részletes felülvizsgálatot végeznek az adott ügy előrehaladása, valamint az ügy elhúzódásának okai vonatkozásában. A Felügyelő Bizottság hangsúlyozza, hogy a 12 hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentéseknek lehetőség szerint az OLAF saját irányítási intézkedéseinek kell alapulniuk, és egy átfogó belső nyomkövetési eljárás részét kell képezniük. Jelenleg azonban ezeket a jelentéseket kizárólag a Felügyelő Bizottság részére készítik ⁽¹⁹⁾, és azok tartalmukban rendkívül korlátozottak, vagyis sem a Felügyelő Bizottság nyomkövetési tevékenységéhez nem elégségesek, sem pedig a vizsgálatok időtartamának az OLAF általi kezelése szempontjából nem hasznosak.

Következtetések

64. A Felügyelő Bizottság véleménye szerint a 12 hónapnál hosszabb vizsgálatokról készített megfelelő jelentések mind a Felügyelő Bizottság, mind az OLAF vezetése számára a vizsgálatok időtartama nyomon követésének hasznos és hatékony eszközei. A vizsgálati tervek kötelező kidolgozása és későbbi frissítése szintén javíthatná az OLAF vizsgálatainak minőségét. A Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy a javasolt megoldások a vizsgálatok időtartamát is csökkenthetik.

⁽¹⁷⁾ Az OLAF által a Felügyelő Bizottságnak megküldött 417, 12 hónapos jelentés közül a Felügyelő Bizottság hét olyan példát (24 hónapnál tovább elhúzódó ügyeket) tud kiemelni, amelyek kezelését különösen rossz gyakorlatnak tekinti, továbbá öt olyan példát, amelyek ebben az összefüggésben jobb gyakorlatnak tekinthetők annak ellenére, hogy nem elegendők a Felügyelő Bizottság számára annak értékelésére, hogy az ügy időtartama arányos volt-e annak körülményeivel és összetettségével.

⁽¹⁸⁾ Négy olyan lezárt ügy közül, amelyhez a Felügyelő Bizottságnak 2017-ben hozzáférést biztosítottak, mindössze kettő esetében szerepelt az ügy aktájában az OLAF személyzetének szóló, vizsgálati eljárásokra vonatkozó iránymutatások 9. cikkének (1) bekezdése értelmében „vizsgálati tervnek” tekinthető kezdeti tervdokumentum (azaz a kiválasztási folyamat során gyűjtött információk előzetes vizsgálata). A harmadik ügy esetében tájékoztató jellegű vagy az ügy átadásához használt, az aktuális helyzetet ismertető feljegyzést nyújtottak be. A negyedik ügghöz semmiféle ilyen jellegű dokumentum nem tartozott.

⁽¹⁹⁾ A Felügyelő Bizottság tagjának az OLAF A. és B. igazgatósága által a 2017. december 14-i munkaértekezleten, valamint a Felügyelő Bizottságnak az OLAF megbízott főigazgatója által a 2018. január 23-i értekezleten adott magyarázatok.

65. A Felügyelő Bizottság felkéri az OLAF-ot, hogy javítsa a 12 hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések hatékonyságát és minőségét. A Felügyelő Bizottság már a 4/2014. számú véleményében is ajánlást tett egy erre szolgáló, az OLAF-ra vonatkozó jogi kereten alapuló sablonra⁽²⁰⁾. Ezt az űrlapot az OLAF közreműködésével továbbfejlesztették, de az OLAF általi alkalmazása abbamaradt; az űrlapon szereplő információk a következő, különösen lényeges elemekre vonatkoztak: i. az ügy részletes meghatározása, beleértve annak becsült gazdasági hatását; ii. az ügy részletes leírása, beleértve a kezdeti tájékoztatás időpontját; iii. a feltételezeten megsértett jogszabályok; iv. az esetleges szankciók és az elévüléssel kapcsolatos szempontok; v. az eddig megtett operatív intézkedések és azok eredményei; vi. további végrehajtandó operatív intézkedések; valamint vii. az ügy elhúzódnának indokai, ideértve az erőforrások elosztását, az operatív munka mennyiségét, az együttműködésbeli problémákat és egyéb kérdéseket. A Felügyelő Bizottság hajlandó együttműködni az OLAF főigazgatójával és a felelős felső vezetőkkel a mindkét fél számára megfelelő jelentéstételi rendszer kidolgozása érdekében.

AZ OLAF ÁLTAL KÖVETETT VIZSGÁLATI GYAKORLAT PRIORITÁSAIRA ÉS A VIZSGÁLATI IRÁNYMUTATÁSOKRA VONATKOZÓ ÉRTÉKELÉS

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikke (5) bekezdésének első albekezdése szerint:

„A főigazgató a Hivatal irányítási terve keretében minden évben meghatározza a Hivatal által követett vizsgálati gyakorlat prioritásait, valamint azokat közzétételüket megelőzően megküldi a Felügyelő Bizottságnak.”

Az 5. cikk (1) bekezdése:

„A főigazgató vizsgálat megindítására vonatkozó határozatának figyelembe kell vennie a (...) vizsgálati gyakorlat prioritásait és a Hivatal éves irányítási tervét.”

A 16. cikk (2) bekezdése (Véleménycsere az intézményekkel)

„(2) A véleménycsere témái között szerepelhetnek az alábbiak:

a) a Hivatal vizsgálati gyakorlatának stratégiai prioritásai;”

66. Az elmúlt években a Felügyelő Bizottság több alkalommal is – különösen 1/2014. és 3/2015. számú véleményében – komoly fenntartásoknak adott hangot az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásainak kialakítását és alkalmazását illetően. A Felügyelő Bizottság következtetéseinek és ajánlásainak többsége a mai napig érvényes, és azok OLAF általi végrehajtása továbbra sem zárult le.
67. A Felügyelő Bizottság az intézményekkel 2017. november 23-án tartott véleménycsere keretében is kifejtette az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásaival és azok megvalósításával kapcsolatos álláspontját. A Felügyelő Bizottság hangsúlyozta, hogy az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásai elsősorban az OLAF B. igazgatójának (Vizsgálatok II.) felelősségi körébe tartozó ágazatokra, többek között a vámokra, az uniós strukturális alapokat érintő kiadásokra, az agrárpolitikára és a vidékfejlesztési alapokra összpontosítottak egyéb kiadási és bevételi ágazatok kárára.
68. Az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat 2018-as prioritásainak tervezete az előző években követettekhez igen hasonló megközelítést alkalmaz. A vizsgálati gyakorlat prioritásainak tervezete a következő területekre összpontosít:
1. közlekedési és infrastrukturális hálózatokra vonatkozó projექtekkel, különösen közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos ügyek;
 2. a következőkkel kapcsolatos ügyek: i. az Európai Szociális Alapból, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, a Kohéziós Alapból, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból és az előcsatlakozási alapokból (társ) finanszírozott projექtek, amelyeknél a tagállamok vagy tagjelölt országok által tett intézkedések elégtelennek bizonyulhatnak; illetve ii. határokon átnyúló elemekkel rendelkező projექtek;
 3. olyan ügyek, amelyekben a származási szabályokkal vagy tarifális besorolással való visszaélésre utaló jelek figyelhetők meg akár preferenciális, akár nem preferenciális kereskedelmi rendszerek keretében, valamint amelyekben a szokásos vámok megfizetésének – ideértve az EU kereskedelemvédelmi politikájának részét képező tarifális intézkedéseket – kijátszására irányuló, értékeléssel kapcsolatos csalás jelei tapasztalhatók;
 4. az EU területére történő dohány-, alkohol- és hamisítottgyógyszer-csempészettel, valamint illegális dohánygyártással kapcsolatos ügyek;
 5. humanitárius és fejlesztési támogatással, valamint migránsoknak és menekülteknek nyújtott egyéb támogatással kapcsolatos ügyek.

⁽²⁰⁾ Lásd a Felügyelő Bizottság 4/2014. számú véleményének (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatok időtartamának ellenőrzése) 2. mellékletét. Az űrlapminta könnyen hozzáigazítható a 883/2013/EU, Euratom rendelet (OLAF-rendelet) 7. cikkének (8) bekezdésében foglaltakhoz.

69. A Felügyelő Bizottság már korábban is aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az OLAF által lefolytatott vizsgálatok mindössze 30 %-a volt összhangban a vizsgálati gyakorlat fent kifejtett prioritásaival annak ellenére, hogy a B. igazgatóság rendelkezik a legtöbb vizsgálatával és nyitott ügygel.
70. A Felügyelő Bizottságot arról tájékoztatták, hogy a vizsgálati gyakorlat prioritásainak hatálya alá tartozó nyitott ügyek alacsony százalékos aránya (30 %) az OLAF-hoz beérkezett információk minőségére vezethető vissza, amely korlátozta a kellően megalapozott gyanú megállapításának lehetőségét. A Felügyelő Bizottság 2018. február 14-i plenáris ülésén az OLAF megerősítette az adatokat, és hangsúlyozta, hogy a vizsgálati gyakorlat prioritásait csak akkor veszik figyelembe a vizsgálatok megindításakor, ha az OLAF-rendelet 5. cikkében meghatározott követelmények teljesülnek.
71. Ezenkívül úgy tűnik, hogy az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásait az érdekelt felektől kapott információk, többek között a Bizottság Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózatának észrevételei, az Európai Számvevőszék jelentései, az Európai Parlament határozatai, valamint a Bizottság pénzügyi érdekek védelméről szóló jelentései alapján határozták meg.
72. A Felügyelő Bizottság ugyanakkor kiemeli a Bizottság Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózatának képviselői által tett megjegyzéseket, akik megkérdőjelezték az OLAF által alkalmazott megközelítést. Úgy tűnik, hogy az OLAF elsősorban „igény szerint”, eseti alapon hozza meg a vizsgálatok megindításával kapcsolatos határozatait.
73. Ennek következtében az OLAF vizsgálatainak 70 %-a nem tartozik a vizsgálati gyakorlat prioritásainak hatálya alá. A Felügyelő Bizottság felkérte az OLAF-ot, hogy szolgáltatson további információkat a vizsgálatok fennmaradó 70 %-áról, valamint e határozatok meghozatalának indokairól.
74. A Felügyelő Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy az OLAF vizsgálati gyakorlat prioritásaival kapcsolatos megközelítésének radikálisabb változtatására van szükség annak érdekében, hogy e prioritásokat megfelelően határozzák meg és alkalmazzák. A kulcsfontosságú szempont az, hogy a vizsgálati gyakorlat prioritásainak meghatározásához az OLAF hatáskörét és erőforrásait reálisabban tükröző kritériumokat alkalmazzanak.
75. Emellett elmondható, hogy az OLAF kivételes feltételekkel és lehetőségekkel rendelkezik ahhoz, hogy e területen proaktívabb legyen, ami elsősorban két körülményre vezethető vissza:
- a főigazgató saját hatáskörében indíthat nyithat vizsgálatokat (a 883/2013/EU, Euratom rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdése); valamint
 - az OLAF a fő kockázati területek és kiadási prioritások, többek között a többéves pénzügyi keret meghatározásához igénybe veheti az uniós intézmények és a Bizottság szervezeti egységeinek, különösen a főigazgatóságoknak a támogatását.
76. Ahhoz, hogy az OLAF hatékonyan, proaktív módon járhatson el, többre van szüksége az EU pénzügyi érdekeit érintő csalás, korrupció és szabálytalanságok eredetével kapcsolatos széles körű áttekintésnél; különösen előnyös lenne számára egy, a kockázatosabb, az uniós alapokra komoly hatást gyakorló területek meghatározására és elemzésére szakosodott belső testület megléte.
77. Az OLAF költségvetése és személyi erőforrásai kulcsfontosságú tényezők a vizsgálati gyakorlat prioritásainak megfelelő végrehajtása szempontjából, ezért mindkét vizsgálati igazgatóság (mind az A., mind a B. igazgatóság) észrevételei is hasznosak lehetnek e területen.
78. A Felügyelő Bizottság el kívánja mélyíteni az OLAF-fal e stratégiai és gyakorlati kérdésekről folytatott párbeszédet. Ennek érdekében a Felügyelő Bizottság és az OLAF megállapodott arról, hogy a vizsgálatokért felelős (azaz az A. és a B. igazgatóságot vezető) igazgatók részt vesznek a Felügyelő Bizottság plenáris ülésein, és előadják az e kérdésekkel kapcsolatos elemzéseiket. Az elvégzett vizsgálatoknak az OLAF 2015., 2016. és 2017. évi éves tevékenységi jelentésében említett száma összehasonlítási alapként szolgálhat.

AZON ÜGYEK NYOMON KÖVETÉSE, AMELYEK ESETÉBEN NEM TARTOTTÁK BE AZ OLAF AJÁNLÁSAIT

A 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikke (5) bekezdésének harmadik albekezdése:

„A főigazgató rendszeres időközönként tájékoztatja a Felügyelő Bizottságot:

- azokról az esetekről, amikor a főigazgató ajánlásait nem tartották be;
- azokról az esetekről, amikor a tagállamok igazságügyi hatóságainak továbbítottak információt;”

79. Az OLAF-vizsgálatok lezárását követően az illetékes tagállami hatóságoknak, illetve a további intézkedések megtételéért felelős uniós intézményeknek és szervezeteknek meg kell küldeni a tényállást rögzítő (az alátámasztó bizonyítékokat és az ügy aktájában rögzített elemek teljes jegyzékét is tartalmazó) zárójelentést, valamint az OLAF főigazgatója által kibocsátott ajánlásokat.
80. Az OLAF főigazgatója a vizsgálatok lezárását követően négyféle ajánlást bocsáthat ki: i. **igazgatási** (a szerződések, támogatási megállapodások, jogszabályok és igazgatási gyakorlatok csalásbiztossá tétele); ii. **pénzügyi** (a jogosulatlanul felhasznált összegek visszatérítése); iii. **igazságügyi** (a tagállami hatóságok által lefolytatandó büntetőeljárások); valamint iv. **fegyelmi** (az uniós intézmények, ügynökségek és szervezetek által lefolytatandó fegyelmi eljárások).
81. A 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikkének (5) bekezdése szerint az OLAF főigazgatója köteles rendszeres időközönként tájékoztatni a Felügyelő Bizottságot azon esetekről, amelyekben az ajánlásait nem tartották be. A főigazgató teljesítette azon kötelezettségét, hogy tájékoztassa a Felügyelő Bizottságot azon esetekről, amelyekben az ajánlásait nem tartották be. Erre egy 2017. szeptember 4-én kelt, a Felügyelő Bizottság elnökének címzett feljegyzés útján került sor. A feljegyzés egyik melléklete az OLAF által az érintett hatóságoktól a 2013. október 1. óta kibocsátott ajánlásokra 2016. március 1. és 2017. február 28. között kapott válaszokkal foglalkozott. Ez az időszak közvetlenül az előző (2015. március 1. és 2016. február 29. közötti) jelentéstételi időszakot követte.
82. Az OLAF ajánlásai nyomán tett intézkedésekre vonatkozó információkat egy, a következőkre kiterjedő áttekintő ábra formájában közölték: i. OLAF-ügyszám; ii. az ajánlás kibocsátásának időpontja; iii. a címzett megnevezése; iv. az ajánlás rövid összefoglalása; v. a végrehajtás mellőzésére vonatkozó válasz időpontja; vi. az érintett hatóság által megnevezett indokok; valamint vii. bizonyos esetekben az OLAF további magyarázattal szolgáló megjegyzései.
83. A Felügyelő Bizottságnak megküldött információk köréből adódóan nem volt lehetséges mélyrehatóan megvizsgálni a tagállami hatóságok által az OLAF ajánlásainak be nem tartására vonatkozóan megjelölt indokokat. Ugyanakkor az említett dokumentumokból kiderült, hogy 22 olyan OLAF-ajánlás volt, amelyet az érintett hatóságok nem tartottak be a vonatkozó időszakban.
- Az e 22 ügyre vonatkozó információk alapján a Felügyelő Bizottság az alábbi bekezdésekben felsorolt megállapításokat és következtetéseket fogalmazta meg:
84. Az OLAF-ajánlások be nem tartásának elsődleges oka a tagállami hatóságok által vezetett későbbi eljárások során tett eltérő megállapítások megléte volt. Ettől függetlenül az esetek némelyikében az érintett hatóságok uniós szervek voltak.
85. Bizonyos esetekben indokként kifejezetten a „bizonyítékok hiányát” vagy „elégtelen bizonyítékok meglétét” jelölték meg (az OLAF-ajánlások címzettjeinek többsége tagállami ügyész, valamint egy esetben uniós hatóság volt).

Számos esetben az érintett tagállami hatóság ismételt az az intézkedést vont le, hogy „az ügyben nem volt bizonyított a kedvezményezett közvetlen vétke”; legalább két másik esetben pedig az (ugyanazon tagállambeli) nemzeti hatóságok nem tudták azonosítani a jogsértést személyesen felelős egyéneket. Ezen indoklások némelyike további kérdéseket vet fel az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó uniós jogi rendelkezések⁽²¹⁾ tagállami végrehajtásának minőségét illetően. Ezek a megállapítások további elemzést igényelnek mind az OLAF, mind a Felügyelő Bizottság részéről.

86. Az OLAF arról számolt be a Felügyelő Bizottság előadójának, hogy voltak olyan esetek, amelyekben a tagállami hatóságok az OLAF által eredetileg azonosított, azonban nem biztosított és a későbbiekben – például a tagállami hatóságok által végzett házkutatások során – nem található dokumentumok elvesztése vagy megsemmisülése miatti bizonyítékhiányra hivatkozva utasítottak el ügyeket. Ez szintén rámutat a tagállami eljárási szabályzatok 883/2013/EU, Euratom rendelettel együttesen történő alkalmazása tekintetében fennálló hiányosságokra, amely utóbbi előírja, hogy a bizonyítékokat az eljárás lehető legkorábbi szakaszában biztosítani kell, valamint hogy garantálni kell azok elfogadhatóságát a későbbi szakaszok vagy eljárások során, ideértve a büntetőeljárásokat. A Felügyelő Bizottság megállapítja, hogy kizárólag a tagállami hatóságokkal történő korai és szoros együttműködéssel előzhető meg a bizonyítékok tényleges megsemmisülés vagy formális eljárási okokból fakadó elfogadhatatlanság miatti elvesztése.

⁽²¹⁾ Elsősorban az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény, valamint annak kiegészítő jegyzőkönyvei.

87. Az érintett hatóságok által megjelölt egyéb indokok között szerepelt az „illetékesség hiánya”, illetve a „bűncselekményi küszöböt el nem érő összegű kár”. Mindössze egy olyan eset volt, amelyben egyáltalán nem indokolták meg az OLAF-ajánlás be nem tartását.
88. A Felügyelő Bizottság további információt kért az EU területén kívül végrehajtott projektekre vonatkozó ügyekről, amelyek kapcsán az OLAF egy uniós hatóságnak az uniós források visszatéríttetését és/vagy pénzügyi szankciók alkalmazását ajánlotta. Bizonyos esetekben az érintett uniós hatóság azzal indokolta az OLAF ajánlásainak be nem tartását, hogy az igazgatási szankciók kiszabásának nem volt jogalapja. Ez kérdéseket vetett fel azzal kapcsolatban, hogy az OLAF-ot milyen mértékben tájékoztatták kellőképpen a vonatkozó uniós és nemzetközi jogszabályokról. Az összes szóban forgó ügy dokumentumainak elemzését követően a Felügyelő Bizottság megállapította, hogy tekintettel i. a más nemzetközi partnerekkel fennálló kapcsolatok összetettségére, valamint ii. a pénzeszközök hűtlen kezelése szempontjából nagy kockázatú területek sajátos környezetére, fontos, hogy az OLAF jogi elemzéseket végezzen, és az ajánlások kibocsátása előtt ellenőrizze, hogy van-e jogi lehetőség a szankciók kiszabására, valamint a források visszafizetetésére, különösen a külső tevékenységek finanszírozási eszközeit érintő esetekben.
89. Az érintett hatóságok által megjelölt indokok teljeskörű vizsgálatát követően a Felügyelő Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy a mind a tagállami, mind az érintett uniós hatóságokkal történő együttműködés alapvető fontosságú, és annak az OLAF-vizsgálatok megindításától kezdve zajlania kell. Az OLAF és az érintett hatóságok közötti együttműködés és koordináció a legjobb mód a bizonyítékok biztosítására, azok elfogadhatóságának garantálására, valamint a nemzeti és uniós jog eltérő értelmezéseinek elkerülésére. A Felügyelő Bizottság ezért támogatja mind a tagállami, mind az uniós jog (különösen a 883/2013/EU, Euratom rendelet) mindazon módosításait, amelyek rögzítene a tagállami hatóságok, az OLAF, valamint adott esetben a csalás és a szabálytalanságok kivizsgálásában részt vevő egyéb uniós hatóságok közötti együttműködés és koordináció kötelezettségét.
90. A Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy az OLAF-vizsgálatok hatásának a Hivatal által az érintett hatóságok részére kibocsátott ajánlások, valamint a hatóságok által adott válaszok elemzése révén történő értékelése különösen fontos a hatékony eljárások Hivatalon belül és azon kívül történő meghatározása szempontjából. A Felügyelő Bizottság ismételten elégedetlenségét fejezte ki az előzetes ellenőrzési mechanizmus 883/2013/EU, Euratom rendeletből történő kihagyása kapcsán, és fenntartja azon álláspontját, miszerint több információt kell a Felügyelő Bizottság rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy az elláthassa feladatait. Legalább az érintett hatóságoknak küldött vizsgálati jelentéseket és a hatóságok válaszait automatikusan meg kell küldeni a Felügyelő Bizottságnak, hogy az folyamatos elemzést végezhesen, és magyarázatot kérhessen mind az érintett hatóságoktól, mind az OLAF-tól. A Felügyelő Bizottság így képes lesz segíteni az OLAF vizsgálati hatásának javításában, valamint a bizonyítékok elfogadhatóságának biztosításában.

AZ EURÓPAI CSALÁS ELLENI HIVATAL ÉS AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG

91. Az OLAF Felügyelő Bizottsága jelenlegi összetételében 2017 januárjában lépett hivatalba. Kinevezésétől kezdve különös figyelmet fordított az Európai Ügyészségnek a 2017. október 12-én, az Európai Parlament jóváhagyását követően elfogadott (EU) 2017/1939 tanácsi rendelet szerinti létrehozásának folyamatára.
92. A 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásáról szóló bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2017. szeptember 28-i, 2/2017. számú véleményének VI. fejezetét a Felügyelő Bizottság az Európai Ügyészség létrehozása által az OLAF megbízatására gyakorolt hatásnak, többek között ennek költségvetési következményeinek szentelte. Később, 2017. november 23-án a Felügyelő Bizottság részt vett az intézményekkel folytatott éves véleménycserén⁽²²⁾, és foglalkozott az OLAF és az Európai Ügyészség közötti jövőbeli kapcsolat két fő témájával: i. az OLAF-tól az Európai Ügyészséghez történő információátvitel; valamint ii. az OLAF által kérésre az Európai Ügyészségnek nyújtandó támogatás és a két intézmény egymást kiegészítő jellege (az Európai Ügyészségről szóló rendelet 24. és 101. cikke).
93. A Felügyelő Bizottság készen áll arra, hogy közölje a Bizottsággal és más intézményekkel az álláspontját, tekintettel az Európai Ügyészségről szóló rendelet alkalmazása által nemcsak az OLAF irányítására, hanem vizsgálati feladatkörének ellátására, valamint a Felügyelő Bizottság nyomkövetési szerepére is gyakorolt esetleges hatásra.

⁽²²⁾ Az OLAF-rendelet 16. cikke („Véleménycsere az intézményekkel”).

94. A 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásáról szóló bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2/2017. számú véleményében a Felügyelő Bizottság meghatározta azon fő kihívások némelyikét, amelyekkel az OLAF az Európai Ügyészség munkáját kiegészítő és támogató igazgatási szervként különösen a következő területeken szembesülni fog:

„Minden olyan szabálysértő magatartással kapcsolatos információk indokolatlan késedelem nélküli jelentése az Európai Ügyészségnek, amelyek kapcsán az az Európai Ügyészségről szóló rendelet 22. cikkének, valamint 25. cikke (2) és (3) bekezdésének megfelelően gyakorolhatja hatáskörét⁽²³⁾.”

95. Mivel az OLAF nem indíthat párhuzamos igazgatási vizsgálatokat olyan tényállások tekintetében, amelyek kapcsán az Európai Ügyészség büntügyi vizsgálatot folytat, alapvető fontosságú lesz, hogy az OLAF e kötelezettség tartalmát összhangba hozza az ügyek megindításával, illetve elutasításával, valamint átadásával kapcsolatos szabályaival és politikájával.

Ebben az összefüggésben rendelkezéseket kell meghatározni az OLAF és az Európai Ügyészség közötti, olyan vizsgálatok megindítását megelőzően, valamint azok során folytatott információcserére vonatkozóan, amelyek a későbbiekben a másik intézmény hatáskörébe kerülhetnek. Ehhez egyúttal az OLAF és az Európai Ügyészség közötti hatékony kommunikációs rendszerre vonatkozó konkrét szabályokra is szükség lenne a párhuzamos munkavégzés elkerülése, valamint az Európai Ügyészségről szóló rendelet 101. cikkének (2) bekezdésében meghatározott megbízatás teljesítése érdekében. Szükség szerint ki kell igazítani az azon információk körét meghatározó rendelkezéseket, amelyeket az OLAF-nak kötelezően el kell küldenie a Felügyelő Bizottságnak.

96. Az OLAF-rendelet jövőbeli reformja keretében pontosítani kell az igazgatási vizsgálatok megindítására, felfüggesztésére és megszüntetésére vonatkozó szabályokat. E szabályoknak figyelembe kell venniük az információk OLAF által a Felügyelő Bizottság felé történő továbbítását, tekintettel arra, hogy az utóbbinak konkrét szerepe van az OLAF hatásköre megfelelő gyakorlása során fennálló függetlenségének megerősítése tekintetében.

A Felügyelő Bizottság megítélése szerint ez a hozzájárulás segíthet az OLAF és az újonnan létrehozott Európai Ügyészség között a kapcsolatuk kiépítése során esetlegesen felmerülő nehézségek áthidalásában.

Az Európai Ügyészség kérésére végzett igazgatási vizsgálatok

97. A Felügyelő Bizottság megjegyezte, hogy az OLAF által a tagállami igazságügyi hatóságoknak elküldött zárójelentések és ajánlások nyomán körülbelül az ügyek 50 %-ában nem tettek intézkedéseket. A Felügyelő Bizottság nyomkövetési tapasztalatai alapján ez számos különböző okra, többek között a következőkre vezethető vissza: i. állítólagosan megvalósított, de bűncselekménynek nem minősülő tényállások; ii. bizonyítékokkal alátámasztott vagy nem elegendő bizonyítékkal alátámasztott tényállások; valamint iii. elévült tényállások.
98. Mindez még inkább szükségessé teszi, hogy az OLAF-rendelet reformja során a rendeletet a bizonyítékgyűjtés és igazságügyi nyomon követés nemzeti ellenőrzésének szakértőiből álló csoportok létrehozására vonatkozó rendelkezésekkel egészítsék ki. Az OLAF-nak minőségi támogatást kell majd nyújtania az Európai Ügyészségnek a bizonyítékok elfogadhatóságára vonatkozó tagállami szabályoknak megfelelően, ideértve az alapvető jogok és az eljárási garanciák tiszteletben tartását.
99. A Felügyelő Bizottság tájékoztatta Günther Oettinger biztost arról, hogy szükség esetén hajlandó részt venni az OLAF és az Európai Ügyészség szervezete közötti jövőbeli kapcsolat kialakítására irányuló előkészítő értekezleteken.

Információk, kriminalisztikai elemzések, szaktudás és operatív támogatás biztosítása az Európai ügyészségnek

100. A Felügyelő Bizottság jelezte, hogy az OLAF-rendelet módosítása lehetőséget ad az OLAF vizsgálati hatáskörének annak érdekében történő modernizálására, hogy a Hivatal teljes mértékben működőképes legyen az Európai Ügyészség igényeinek fényében. Ez különösen azon vizsgálatok szempontjából lenne releváns, amelyeket az OLAF jogosult lefolytatni, és egyúttal megfelelne ugyanazoknak az eljárási biztosítékoknak, amelyek a tagállami bíróságok előtt zajló jövőbeli büntetőeljárások meghíúsulásának elkerülése érdekében az Európai Ügyészségre érvényesek. Az OLAF-rendelet reformja során mérlegelendő további kérdések közé tartozik a pénzáttalásokra vonatkozó információkhoz a tagállami jogszabályok szerint történő hozzáférés, valamint a pénzügyi információk egységesen való szoros együttműködés előmozdítása.

⁽²³⁾ Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 tanácsi rendelet (a továbbiakban: »az Európai Ügyészségről szóló rendelet«) (HL L 283., 2017.10.31., 1. o.) 24. cikkének (1) bekezdése.

A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG IRÁNYÍTÁSA

Az uniós intézményekkel, szervekkel és más ügynökségekkel tartott találkozók

101. A Felügyelő Bizottság a 883/2013/EU, Euratom rendelet 16. cikkében foglaltaknak megfelelően aktívan hozzájárult az intézményekkel történő véleménycseréhez. A Felügyelő Bizottság emellett rendszeres találkozót tartott a következőkkel, és szakértői segítséget nyújtott azoknak: i. az OLAF-ért felelős biztos; ii. az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága; iii. a Tanács család elleni munkacsoportja; valamint iv. az Európai Számvevőszék.

Munkamódszerek és átláthatóság

102. 2017-ben a Felügyelő Bizottság 10 plenáris ülést tartott. Az elnök, az előadók és a Felügyelő Bizottság titkárságának tagjai emellett konkrét kérdésekben rendszeresen üléseztek. A Felügyelő Bizottság a főbb megvizsgált kérdések mindegyikéhez előadót nevezett ki. Az előadók a titkársággal együttműködve elkészítették a plenáris üléseken megvitatandó jelentés-, vélemény-, illetve dokumentumtervezeteket. Ezenkívül a Felügyelő Bizottság véleményeinek és jelentéseinek előkészítése során az OLAF vezetésével és személyzetével is tartottak megbeszéléseket. A Felügyelő Bizottság véleményeit azok véglegesítését megelőzően minden esetben részletesen megvitatták az OLAF-fal.
103. Munkája lehető legnagyobb mértékű átláthatóságának biztosítása érdekében a Felügyelő Bizottság közérdekű, nem bizalmas dokumentumokat tesz közzé az intézményközi weboldalán (<http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>).

Az OLAF Felügyelő Bizottság titkársága

104. A Felügyelő Bizottság titkársága jogászokból, nyomozókból és asszisztensekből áll, akik biztosítják az OLAF vizsgálati tevékenységeinek mindennapos nyomon követését, és segítik a Felügyelő Bizottság tagjait feladataik ellátásában.
105. A titkárság feladata, hogy hozzájáruljon a Felügyelő Bizottság feladatainak hatékony ellátásához abból a célból, hogy erősítse az OLAF függetlenségét, különös tekintettel a Felügyelő Bizottság nyomkövetési feladatkörére. A titkárság ezenkívül jogi tanácsokkal látja el a Felügyelő Bizottság tagjait. 2017-ben a titkársághoz összesen nyolc álláshely tartozott, amelyet öt tisztviselő (jogász), két asszisztens és egy szerződéses alkalmazott töltött be. Ugyanakkor három álláshely (két asszisztensi és egy jogászi) betöltetlen maradt, ami aláásta a titkárság támogatási kapacitását.
106. A 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítását ⁽²⁴⁾ követően a Felügyelő Bizottság titkársági feladatainak ellátásáról immár közvetlenül a Bizottság gondoskodik a Felügyelő Bizottsággal szoros együttműködésben. A titkárság az OLAF-tól függetlenül, a Felügyelő Bizottság utasításai szerint végzi munkáját. A titkárság ezért igazgatási szempontból az Európai Bizottság Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatala (PMO) mellett működik. Egy évvel a PMO-hoz történt áthelyezést követően elmondható, hogy ez a változás nem váltotta be a Felügyelő Bizottság várakozásait. A Felügyelő Bizottság jelezte az Európai Bizottságnak, hogy alkalmasabb helyet kell találni a titkárság számára. Ez a változás lehetővé teszi az Európai Bizottságnak és a Felügyelő Bizottságnak, hogy a titkárság lehető legjobb helyének kiválasztására nyitva álló összes lehetőséget mérlegelje, ideértve az eredeti lehetőség, azaz a titkárság OLAF-hoz történő – jóllehet más feltételek melletti – visszahelyezésének megfontolását.

⁽²⁴⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/2030 rendelete (2016. október 26.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Család Elleni Hivatal (OLAF) Felügyelő Bizottságának titkársága tekintetében történő módosításáról (HL L 317., 2016.11.23., 1. o.). A rendelet 2017. január 1-jén lépett hatályba.

107. A Felügyelő Bizottság eljárási szabályzata,⁽²⁵⁾ valamint a 883/2013/EU, Euratom rendelet (OLAF-rendelet) alapján a titkárság személyzetét kizárólag a Felügyelő Bizottság utasíthatja⁽²⁶⁾. A Felügyelő Bizottság és titkársága megbízatásának teljesítéséhez szükséges költségvetési és egyéb források biztosításáért felelős uniós intézmény az Európai Bizottság.

Költségvetési kérdések

108. A Felügyelő Bizottság e jelentés által felölelt évre vonatkozó költségvetése 200 000 EUR, a költségvetés végrehajtási szintje pedig 99,63 % volt. A kiadásokért felelős közvetve megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő a PMO.
-

⁽²⁵⁾ Lásd a Felügyelő Bizottság eljárási szabályzat 11. cikkét (HL L 308., 2011.11.24., 114. o.)

⁽²⁶⁾ Az OLAF-rendelet 15. cikkének (8) bekezdése: „[A Felügyelő Bizottság titkárság] feladatainak ellátásáról a Bizottság gondoskodik, a Hivataltól függetlenül, és a Felügyelő Bizottsággal szoros együttműködésben.” A titkárság bármely alkalmazottjának kinevezése előtt konzultálni kell a Felügyelő Bizottsággal és a véleményét figyelembe kell venni. A titkárság a Felügyelő Bizottság utasításai alapján, a Bizottságtól függetlenül jár el. A Bizottság – a Felügyelő Bizottságnak és titkárságának költségvetésére vonatkozó ellenőrzési jogosultságának sérelme nélkül – nem avatkozik be a Felügyelő Bizottság ellenőrzési feladatainak ellátásába.”