IV

(Tájékoztatások)

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

OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG

AZ OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSE – 2018

(2019/C 343/01)

Az OLAF Felügyelő Bizottság tagjai

Jan MULDER

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

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
főügyészség, Csehország
ügyész

Grażyna STRONIKOWSKA

a Felügyelő Bizottság tagja 2016. július 13-tól
nemzeti főügyészség, 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, közgazdász

AZ OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁGA ELNÖKÉNEK ELŐSZAVA

A 2018-as év jelentős változásokat hozott az OLAF számára; új főigazgatót neveztek ki a szervezet élére. Az OLAF Felügyelő Bizottsága megfigyelői szerepben vett részt a kinevezési eljárásban, és végül jóváhagyta az alkalmazott eljárást. A Felügyelő Bizottság várakozással tekint az eredményes együttműködés elé, és teljes mértékben elkötelezett amellett, hogy támogassa az OLAF-ot a csalás, korrupció és az EU pénzügyi érdekeit sértő illegális tevékenységek elleni, döntő fontosságú küzdelmében. A Felügyelő Bizottság köszönetét fejezi ki az év jórésze során Nick Ilett-tel, a megbízott főigazgatóval folytatott nagyszerű együttműködésért.

A Felügyelő Bizottság titkárságában is sor került néhány jelentős változásra. A titkárságvezetői pozíció jelenleg betöltetlen. Emellett a titkárság működése nem javult a személyzeti tagok hosszú távollétei miatt. Lehetetlennek bizonyult ideiglenes helyettesítést biztosítani. Mindez azt eredményezte, hogy az év elején a tervezettnél kevesebbet tudtunk teljesíteni.

A Felügyelő Bizottság a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendeletben ([1]) előírtaknak megfelelően havonta tartott ülést, lévén elsődleges fontosságú a rendszeres kapcsolat fenntartása az uniós intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel és érdekelt feleivel. Az ülésekre az OLAF tisztviselőit, köztük a főigazgatót is meghívták, és az aktuális témákkal kapcsolatos véleménycserékre került sor. A Felügyelő Bizottság fokozott érdeklődést mutatott az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozása iránt is. Az üléseken az OLAF tájékoztatta a Felügyelő Bizottságot a fejleményekről.

A Felügyelő Bizottság nagy figyelmet fordított az OLAF működésének alapjául szolgáló 883/2013/EU, Euratom rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bizottsági javaslatra. Számos javaslat született arról, hogy a Felügyelő Bizottság szakértői szemével nézve hogyan lehetne javítani az OLAF teljesítményét. A Felügyelő Bizottság által javasolt javításokról további információk olvashatóak ebben az éves jelentésben.

A Felügyelő Bizottság továbbá az OLAF-fal azzal kapcsolatban kötött új megállapodások hivatalos formába öntésére összpontosított, hogy a szervezet hogyan tesz jelentést a Felügyelő Bizottság számára a rendelet által előírt két területen. Ezek az alábbiak: az eljárási garanciák tiszteletben tartásával kapcsolatos jelentés, valamint a 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatokról szóló jelentés készítése a Felügyelő Bizottság számára. Ezeket a Felügyelő Bizottság idővel elemzi, és megállapítja, hogy kielégítők-e.

Látogatásokat tettünk az Európai Számvevőszéknél, hogy megismerjük a csalás elleni küzdelemre irányuló tevékenységeit. E látogatások gyümölcsözők voltak. Vizsgáljuk a szorosabb együttműködés kialakításának lehetőségeit, aminek eredményeképpen a Számvevőszék egy képviselője ideiglenesen pozíciót kaphat a Felügyelő Bizottság titkárságában.

Bízunk benne, hogy a következő éves jelentés megírásának idejére a titkárság személyzete teljes lesz, és reálisnak bizonyul a Felügyelő Bizottság által kitűzött cél, hogy több olyan véleményt tegyen közzé, amelyek a csalás elleni eredményesebb küzdelmet tesznek lehetővé az Európai Unión belül. Csakúgy, mint korábban, a Felügyelő Bizottság kritikus, ám konstruktív hozzáállást képviselve eredményes együttműködést kíván fenntartani az OLAF-fal.

Különösen szeretnék köszönetet mondani a Felügyelő Bizottság titkárságának az érintett időszakban a kedvezőtlen körülmények ellenére tett erőfeszítéseiért.

Jan MULDER

az OLAF Felügyelő Bizottság elnöke

([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.).

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

MEGBÍZATÁS ... 4

AZ OLAF MŰKÖDÉSÉT MEGHATÁROZÓ JOGI KERET: HOZZÁJÁRULÁS AZ OLAF REFORMJÁNAK MÉRLEGELÉSÉHEZ ... 4

AZ OLAF FORRÁSAINAK ELLENŐRZÉSE ... 6

A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG KEZDEMÉNYEZÉSÉRE TÖRTÉNŐ NYOMON KÖVETÉS: A FELÜGYELETI FUNKCIÓT ELLÁTÓ SZERVEK INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSE ... 9

AZ OLAF-VIZSGÁLATOK IDŐTARTAMÁNAK NYOMON KÖVETÉSE ... 10

ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK ... 11

A 12 HÓNAPNÁL TOVÁBB TARTÓ VIZSGÁLATOKRÓL SZÓLÓ 484 JELENTÉS FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG ÁLTALI ELEMZÉSE ... 11

VÉGKÖVETKEZTETÉSEK ... 13

OLYAN ÜGYEK, AMELYEKBEN INFORMÁCIÓKAT KELL TOVÁBBÍTANI A NEMZETI IGAZSÁGÜGYI HATÓSÁGOK SZÁMÁRA ... 14

OLYAN ÜGYEK, AMELYEKBEN AZ ÉRINTETT HATÓSÁGOK NEM KÖVETTÉK AZ OLAF AJÁNLÁSAIT ... 14

AZ ELJÁRÁSI GARANCIÁK ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS FEJLEMÉNYEK NYOMON KÖVETÉSE ... 16

AZ OLAF ÁLTAL KÖVETETT VIZSGÁLATI GYAKORLAT PRIORITÁSAIRA ÉS A VIZSGÁLATI IRÁNYMUTATÁSOKRA VONATKOZÓ ÉRTÉKELÉS ... 16

AZ OLAF-FAL, AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKKEL, VALAMINT AZ OLAF PARTNEREIVEL, ILLETVE AZ OLAF VONATKOZÁSÁBAN ÉRDEKELT FELEKKEL FENNTARTOTT KAPCSOLATOK ... 18

AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKKEL, SZERVEKKEL ÉS MÁS ÜGYNÖKSÉGEKKEL TARTOTT TALÁLKOZÓK ... 18

AZ OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁGÁNAK IRÁNYÍTÁSA ... 18

Az OLAF Felügyelő Bizottság titkársága, munkamódszerek és költségvetési kérdések ... 18

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. A Felügyelő Bizottságot azzal a céllal hozták létre, hogy az OLAF vizsgálati funkciója ellátásának rendszeres nyomon követésével megerősítse és biztosítsa annak függetlenségét, valamint hogy támogassa a főigazgatót feladatainak ellátása során. A Felügyelő Bizottság teljes mértékben elkötelezett e feladat iránt. Továbbá úgy értelmezi az OLAF főigazgatójának támogatására irányuló szerepét, hogy az a leginkább lehetővé tegye az OLAF számára, hogy javítsa hatékonyságát mint az EU következetes és elfogulatlan vizsgálati szerve, amely teljes mértékben független az indokolatlan külső befolyástól és beavatkozástól. Az idei év az OLAF fennállásának huszadik évfordulója, ami jó lehetőséget kínál arra, hogy végiggondoljuk, miképpen töltötte be az OLAF a rábízott feladatot, azaz azt, hogy küzd a csalás, a korrupció és az EU költségvetését károsító bűncselekmények ellen, és azt, hogy milyen irányban kíván előrelépni, különös tekintettel az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozására. A Felügyelő Bizottság kész támogatni az OLAF erőfeszítéseit munkája minőségének javítására, valamint abban, hogy kulcsfontosságú szerepet töltsön be az új európai igazságszolgáltatási térségben, amiben az OLAF által az Európai Ügyészség számára nyújtott segítség és támogatás, valamint az azzal folytatott együttműködés alapvető fontosságú lesz az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.

2. A Felügyelő Bizottság véleményeket és jelentéseket készít az OLAF főigazgatója és az intézmények számára az OLAF vizsgálatairól, anélkül, hogy akadályozná a folyamatban lévő vizsgálatok lefolytatását. Az OLAF függetlenségének biztosítására szolgáló legjobb módszer a Hivatal vizsgálatainak rendszeres ellenőrzése, és a Felügyelő Bizottság rendkívül aktívan részt vett ezalatt az időszak alatt egy szilárd munkaalap az OLAF új főigazgatójával közös létrehozásában, valamint az OLAF által rendszeres időközönként megküldött információk minőségének javításában; ez különösen a tizenkét hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekben szereplő információkra, az OLAF vizsgálataival szemben egyéni panaszokkal kapcsolatos információkra, valamint az OLAF azon ajánlásaival kapcsolatos információkra vonatkozik, amelyeket nem követtek az érintett hatóságok. A Felügyelő Bizottság aktívan részt vesz az OLAF teljesítményével kapcsolatos, éves intézményközi eszmecserében, amely során következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy a vizsgálati gyakorlat prioritásait az uniós költségvetési kiadások főbb területeivel összhangban kell megállapítani.

3. A Felügyelő Bizottság a tagjait kinevező intézmények felé tartozik elszámolással, előző évi tevékenységi jelentését pedig a költségvetésért és az emberi erőforrásokért felelős biztossal, Günther H. Oettingerrel, a Felügyelő Bizottság főtitkárával, Martin Selmayr-rel, az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságával (CONT), a Tanács osztrák elnökségének idején működő, a csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportjával, valamint a Számvevőszékkel és az európai ombudsmannal is megvitatták. Tekintettel arra, hogy tisztában vannak az OLAF-ot szabályozó 883/2013/EU, Euratom rendelet azon módosításainak fontosságával, amelyek célja az OLAF megbízatásának az Európai Ügyészség igényeihez való igazítása, a Felügyelő Bizottság tagjai mélyrehatóan foglalkoztak e kérdéssel, és észrevételeiket 2018 novemberében jelentés formájában megküldték az intézmények számára, benne számos jogi rendelkezésre irányuló javaslattal. A Felügyelő Bizottság örömére szolgált az Európai Parlament CONT bizottságától kapott pozitív visszajelzés.

4. A Felügyelő Bizottság 11 plenáris ülést ([2]) tartott, és fenntartotta azt a gyakorlatot, hogy üléseire meghívja az OLAF főigazgatóját és az OLAF személyzetének több tagját annak érdekében, hogy megbeszéléseket folytassanak és tájékozódjanak a Felügyelő Bizottság és az OLAF munkájával kapcsolatos bármely lényeges kérdésről. A Felügyelő Bizottság várakozással tekintett az OLAF-fal közös konstruktív munkavégzésre, valamint a Hivatal teljesítménye és hatékonysága javításának támogatására. A jelentéstételi időszak során a Felügyelő Bizottság előadókat jelölt ki a munkatervének meghatározott területein való munkavégzésre és a területek nyomon követésére. Az előadók a titkársággal szorosan együttműködve készítették el a Felügyelő Bizottság által elfogadandó vélemény- és jelentéstervezeteket.

AZ OLAF MŰKÖDÉSÉT MEGHATÁROZÓ JOGI KERET: HOZZÁJÁRULÁS AZ OLAF REFORMJÁNAK MÉRLEGELÉSÉHEZ

5. Az OLAF jogalapjául szolgáló 883/2013/EU, Euratom rendelet reformja heves vita tárgyát képezte a jelentés által lefedett időszak során. Az OLAF-rendeletet az Európai Ügyészséggel (EPPO) való együttműködés és az OLAF vizsgálatai hatékonysága

([2]) 2018. július–2019. június.

tekintetében történő módosítására irányuló javaslat az Európai Parlament 2019. április 16-i jogalkotási állásfoglalásának ([3]) elfogadásával végződött. Tekintettel arra, hogy tisztában van e reform fontosságával, valamint a Parlament kérését követően a Felügyelő Bizottság arra törekedett, hogy aktív és konstruktív szerepet töltsön be a vitában, ezért megjelent a Parlament CONT bizottsága előtt, és írásos javaslatokat tett a Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek az OLAF és az Európai Ügyészség jövőbeni kapcsolatait, az információkhoz való hozzáférést, valamint az OLAF és a Felügyelő Bizottság közötti, az új rendelet szerinti munkakapcsolatokat illetően ([4]). A Felügyelő Bizottságnak a módosító javaslat egyedi rendelkezéseivel kapcsolatos észrevételei a vizsgálatok pártatlan lebonyolítása, a jogbiztonság, az átláthatóság és az elszámoltathatóság OLAF által betartandó elvein alapultak.

6. A Felügyelő Bizottság, összhangban az OLAF-rendelet alkalmazásával kapcsolatos 2/2017. sz. véleményével ([5]), meghatározta azokat a kulcsfontosságú szakaszokat, ahol a vizsgálati feladatkör végrehajtásának egyértelműsítésére van szükség. A Felügyelő Bizottság hangsúlyozta, hogy a vizsgálatok rendszeres ellenőrzését, mint az OLAF függetlenségét biztosító legjobb módszert fenn kell tartani, valamint hogy hozzá kell férnie minden, a feladatai elvégzéséhez szükséges információhoz. A Felügyelő Bizottság egyedülálló független szerv, nagyon erőteljes felhatalmazással, amelynek megfelelő eszközökre van szüksége hatáskörének gyakorlásához. A Felügyelő Bizottság örül, hogy a Parlament jogalkotási állásfoglalása megnyitotta a lehetőséget a Felügyelő Bizottság titkársága előtt, hogy a lehető legmegfelelőbb helyen lehessen ahhoz, hogy hatékonyan támogassa a Felügyelő Bizottságot ellenőrzési feladatának elvégzésében ([6]).

7. A Felügyelő Bizottság üdvözli, hogy a Parlament jogalkotási állásfoglalása megtartotta számos javaslatát, köztük az OLAF függetlenségét és a vizsgálati feladatkörének megfelelő ellátását megerősítő javaslatokat ([7]). Ezek közé tartoznak a következők:

   i. az átláthatóság és az OLAF-hoz beérkezett állítások elfogulatlan értékelése érdekében az OLAF főigazgatójának rendszeresen tájékoztatnia kell a Felügyelő Bizottságot azokról az ügyekről, amelyek kapcsán úgy határozott, hogy nem indít vizsgálatot, indokolva döntését;

   ii. az OLAF függetlenségének megerősítése és a megfelelő ügyintézéshez való jog tiszteletben tartása érdekében az OLAF-nak részletes információkat kell szolgáltatnia a Felügyelő Bizottságnak küldött, a 12 hónapos időszaknál tovább tartó vizsgálatokról szóló jelentésekben;

   iii. az OLAF függetlenségének megerősítésére szolgáló megfelelő felügyeleti rendszer biztosítása érdekében a Felügyelő Bizottságnak hozzá kell férnie minden olyan információhoz és dokumentumhoz, amelyre megítélése szerint szüksége van feladatainak ellátásához;

   iv. a jogbiztonság, a függetlenség és a pártatlan vizsgálati eredmények érdekében az OLAF feladata a főigazgató hatáskörében készített, a vizsgálatok befejezéséről szóló vizsgálati jelentést kísérő ajánlások megszövegezése; valamint

   v. a főigazgató függetlenségének védelme érdekében a Bizottságnak egyeztetnie kell a Felügyelő Bizottsággal, mielőtt fegyelmi szankciókat szab ki a főigazgatóra, illetve felfüggeszti mentelmi jogát.

8. A Felügyelő Bizottság különös figyelmet szentelt az OLAF és az Európai Ügyészség közti jövőbeni kapcsolatokra, és egyedülállóan jó helyzetben van ahhoz, hogy segítsen a két szervezet között a munkakapcsolatuk kiépítése során folyamatosan felmerülő nehézségek leküzdésében. A Felügyelő Bizottság üdvözli a területtel kapcsolatos egyes jogi javaslatainak a Parlament jogalkotási állásfoglalásába való beépítését, nevezetesen a következőket:

   i. az OLAF tájékoztatja az érintett intézményt, szervet, hivatalt vagy ügynökséget a hozzájuk beérkezett állítások előzetes értékelését követően, kivéve, ha az veszélybe sodorhatja a vizsgálatot ([8]);

([3]) Az Európai Parlament 2019. április 16-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az OLAF vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2018)0338 – C8-0214/2018 – 2018/0170(COD) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_HU.html

([4]) A Felügyelő Bizottság az Európai Parlament CONT bizottságának elnökéhez írt 2018. november 20-i levele.

([5]) Lásd a Felügyelő Bizottságnak a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (19. cikk) alkalmazására vonatkozó európai bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2/2017. számú véleményét.

([6]) Lásd a 15. cikk (8), a „Felügyelő Bizottságról" szóló bekezdését, amelyből az „a Hivataltól függetlenül" szöveget törölték. *„Titkársági feladatainak ellátásáról a Hivatal gondoskodik, a Felügyelő Bizottsággal szoros együttműködésben".*

([7]) Lásd Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalását: 5 cikk – 6 a bekezdés (új), „vizsgálat indítása"; 7 cikk – 8 bekezdés és 7 cikk – 8 a bekezdés (új), „vizsgálati eljárás"; 15 cikk – 1 bekezdés – 5 albekezdés, „Felügyelő Bizottság"; 11 cikk – 1 bekezdés – 2 albekezdés, „vizsgálati jelentés és a vizsgálatot követő intézkedések"; 17 cikk – 9 bekezdés – 1 albekezdés, „főigazgató".

([8]) Lásd: 12c. cikk – 5 bekezdés, „Jelentéstétel az Európai Ügyészségnek minden olyan büntetendő cselekményről, amellyel kapcsolatban gyakorolhatná hatáskörét".

ii. ha az Európai Ügyészség ugyanabban az ügyben nyomozást folytat, az OLAF nem folytatja a folyamatban lévő vizsgálatot, és az Európai Ügyészség kérésére tartózkodik bizonyos tevékenységek elvégzésétől vagy intézkedések végrehajtásától ([9]);

iii. az Európai Ügyészség kérésére a Hivatal az alapvető jogok, eljárási garanciák és adatvédelem tekintetében magasabb szintű normákat alkalmaz a bizonyítékok elfogadhatóságának megóvása érdekében, amennyiben az OLAF támogató vagy kiegészítő intézkedéseket hajt végre ([10]); valamint

iv. a Felügyelő Bizottság új feladatkört kapott: véleményt kell nyilvánítania az OLAF és az Európai Ügyészség közötti munkamegállapodások elfogadása előtt ([11]).

AZ OLAF FORRÁSAINAK ELLENŐRZÉSE

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 […]."

9. A Felügyelő Bizottság feladatának tekinti annak biztosítását, hogy az OLAF költségvetési és emberi erőforrásai lehetővé tegyék a Hivatal számára hatáskörének hatékony gyakorlását. A Felügyelő Bizottság tisztában van vele, hogy az OLAF költségvetési függetlensége közvetlen hatással van a vizsgálatokra és műveletekre, ezért úgy gondolja, hogy a megfelelő költségvetésnek és az emberi erőforrásokra irányuló átfogó stratégiának az új főigazgató első számú prioritásai között kell szerepelnie.

10. A Felügyelő Bizottság elismerte, hogy az Európai Bizottság költségvetési tervezetét takarékossági intézkedések terhelték, és megjegyezte, hogy a költségvetés éves növekedését következetesen olyan szintre csökkentették, ahol szinte nulla növekedés történt. A Felügyelő Bizottság kifejtette, hogy ez a csökkenés nem veszélyeztetheti a csalás és az EU pénzügyi érdekeit sértő illegális tevékenységek elleni küzdelmet. A Felügyelő Bizottság sokkal inkább úgy véli, hogy az OLAF-ot nem csak, hogy meg kell kímélni a többi bizottsági főigazgatóságokra alkalmazott takarékossági intézkedésektől, de esetében egyenesen olyan ösztönzőket kell alkalmazni, amelyek lehetővé teszik a vizsgálatok és a vagyonvisszaszerzés területén magasan képzett, szakosodott személyzet toborzását. Ez különösen fontos az OLAF és az Európai Ügyészség közötti jövőbeli munkakapcsolatokra tekintettel.

11. A jelentéstételi időszak alatt a Felügyelő Bizottság két véleményt is közzétett az OLAF 2019. és 2020. évre szóló előzetes költségvetési tervezetéről ([12]), és elemezte az OLAF 2018. évre elfogadott költségvetésének végrehajtását. A Felügyelő Bizottság megvizsgálta az OLAF 2019. és 2020. évre szóló előzetes költségvetési tervezetét, különös tekintettel a következő három tételre:

i. az OLAF tartalomkezelő rendszere (OCM), azaz az ügyekkel kapcsolatos információkat tartalmazó, a korábbi ügyviteli rendszer (CMS) helyébe lépő adatbázis alkalmazásának pénzügyi és működési hatása;

ii. az OLAF emberi erőforrásokra irányuló stratégiája, amelyhez a Felügyelő Bizottság nagy reményeket fűz; valamint

iii. az Európai Ügyészség létrehozása által az OLAF-ra gyakorolt költségvetési hatások.

([9]) Lásd: 12d. cikk – 1 bekezdés – 1 albekezdés, „A vizsgálatok közötti átfedések elkerülése", valamint 12d. cikk – 1 a bekezdés (új), *a Felügyelő Bizottság 2018. november 20-i levelében foglalt javaslata alapján.*

([10]) Lásd: 12e. cikk – 2 bekezdés, „Az Európai Ügyészség támogatása a Hivatal által", *az új szerkezet és a kiegészítés a Felügyelő Bizottság 2018. november 20-i levelében foglalt javaslatán alapul,* és 12e. cikk – 2 a bekezdés (új), *a Felügyelő Bizottság 2018. november 20-i levelében foglalt javaslatokat tartalmaz.*

([11]) Lásd: 12 g. cikk – 1 bekezdés, „A Hivatal és az Európai Ügyészség közötti munkamegállapodások és információcsere".

([12]) Lásd a Felügyelő Bizottság 1/2018. sz. és 1/2019. sz. véleményét: az OLAF Felügyelő Bizottságának weboldala: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports

i. Az OCM alkalmazásának pénzügyi és működési hatása

12. Az OLAF tartalomkezelő rendszere (OCM) egy ügyviteli és dokumentumkezelő eszköz, amelyet a Hivatal a vizsgálatai és egyéb, az EU pénzügyi érdekeinek a 883/2013/EU, Euratom rendelet értelmében történő védelmét szolgáló tevékenységek végrehajtásához használ. Az OCM a korábbi ügyviteli rendszert (CMS) cserélte le. A Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy az OCM-et nem csak vezetői jelentéstételi rendszerként, hanem valódi operatív és vizsgálati eszközként kellene használni.

13. A Felügyelő Bizottság aggodalmát fejezte ki az OCM adatbázisrendszer megvalósításához a költségvetésből felhasznált összeg, valamint a rendszer által az OLAF vizsgálati feladatkörére és ellenőrzési eszközeire gyakorolt hatás miatt. A rendszer fenntartási költsége 2012 és 2018 között 15,3 millió EUR volt. Az OLAF arról tájékoztatta a Felügyelő Bizottságot, hogy a várakozások szerint 2021-től a fizetendő költségek nagyobb része karbantartási költség lenne, korlátozott mértékű fejlesztéssel azon esetekben, ha az OLAF szervezeti folyamatai változnának, illetve fejlesztési szükségletek (pl. Európai Ügyészség) merülnének fel. Az OCM teljes tervezett fenntartási költsége a következő, 2019 és 2021 közötti időszakra 10,2 millió EUR. A Felügyelő Bizottság korábbi véleményeiben hangsúlyozta, hogy a jól szervezett és naprakész információs és kommunikációs technológia (IKT) szükséges támogatást jelent a csalások költséghatékony kivizsgálásához.

14. A Felügyelő Bizottság 1/2018. sz. véleményében azt javasolta, hogy az Európai Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálata (IAS) végezze el az OCM végrehajtása során felmerülő problémák, valamint a projekt végrehajtása kapcsán 2012 óta felmerült éves költségek vizsgálatát. 2019. január 24-én a Felügyelő Bizottság OLAF-források nyomon követéséért felelős előadója teljeskörű jelentést kért az OLAF-tól az OCM-projekt kezdetektől felmerült részletes költségeiről. A jelentés elkészülte a közeljövőben várható.

15. A Felügyelő Bizottság korábbi éves jelentéseiben bemutatta a saját, valamint az OLAF személyzetének az OCM hiányosságaival kapcsolatos tapasztalatait, és sürgető kérdésként emelte ki az OLAF-ügyekkel kapcsolatos információkhoz való korlátozott hozzáférést ([13]). A jelentés felhívta a figyelmet a dokumentumoknak a korábbi rendszerből (CMS) való áthelyezésével kapcsolatos problémákra, valamint arra, hogy 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 fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az OCM adatbázist nem igazították az OLAF vizsgálati igényeihez, ami negatív hatással lehet az OLAF vizsgálóinak napi munkájára. A hozzáférés hiánya és a rendszerhibák hátrányos hatással voltak az OLAF vizsgálati funkciója ellátásának Felügyelő Bizottság általi felügyeletére.

16. A Felügyelő Bizottság üdvözölte az OCM-projekt eredetével és a rendszer fejlesztése érekében beépített új elemekkel kapcsolatos bemutatót, amelyet kérésére az OLAF készített számára. Bár a rendszer funkciói és az OLAF-fal való információcsere javult az új főigazgató kinevezését követően, a Felügyelő Bizottság úgy látja, hogy meg kell valósítani egy kiegészítő modult, amely lehetővé teszi az operatív adatok egyszerű beszerzését és ellenőrzési célból történő felhasználását. Az OLAF szerint a Felügyelő Bizottság igényeivel kapcsolatos elemzést 2019 áprilisában tervezték megindítani, míg a Felügyelő Bizottságnak szánt jelentések és emlékeztetők várhatóan a 2019. decemberi OCM-kiadásban fognak szerepelni. 2020-ban az OCM egy következő kiadásában egy felügyeleti bizottsági irányítópultot kell kifejleszteni. A Felügyelő Bizottságot komolyan hátráltatta feladatainak elvégzésében az, hogy nem fért hozzá az OLAF ügyeihez azon esetekben, amikor az OLAF-ügyekkel kapcsolatos, a vizsgálat szakaszairól szóló információkra lett volna szükség.

17. Az OCM rendszer végrehajtása tekintetében arról tájékoztatták a Felügyelő Bizottságot, hogy az OLAF igazgatói és főigazgatója 2012 júniusában jóváhagyták egy integrált funkciókkal ellátott, ugyanakkor az OLAF egyedi igényeihez szabható vállalati tartalomkezelő rendszer kidolgozását. A határozatot követően egy 2011-ben felállított belső OLAF munkacsoport tanulmányt készített, amelyben egy új ügyviteli rendszer létrehozásának különböző lehetőségeit vizsgálták meg.

18. Az OLAF továbbá kifejtette, hogy az OCM elindításáról szóló 2016-os döntés mögött elsősorban a régi rendszer (a CMS) hiányosságai álltak. Ugyanakkor az OCM első üzembe helyezésekor számos, az IT-rendszerekre jellemző problémával küszködött. Csak később igazolódott be, hogy a rendszer indításáról szóló döntést el kell volna halasztani a rendszer alaposabb teszteléséig, amikor az már műszaki szempontból jóval stabilabb. Az OLAF szerint az OCM kezdeti problémái a hasonló méretű IT-rendszerekben előforduló problémákhoz hasonlóak voltak. Például a felhasználók gyakran kértek változtatásokat a gyártás igen korai szakaszaiban; az alkalmazott speciális technológiára tekintettel nem volt egyszerű megfelelő IT-szakembereket találni; a felhasználók vonakodtak megváltoztatni munkamódszereiket és követni a rendszer által előírt szigorú munkafolyamatot; valamint nem állt kellő idő rendelkezésre a gyártás előtti, alapos teszteléshez.

([13]) Lásd a Felügyelő Bizottság 2017. évi tevékenységi jelentésének 24-29. pontját: az OLAF Felügyelő Bizottságának weboldala: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports

19. Az OLAF évente IT-elégedettségi felmérést végez személyzete körében. 2015-ben a CMS-sel, illetve a THOR-ral való elégedettség értéke 51 %, illetve 66 % volt. Az érték tükrözte az új rendszer üzemelésével és az OCM stabilitásával és sebességével kapcsolatos problémákat, ami 6,58 %-ra esett 2016-ban, de javulást mutatott 2017-ben és 2018-ban, amikor elérte a 14 %-ot. A Felügyelő Bizottság élénk figyelemmel kíséri ezeket az adatokat, amelyek fontos mutatószámok.

20. Az OLAF főigazgatójának kérésére az OLAF belső ellenőrzési részlege (OLAF-IAF) 2015-ben és 2017-ben szigorúan elemezte és nyomon követte az OCM-projektet. A Bizottság belső ellenőrzési szolgálata (IAS) 2017-ben megvizsgálta az IT-biztonságot. A Felügyelő Bizottság továbbá azt javasolta a főigazgatónak, hogy a belső ellenőrzési szolgálat végezze el a projekt ellenőrzését. Ez még nem készült el; a következtetéstervezet rendelkezésre állását követően megküldik azt az OLAF számára észrevételezésre. A projektirányítás legfrissebb, az IAS ellenőrzési tervben előírt IAS-ellenőrzése még nem fejeződött be. A Felügyelő Bizottság arra kérte az OLAF-ot, hogy vitassa meg az IAS ellenőrzésének eredményeit, amint azok elérhetővé válnak. Az OLAF által a Felügyelő Bizottságnak átküldött információkat a következő három pont taglalja.

21. Az OLAF-IAF vizsgálata a projekt irányítására és szervezésére összpontosított, míg a 2017. évi IAF-vizsgálat középpontjában az IT logikai biztonsági ellenőrzések álltak. A 2017. évi IAS vizsgálat négy ajánlást tett az OLAF főigazgatója számára, aki ezeket mind elfogadta. Az OLAF az ajánlások végrehajtására egy 31 egyedi intézkedésből álló cselekvési tervet készített. Az IAS megvizsgálja az előremenetelt annak értékelése érdekében, hogy megfelelően végrehajtották-e az intézkedéseket.

22. 2018-ban szünetelt az új funkciók fejlesztése, és a hibák javítása élvezett elsőbbséget, azonban 2018 decembere óta egy új, hivatalos OCM irányítási struktúra lépett életbe. A munkafolyamat a következő: az irányító bizottság (amelynek elnöke a főigazgató) már prioritásként határozta meg az OCM magas szintű követelményeit. Ez alapján megállapodás született az OCM 2019 végéig történő kibocsátási tervezéséről. A szervezeti végrehajtási csoport fog dönteni arról, hogy a rendszerben hogyan fejlesztik ki a magas szintű követelményeket. A döntéshozatali munkafolyamat világosan meghatározott, és már bizonyított a gyakorlatban.

23. Jelenleg a megvásárolt modulok közül több nem futtatható a rendszeren belül. Az IT-szakemberek és a felhasználók közötti folyamatos párbeszédnek köszönhetően annyi, az egyszerűsítésre és a javításra irányuló javaslat született, hogy a rendszeren jelenleg dolgozó szakemberek nem képesek ilyen gyorsan elvégezni a javításokat. Másrészt egyéb, nem a Bizottság alkalmazásában álló szakemberek szerződtetése drasztikusan megnövelné a költségeket. Jelenleg az erőfeszítések a teljesítmény növelésére és a rendszer fejlesztésének 2020 végéig történő befejezésére összpontosítanak.

24. A Felügyelő Bizottságot különösen az OLAF és az Európai Ügyészség között tervezett, kiterjedt online információcsere, valamint az e kiegészítő funkció által az OCM operatív kapacitására gyakorolt hatás töltötte el aggodalommal. Bár a Felügyelő Bizottságot biztosították arról, hogy az OCM és az Európai Ügyészség ügyviteli rendszere (amelyet az Európai Ügyészség jelenleg „CMS"-nek nevez, és amelynek 2021-ig el kell készülnie) közötti összeköttetés nem lesz hatással az OCM teljesítményére, tudomására jutott, hogy mindezidáig nem készült részletes elemzés az alkalmazni kívánt interfészek típusáról, miközben még nem született döntés arról, hogy az Európai Ügyészség melyik CMS-t fogja használni. Ezért nem lehet teljes mértékben eloszlatni az OCM rendszer előtt álló további kihívásokkal kapcsolatos aggodalmakat.

25. Bár az OCM hatással van napi munkájára, az, hogy a titkárság személyzetének és a Felügyelő Bizottság egyes tagjainak csak meghatározott ügyek kapcsán van felhasználói hozzáférésük a rendszerhez, korlátozza a Felügyelő Bizottság képességét a rendszer teljesítményének értékelésére. A Felügyelő Bizottság várakozással tekint a vizsgálatot végző szervek következtetéseinek és a rendszer költségeivel, biztonságával és teljesítményével kapcsolatos értékelésének elemzése elé. Üdvözli a főigazgató döntését, miszerint felelősséget vállal a rendszer fejlesztéséért és javításáért, valamint az OLAF és a Felügyelő Bizottság közötti párbeszédért. E párbeszédnek a Felügyelő Bizottság és titkársága a munkájukhoz szükséges IT-eszközökbe történő aktív bevonását kell eredményeznie, ami a Felügyelő Bizottság megbízatása végrehajtásának szükséges feltétele.

ii. Az OLAF emberi erőforrásokra irányuló stratégiája

26. A Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy az Európai Bizottságtól független belső emberi 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, ezért a Felügyelő Bizottság 1/2018. sz. véleményében azt javasolta, hogy az OLAF főigazgatója kérje fel az Európai Bizottságot egy emberi erőforrásokkal foglalkozó egység ismételt felállítására az OLAF-on belül, a munkaerő-felvételi eljárások hatékonyságának és függetlenségének megőrzése érdekében.

27. A Felügyelő Bizottság szorosan nyomon követte az OLAF emberi erőforrásokra irányuló stratégiáját és a 2019. évi éves irányítási tervét, mivel az emberi erőforrásokra irányuló megfelelő politika és stratégia a sikeres vizsgálatok kulcsfontosságú tényezője. Megjegyezte, hogy gyakorlati nehézségekkel jár egy olyan hatékony személyzeti politika bevezetése, amely lehetővé tenné az OLAF számára alapfeladata, a független vizsgálatok végrehajtását.

28. Az OLAF főigazgatója költségvetési és igazgatási kérdésekben nem tud teljesen önállóan eljárni, mivel a Bizottság új, központosított humánerőforrások-politikáját kell követnie. A Felügyelő Bizottság azonban úgy véli, hogy az OLAF-nak előnyére válna e kulcsfontosságú terület decentralizációja, és az OLAF-nak és a Bizottság igazgatásának mindent meg kellene tennie egy olyan eljárásrend elfogadása érdekében, amely lehetővé teszi az OLAF számára saját személyzeti politikájának végrehajtását. Alapvető fontosságú, hogy az OLAF főigazgatója megtartsa független jogállását e területen, ahogyan azt intézményközi és nemzetek feletti feladatai megkövetelik.

29. A Felügyelő Bizottság hangsúlyozza egy átfogó, specializált és folyamatos képzési program létrehozásának fontosságát a vizsgálók ismereteinek és készségeinek fejlesztése érdekében, különös tekintettel az uniós és nemzeti szabályok pénzügyi végrehajtásával összefüggésben. Az OLAF vizsgálóinak függetlensége alapvető fontosságú az OLAF feladatai szempontjából. A Felügyelő Bizottság ismét hangsúlyozta, hogy az OLAF emberi erőforrásokra irányuló stratégiájának a Hivatal operatív alapfeladataira kell összpontosítania, és meg kell erősítenie vizsgálati kapacitását. A Felügyelő Bizottság támogatta az OLAF kérését hat további tisztviselői álláshelyre, lehetővé téve számára, hogy ellássa fő vizsgálati feladatát, elismerve eközben a csalás megelőzésének és a jogalkotási tevékenységnek a fontosságát.

30. A Felügyelő Bizottság tudatában van az OLAF által idén elindítandó munkaerő-értékelésnek. Az értékelés célja az álláshelyek, a feladatok és az eredmények feltérképezése, a munkaerőnek a kulcsfontosságú vizsgálati és szakpolitikai területeken történő elosztásának meghatározása érdekében. Meg kell határozni a célokat és célkitűzéseket, valamint az erőforrások igazgatóságok közötti elosztását (amelyek közül három foglalkozik vizsgálatokkal, míg a többi a szakpolitikai területekkel). A Felügyelő Bizottság megjegyzi, hogy az OLAF reagáló jellegű vizsgálati gyakorlata megnehezíti a jövőbeli munkaterhelés áttekintését és az erőforrások elosztását.

31. A Felügyelő Bizottság határozottan ajánlja egy átfogó humánerőforrás-stratégia kidolgozását az OLAF prioritásainak és munkamódszereinek mélyreható elemzését követően. A stratégiának a következőket kell lehetővé tennie: i. a források jobb elosztása az OLAF-on belül, lehetővé téve, hogy az OLAF megfelelőbben összpontosíthasson fő vizsgálati feladataira; ii. az OLAF-on belüli szinergiák fokozottabb kihasználása, főként az OLAF személyzetének sokféle képzettségére és szakterületére építve; iii. a vizsgálati tevékenységek megfelelő adminisztratív támogatása; iv. fokozott mobilitás az OLAF-on és a Bizottságon belül; v. a képzési politika megfelelőbb fejlesztése, hogy a mobilitás elősegítése ne menjen a vizsgálatok minőségének rovására.

iii. Az Európai Ügyészség létrehozása által az OLAF-ra gyakorolt költségvetési hatások

32. A Felügyelő Bizottság az OLAF előzetes költségvetés-tervezetéről szóló 1/2018. sz. véleményében ([14]) megismételte, hogy a költségvetési álláshelyeknek az OLAF-tól az Európai Ügyészséghez (EPPO) történő áthelyezését alaposan mérlegelni kell, és azt úgy kell kezelni, hogy megvédjék az OLAF abbéli képességét, hogy teljesítse feladatait, különös tekintettel a vizsgálati hatáskörére. Tekintettel az OLAF jelenlegi létszámára, nehéz elképzelni, hogyan tudná létszámtervének további csökkentését kezelni, hacsak nincs egyértelmű összefüggés az álláshelyek áthelyezése és a feladatok átruházása között.

33. A Felügyelő Bizottság megvizsgálta az OLAF által az Európai Ügyészségnek az OLAF humánerőforrás-stratégiai tervére gyakorolt hatásról készített elemzést, és szorosan nyomon fogja követni az OLAF műveleteire és munkamódszereire gyakorolt következményeit. Ahogyan azt a Felügyelő Bizottság az éves intézményközi eszmecsere során kifejtette, nem szabad gyengíteni az OLAF erőforrásainak csökkentése révén azon vizsgálati kapacitását, amely az Európai Ügyészség jövőbeli segítségkéréseire való reagáláshoz szükséges. A Felügyelő Bizottság azt javasolja, hogy az OLAF főigazgatója végezzen költségvetési hatásvizsgálatot arról, hogy milyen mértékű hatással jár az OLAF hatékonyságára és operatív kapacitására nézve, ha az álláshelyeket áthelyezik az Európai Ügyészséghez. Időre van szükség az Európai Ügyészség felépítésének és felelősségének teljeskörű kialakításához. Az, hogy mennyire lesz sikeres az Európai Ügyészségnek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelme, az OLAF kulcsfontosságú segítségnyújtásán is múlni fog. Alapvető fontosságú, hogy a 20 éves vizsgálati tapasztalattal rendelkező OLAF megtartsa minőségi munkavállalóinak teljes létszámát, hogy meg tudjon felelni a legmagasabb szintű normáknak az Európai Ügyészséggel való együttműködés és annak támogatása során.

([14]) Lásd a Felügyelő Bizottság 1/2017. sz. véleményét az OLAF 2018. évre szóló előzetes költségvetés-tervezetéről és a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (19. cikk) alkalmazására vonatkozó európai bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2/2017. számú véleményét http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports

A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG KEZDEMÉNYEZÉSÉRE TÖRTÉNŐ NYOMON KÖVETÉS: A FELÜGYELETI FUNKCIÓT ELLÁTÓ SZERVEK INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSE

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

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

„A Felügyelő Bizottság a Hivatal vizsgálati feladatköre ellátásának rendszeres nyomon követésével […]"

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

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

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság Jogi Szolgálatainak 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 ügyhöz 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.*

34. A Felügyelő Bizottság aktívan és rendszeresen nyomon követi azt, hogy az OLAF hogyan végzi vizsgálatait, hogy megerősítse és biztosítsa a Hivatal függetlenségét, valamint hogy támogassa a főigazgatót feladatainak ellátása során. A Felügyelő Bizottság előadókat nevezett ki mind az érzékeny belső vizsgálatok, mind az olyan ügyiratok kapcsán, amelyek esetében a főigazgató a beérkezett információk értékelését követően úgy határozott, hogy nem indít vizsgálatot (ezek az ún. „elutasított ügyek").

35. Egy korábbi tevékenységi jelentésében a Felügyelő Bizottság hangsúlyozta, hogy korlátozott hozzáféréssel rendelkezik az OLAF-ügyekkel kapcsolatos információkhoz, valamint hogy sürgősen orvosolni kell ezt a problémát. A jelentéstételi időszak során jelentős időt fordítottak arra, hogy kinyerjék a releváns információkat az adattárolásra használt elektronikus rendszerekből (OCM, THOR és CMS). Az OLAF új főigazgatója, Ville Itälä 2018. augusztusi kinevezését követően a helyzet kielégítően javult. Végül 2018 novemberében sikerült megoldást találni a problémára, és a Felügyelő Bizottság előadói és a titkárság tagjai teljeskörű hozzáférést kaptak a Felügyelő Bizottság által a jelentéstételi időszak során nyomon követett 64 OLAF-ügyiratban található információkhoz: ezek közül 60 olyan ügy volt, amelyekben az OLAF főigazgatója úgy döntött, hogy nem indít vizsgálatot (ún. „elutasított ügyek"), 4 pedig az OLAF által végzett és lezárt belső vizsgálat volt. A hozzáférés végül is lehetővé tette a Felügyelő Bizottság számára, hogy előrehaladjon a munkájával, és előrelépéseket tegyen az OLAF személyzetével a vizsgálatok végrehajtásának módjával kapcsolatban folytatott eszmecserék megszervezése terén.

36. A Felügyelő Bizottság előadói 2019. január és március között havonta megbeszéléseket tartottak az OLAF személyzeti vezetésével, beleértve az A. Igazgatóság („Vizsgálatok I.") és a C. Igazgatóság („Vizsgálatok támogatása") igazgatóit; a 0.1. Egység („Vizsgálat, válogatás és felülvizsgálat"), az A.1. Egység (Uniós személyzet), a C.3. Egység („Operatív elemzés és digitális kriminalisztika"), valamint a C.4. Egység („Jogi és tanácsadási egység") egységvezetőit. Az üléseken válogatók, felülvizsgálatot végző szakértők, vizsgálók, az operatív támogatási egységek elemzői, a jogi tanácsadási és a nyomonkövetési egység tagjai is részt vettek. Az üléssorozatnak 2019 márciusában lett vége, a Felügyelő Bizottság ezt követően nekiállt kidolgozni véleményeit.

37. A Felügyelő Bizottság a jelentés készítésének idején véglegesít több véleményt is: olyan ügyekről, amelyek esetében az OLAF főigazgatója nem indított vizsgálatot („elutasított ügyek"), az elkészült és a nemzeti igazságügyi hatóságokhoz megküldött belső vizsgálatokról, valamint a folytatás nélküli lezárt belső vizsgálatokról. A Felügyelő Bizottság független szervként páratlan helyzetben van e feladat elvégzéséhez. Az ügyek vizsgálata során többek között a következő tényezőket fontolta meg alaposan: a vizsgálatok független lefolytatásával kapcsolatos potenciális kockázatok; az eljárási garanciák és alapvető jogok tiszteletben tartása; az általános jogelvek és a vizsgálati szabályok tiszteletben tartása; a vizsgálatok jogszerűségi ellenőrzése; az ügyiratok minőségének és az OCM-ben található információk és az elvégzett tevékenységek következetességének átfogó értékelése; az OLAF személyzetének szóló, vizsgálati eljárásokra vonatkozó iránymutatásokban meghatározott szabályoknak való megfelelés.

AZ OLAF-VIZSGÁLATOK IDŐTARTAMÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

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. 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 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (5) bekezdése

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

A 883/2013/EU rendelet 7. cikkének (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

38. Az OLAF vizsgálatai időtartamának nyomon követése egyike a Felügyelő Bizottság legfőbb feladatainak, amelyet az OLAF függetlenségének megerősítése érdekében végez. A Felügyelő Bizottság a vizsgálatot annak biztosítása céljából hajtja végre, hogy a vizsgálatokat folyamatosan, az ügyek körülményeivel és bonyolultságával arányos időtartam alatt folytassák le, valamint hogy kizárja a vizsgálatok pártatlan lefolytatásába való külső beavatkozást.

39. Az OLAF-vizsgálatok időtartama fontos mutató, amelyet a vizsgálatok hatékonyságának értékeléséhez és az eljárási garanciáknak való megfelelés, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében meghatározott, a megfelelő ügyintézéshez való jog tiszteletben tartásának ellenőrzéséhez használnak. Az OLAF-vizsgálatok időtartamának nyomon követése továbbá a következők biztosítására szolgál:

i. hogy a késedelmek ne gátolják meg a vizsgálat kívánt eredményének elérését, például elévülési okok miatt;

ii. hogy az OLAF vizsgálatait az érintett hatóságok nyomon követik; valamint

iii. hogy az OLAF ténylegesen független a vizsgálatok végrehajtása során, ideértve a humán és pénzügyi erőforrásainak hatékony felhasználását.

A vizsgálatok időtartamának objektív okai az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásaira is hatással lehetnek.

40. A Felügyelő Bizottság megállapította, hogy az OLAF éves irányítási tervei egy általános célkitűzést határoznak meg a vizsgálatok átlagos időtartama tekintetében. 2018-ban és 2019-ben például ez az időtartam nem haladhatta meg a 20 hónapot ([15]). Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a mutatónak statisztikai eszközként szerepe van. A Felügyelő Bizottság megjegyzi, hogy az OLAF vizsgálati eljárása nem tartalmaz olyan rendszert, ami a vizsgálat időtartama meghosszabbításának hivatalos engedélyezését írja elő a vizsgálat megindításáról szóló határozattól számítva. Következésképpen elvben minden vizsgálat határozatlan ideig marad nyitott. A 883/2013/EU, Euratom rendeletben előirányzott egyetlen, a vizsgálatok időtartamának ellenőrzésére szolgáló rendszerhez hasonlító mechanizmus az OLAF főigazgatójának azon kötelezettsége, melynek értelmében 12 hónap elteltével, valamint azt követően 6 havonta jelentést kell, hogy tegyen a Felügyelő Bizottságnak; amely a vizsgálat elhúzódása okainak OLAF általi önértékelésén és a helyzet orvoslása érdekében tervezett intézkedéseken alapul. A Felügyelő Bizottság megállapította, hogy a statisztikai megközelítés érvényesült az OLAF-nak a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos jelentéstételi rendszerében is.

([15]) Lásd az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) 2018. és 2019. évi irányítási terveit, 5. o.: a 20 hónapnál hosszabb ideje folyamatban lévő vizsgálatok arányával kapcsolatos 2018-as célkitűzés 30 % alatti volt.

41. A Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy az OLAF vizsgálóinak és a vezetésnek szoros ellenőrzés alatt kell tartaniuk a vizsgálat életciklusát egészen annak megindításától kezdve, összhangban az OLAF-rendeletben előírt azon követelménnyel, hogy a vizsgálatokat az eset körülményeivel és összetettségével arányos időtartam alatt megszakítás nélkül kell lefolytatni. A „12 hónapos jelentések", valamint az azokat követő jelentések tartalma és minősége alapvető fontosságú annak érdekében, hogy a Felügyelő Bizottság szabályos időközönként nyomon követhesse a vizsgálatok előrehaladását. Az OLAF-nak a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos jelenlegi jelentéstételi rendszerében érvényesülő statisztikai megközelítés, amely a rendelkezésre bocsátott információ helyett a hónapok számára helyezi a hangsúlyt, nem megfelelő a Felügyelő Bizottság törvényben meghatározott ellenőrzési feladataihoz.

A 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatokról szóló 484 jelentés Felügyelő Bizottság általi elemzése

i. A 2018-ban beérkezett jelentések statisztikai elemzése

42. A Felügyelő Bizottság az OLAF 484 jelentését ([16]) elemezte, amelyek 343, 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatról (a továbbiakban: 12 hónapos jelentések), köztük 18, 24, 30, 36, 42, 48, 54, illetve 60 hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóltak: 18 hónapnál hosszabb (243 jelentés), 24 hónapnál hosszabb (141 jelentés), 30 hónapnál hosszabb (68 jelentés), 36 hónapnál hosszabb (31 jelentés), 42 hónapnál hosszabb (11 jelentés), 48 hónapnál hosszabb (3 jelentés), 54 hónapnál hosszabb (2 jelentés), illetve 60 hónapnál hosszabb (1 jelentés).

A Felügyelő Bizottság célja az volt, hogy megvizsgálja a jelentések tartalmát a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (5) bekezdésében és 7. cikkének (8) bekezdésében a 15. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben meghatározott jogszabályi követelményekkel összhangban. A Felügyelő Bizottság elemzése az alábbiak értékelésére összpontosított:

i. azon „12 hónapos jelentések" száma, amelyek esetében az OLAF indokolta, hogy miért nem fejezte be a vizsgálatot, valamint a vizsgálatok elhúzódása okaként az OLAF által megjelölt kategória;

ii. azon „12 hónapos jelentések" száma, amelyek esetében az OLAF a vizsgálatok felgyorsítására irányuló korrekciós intézkedéseket alkalmazott;

43. A Felügyelő Bizottság azt találta, hogy az OLAF sok esetben (49 %) a vizsgált „ügy összetettségét" jelölte meg a vizsgálat elhúzódásának fő okaként. Az esetek 18 %-ában nem volt érdemi oka a vizsgálat befejezése elmulasztásának. Az OLAF jelentései a vizsgálatok elhúzódására további indokokat is feltüntettek ([17]):

i. más vizsgálatok elsőbbséget élveztek (6 %);

ii. egy tagállam érintettsége az ügyben (4 %);

iii. harmadik ország érintettsége (3,5 %);

iv. az OLAF erőforrásainak hiánya (4 %).

Az egyéb feltüntetett indokok a következők voltak:

v. valamely tagállam együttműködésének hiánya (3 %);

vi. valamely uniós intézmény együttműködésének hiánya (3 %);

vii. harmadik ország együttműködésének hiánya (2,5 %);

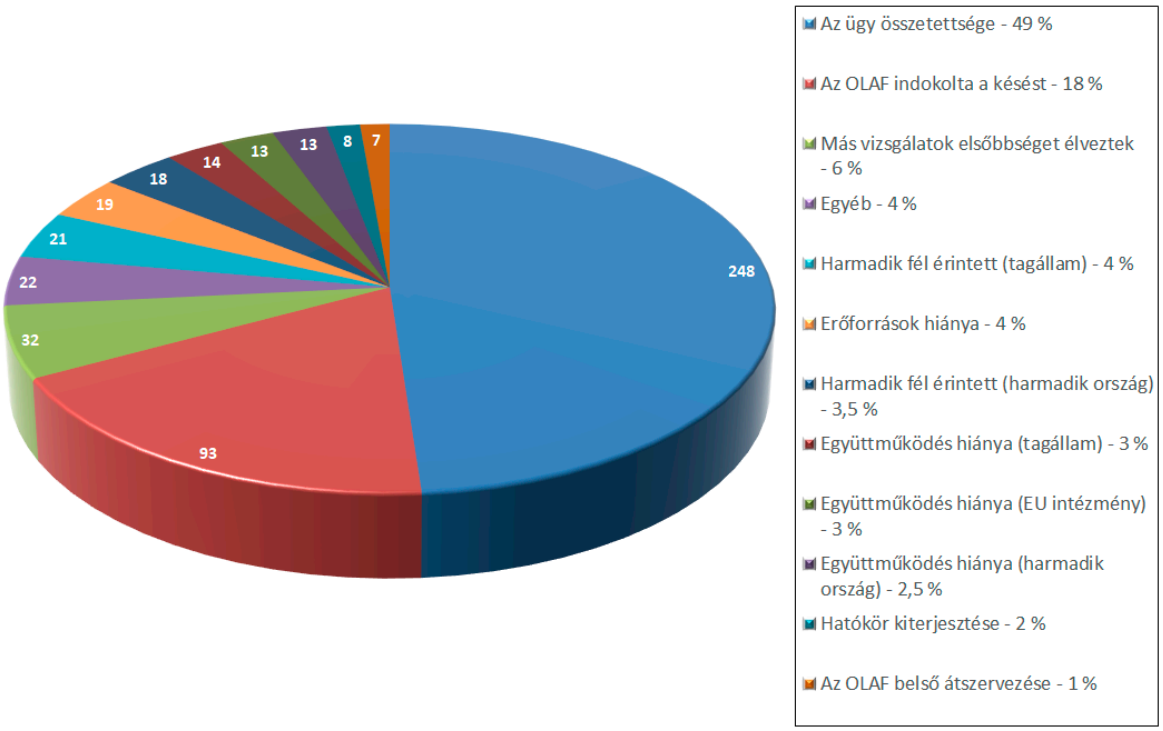
viii. a vizsgálat hatókörének kiterjesztése (2 %);

ix. az OLAF belső átszervezése (1 %).

([16]) Az OLAF által 2018-ban a Felügyelő Bizottság rendelkezésére bocsátott jelentések.

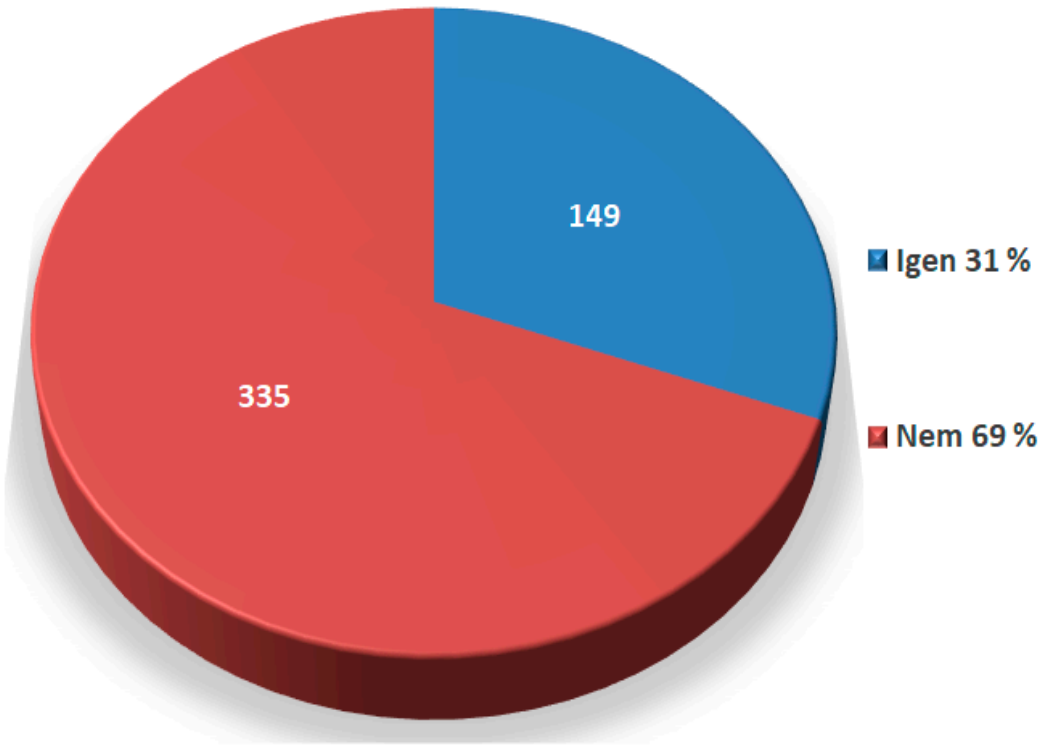
([17]) Az esetek 4 %-ában az OLAF a vizsgálatok elhúzódásának okaként a következőket adta meg (egyéb indokok mellett): nemzetközi szervezetek együttműködésének hiánya, az OLAF vizsgálati eljárásával kapcsolatos indokok, gazdasági szereplő vagy a vállalat felszámolója együttműködésének hiány, valamint időigényes elemzés.

484 jelentés – 508 ok a vizsgálatok elhúzódására



44. Az OLAF a jelentéseknek csupán 31 %-ában tüntetett fel korrekciós intézkedéseket.

484 jelentés – Feltüntetett korrekciós intézkedések



ii. Következtetések

45. A Felügyelő Bizottság rámutatott, hogy az OLAF által a 12 hónapnál hosszabb időtartamú, 2018-as ügyekről benyújtott jelentések tartalmuknál és minőségüknél fogva nem tartalmaztak elégséges információkat a vizsgálatok időtartamának eredményes ellenőrzéséhez. Nevezetesen, bár a vizsgálatok időtartama 12 hónapról 18, 24, 30 vagy még több hónapra növekedett, a jelentések többsége nem tartalmazott olyan lényegi információt az eset leírásában, amely alapján a Felügyelő Bizottság megállapíthatná, hogy az OLAF által a vizsgálat időtartamának indoklásául megadott okok helytállóak-e, és a vizsgálat felgyorsítása érdekében tett korrekciós intézkedések megfelelőek-e.

46. A Felügyelő Bizottság összehasonlító elemzése alapján arra a következtetésre jut, hogy az OLAF által a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (5) bekezdésével és 7. cikkének (8) bekezdésével összhangban a 15. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben 2018-ban szolgáltatott információk minősége nem javult a korábbi évekhez képest, és az ugyanazon esetekről szolgáltatott információk minősége sem javult az idő folyamán. Ennek megfelelően megerősíti az előző évi tevékenységi jelentésben tett észrevételét: az OLAF 2018-ban nem tett előrelépéseket az OLAF főigazgatója 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkének (8) bekezdéséből fakadó jogi kötelezettségeinek teljesítése tekintetében.

Végkövetkeztetések

47. A Felügyelő Bizottság fenntartja véleményét, miszerint a 12 hónapnál hosszabb vizsgálatokról készített jó minőségű jelentések olyan hasznos és hatékony eszközök, amelyek lehetővé teszik számára a vizsgálatok időtartamának nyomon követését, valamint hogy a vizsgálatok túlzottan hosszú időtartama veszélyeztetheti az OLAF függetlenségét. Utóbbi 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. Az OLAF függetlensége mindenekfelett való kell, legyen, és garantálni kell az egyenlő bánásmódot. Ez alapvető fontosságú a Felügyelő Bizottság számára.

48. A jelentéstételi időszak második felében, az új főigazgató kinevezését követően a Felügyelő Bizottság az OLAF-fal együttműködésben létrehozott egy új jelentéstételi rendszert, amely lehetővé teszi a Felügyelő Bizottság számára, hogy ellássa ellenőrzési feladatát. A Felügyelő Bizottság 2019 februárjában két új, korábban az OLAF által ajánlott sablonon alapuló „jelentésmintát" küldött az OLAF főigazgatójának. Az első a 12 hónapnál tovább tartó vizsgálatokhoz készült, a második pedig – amelyet a 18 hónapos vagy annál hosszabb vizsgálatokhoz szántak – az OLAF által a vizsgálat felgyorsítása érdekében tett korrekciós intézkedések hatásának ellenőrzésére szolgál.

A jelentésminták magukban foglalták az információk kategóriáinak felsorolását, különösen a következőket: i. az ügy részletes meghatározása, beleértve annak becsült gazdasági hatását, ii. a feltételezetten megsértett jogszabályok, iii. az esetleges szankciók és az elévüléssel kapcsolatos szempontok, iv. az eddig megtett operatív intézkedések és azok eredményei, v. a további végrehajtandó operatív intézkedések; vi. az ügy elhúzódásának indokai; valamint vii. a vizsgálatok felgyorsítására irányuló korrekciós intézkedések.

49. A Felügyelő Bizottságot meglepte és mély aggodalommal töltötte el az OLAF főigazgatójának májusi válasza, amelyben egy másik, az esettel kapcsolatos alapvető információkat nem tartalmazó olyan jelentésminta elfogadásáról tájékoztatta a Felügyelő Bizottságot, amely megakadályozta utóbbit feladatai ellátásában. A főigazgató szerint a vizsgálat befejezése előtt nem volt lehetséges megbecsülni a gazdasági hatást, elvégezni az előzetes jogi értékelést, illetve jelentést készíteni a lehetséges szankciókról és az elévüléssel kapcsolatos szempontokról. A Felügyelő Bizottság tapasztalata szerint ezen elemek elemzése minden vizsgálati szerv számára kötelező a vizsgálatok megindításáról szóló döntés előtt. A Felügyelő Bizottság felkérte az OLAF főigazgatóját, hogy vizsgálja felül álláspontját és gondoskodjon róla, hogy a Felügyelő Bizottság megkapja a feladatának ellátásához szükséges információkat, figyelembe véve a Felügyelő Bizottság kötelezettségét, hogy jelentést nyújtson be az OLAF teljesítményéről mindhárom kinevező hatóság számára.

A Felügyelő Bizottság kész segíteni az OLAF főigazgatóját a 12 hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések megfelelő formátumának megtalálásában, és értékeli az OLAF személyzetével a téma kapcsán folytatott konstruktív párbeszédre irányuló kezdeményezését.

OLYAN ÜGYEK, AMELYEKBEN INFORMÁCIÓKAT KELL TOVÁBBÍTANI A NEMZETI IGAZSÁGÜGYI HATÓSÁGOK SZÁMÁRA

50. Az OLAF megküldi a Felügyelő Bizottság számára a nemzeti igazságügyi hatóságoknak megküldött ügyek listáját. Ennek a pusztán statisztika információnak kevés gyakorlati haszna van a Felügyelő Bizottság számára, amely úgy véli, hogy az OLAF-nak a zárójelentést kellene megküldeni a nemzeti igazságügyi hatóságok számára, ahogyan azt már korábbi, a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (19. cikk) alkalmazására vonatkozó európai bizottsági értékelő jelentést kísérő, 2/2017. számú véleményében is jelezte. A probléma megoldásával kapcsolatos eszmecsere jelenleg is zajlik.

OLYAN ÜGYEK, AMELYEKBEN AZ ÉRINTETT HATÓSÁGOK NEM KÖVETTÉK AZ OLAF AJÁNLÁSAIT

51. A Felügyelő Bizottság az OLAF-tól egy 22 ügyről szóló jelentést kapott, benne az OLAF által 2013. október 1-je óta közzétett ajánlásokra az érintett hatóságoktól 2017. március 1-je és 2018. február 28-a között kapott válaszokkal. Ez a jelentéstételi időszak a 2016. március 1-jétől2017. február 28-ig tartó, előző időszakot követi ([18]).

52. A Felügyelő Bizottság már korábbi jelentéseiben és véleményeiben kifejezte aggodalmát a jelentéstételi rendszer időkeretéről. A jelenlegi rendszer nem fedi le a hagyományos naptári évet, nem mutatja a függőben lévő ügyek, illetve a be nem küldött válaszok számát, és érzékeny a hibákra ([19]). A Felügyelő Bizottság ezért a jelenlegi jelentéstételi rendszert nem tartja minden részletre kiterjedőnek, és azt javasolja az OLAF-nak, hogy keressen jobb módszert az áttekintéshez és általában vizsgálja felül vizsgálatainak hatását. Egy zökkenőmentesen működő elektronikus rendszer különösen alkalmas lenne e probléma orvoslására, mivel az átfogóbbá és pontosabbá tenné a jelentéstételi rendszert. Továbbá az ügyvitellel foglalkozó (OCM) elektronikus információs rendszer alapvető részévé kell tenni a horizontális kérelmek bevitelének lehetőségét.

53. Az OLAF ajánlásai nyomán tett intézkedésekre vonatkozó információkat az OLAF egy, a következőkre kiterjedő áttekintő ábra formájában mutatta be a Felügyelő Bizottság részére: OLAF-ügyszám; az ajánlás kibocsátásának időpontja; a címzett megnevezése; az ajánlás rövid összefoglalása; a végrehajtás mellőzésére vonatkozó válasz időpontja; az érintett hatóság által megnevezett indokok; valamint bizonyos esetekben az OLAF további magyarázattal szolgáló megjegyzései.

54. A 22 üggyel kapcsolatos, fent említett információ alapján a Felügyelő Bizottság megállapította, hogy az elutasított, illetve az olyan ügyek száma, amikor bizonyíték hiányában nem indítottak eljárást, drámai módon megnőtt az előző jelentéstételi időszakhoz képest. A 22 ügyből 11 esetében a nemzeti hatóságok vagy másképp értékelték a bizonyítékot és a tényeket, vagy nem voltak képesek bizonyítani a tényeket az OLAF-tól kapott, valamint a későbbi nemzeti vizsgálatok során gyűjtött bizonyítékok alapján.

55. Bár a Felügyelő Bizottság csupán korlátozott információkat kapott, megállapítható, hogy a nemzeti eljárások megszüntetésének fő oka az OLAF igazgatási vizsgálatai és a büntetőeljárások közötti eljárásbeli eltérésekben keresendő. A nemzeti hatóságok az eljárás el nem indítására, illetve az ügy elutasítására vonatkozó határozataikat gyakran arra alapozták, hogy lehetetlen bizonyítani a bűncselekmény elkövetésének szándékát. A Felügyelő Bizottság úgy véli: ahhoz, hogy növeljük az OLAF ajánlásai elfogadásának esélyét, feltétlenül további munkára van szükség. A Felügyelő Bizottság a jövőben több időt szeretne fordítani erre a témára, és határozatot fogadott el a kérdésnek a 2019. évi munkatervében való nyomon követéséről.

56. A Felügyelő Bizottságnak továbbra is meggyőződése, hogy az igazságszolgáltatás sikere nem mérhető a büntető ítéletek számával. Ugyanakkor számos akadály leküzdhető lenne a nemzeti rendőrségekkel és igazságügyi hatóságokkal folytatott hatékonyabb együttműködés és a tényekkel, a bizonyítékok elfogadhatóságával és a vizsgálati taktikákkal kapcsolatosan folytatott jobb konzultáció révén. Ez különösen igaz azon ügyek esetében, amelyeket a nemzeti hatóságok elutasítottak, illetve amelyek esetében úgy határoztak, hogy nem indítanak vizsgálatot az elévülési idő lejárta miatt (a 22 jelentett ügyből négy). A Felügyelő Bizottság nem talál észszerű érvet arra, hogy miért ne lehetne elkerülni az ilyen eljárási helyzeteket. Még ha elő is fordulhatnak olyan ügyek, amelyekben például megváltozott a jogi minősítés, ezáltal rövidebbé téve az elévülési időt, amely így korábban jár le, a Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy túl magas az elévült ügyek száma (a 22 jelentett ügy nagyjából 18 %-a). Ennek felelőssége egyaránt nyugszik az OLAF és a nemzeti hatóságok vállán, amelyeknek már a vizsgálat legkorábbi szakaszától együtt kellene működniük és intézkedniük. A Felügyelő Bizottság értékeli az OLAF-nak az OLAF, az igazságügyi hatóságok és a bűnüldözési szolgálatok közötti együttműködésről szóló konferencia megtartására irányuló kezdeményezését ([20]); amely hozzá fog járulni az eszmecseréhez és remélhetőleg hatékonyabbá fogja tenni az EU pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló, jelenleg átalakulóban lévő intézményrendszert.

57. Azt követően, hogy az Európai Ügyészség eléri a teljes működőképességet, az OLAF helyzete még bonyolultabbá válik. Az OLAF vizsgálóinak szorosan figyelemmel kell majd kísérniük a különböző új eljárási helyzetekben végzett bizonyítékgyűjtést. Az OLAF továbbra is fog vizsgálatokat végezni azokban a tagállamokban, amelyek nem vesznek részt a megerősített együttműködésben, de az Európai Ügyészség is felkérheti arra, hogy végezzen vizsgálatot ugyanazon államokban és gyűjtsön bizonyítékokat bűnügyi nyomozás céljából. A Felügyelő Bizottság aggodalmát fejezi ki az új helyzet, az (Európai Ügyészség keretében folytatott) megerősített együttműködésben részt venni nem kívánó tagállamok, valamint azon következmények miatt, amelyeket az új környezet teremt azáltal, hogy lehetőséget kínál a gyűjtött bizonyítékok bírósági eljárás keretében történő vitatására.

([18]) A főigazgató rendszeres időközönként tájékoztatja a Felügyelő Bizottságot azokról az esetekről, amikor ajánlásait nem tartották be (a 883/2013/EU, Euratom rendelet 17. cikkének (5) bekezdése által előírt kötelezettség).

([19]) A Felügyelő Bizottság jelentésében négy olyan, az előző jelentéstételi időszakra eső ügy is szerepelt, amelyek tévedésből kimaradtak az előző jelentésből. Az ügyek teljes száma (22) e négy ügyet is magában foglalja.

([20]) A 2019. június 20–21-én Brüsszelben „A pénzügyi érdekek védelme az EU-ban: Együttműködés az OLAF, az igazságügyi hatóságok és a bűnüldözési szolgálat között” címmel tartott konferencia.

58. Az OLAF vizsgálóinak gyorsan, fókuszált és rugalmas módon kell majd értékelniük a bizonyítékokat és tényeket annak megállapítása érdekében, hogy az ügy az OLAF vagy az Európai Ügyészség joghatóság alá tartozik-e, és be kell tartaniuk az Európai Ügyészség által biztosított bizonyos eljárási garanciák alkalmazásával kapcsolatos utasításokat, amelyek joghatóságonként eltérnek egymástól. Az OLAF-nak, az Európai Ügyészségnek és a nemzeti hatóságoknak létre kell hozniuk egy zökkenőmentesen működő rendszert, hogy megelőzzék a joghatóság megállapítása, valamint a bizonyítékoknak a tagállamok büntetőeljárásokkal kapcsolatos különböző eljárási követelményeiből eredő elfogadhatatlansága által okozott időveszteséget. A Felügyelő Bizottság az OLAF teljesítményére összpontosít. Az új kihívásokhoz azonban a nemzeti és a nemzetközi jog kivételes ismeretére, a joghatóság vizsgálat közbeni változtatása kapcsán szerzett tapasztalatokra, a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztásával szembeni ellenvetések kezelésére és különösen az Európai Ügyészség, az OLAF és a nemzeti hatóságok közötti nagyfokú és rugalmas információcserére lesz szükség.

59. A Felügyelő Bizottság már jelezte, hogy szeretné alaposabban megvizsgálni a kérdést. Ennek érdekében hozzáférést kérelmezett egy sor olyan ügyhöz, amelyekben a nemzeti igazságügyi hatóságok nem követték az OLAF ajánlásait. Ezek elemzése 2019 második felében kezdődik, és az abból eredő vélemény az egyes ügyek vizsgálatán túl a nemzeti hatóságok képviselőivel, az OLAF-fal és esetlegesen az Európai Ügyészség képviselőivel folytatott megbeszéléseken fog alapulni.

60. A Felügyelő Bizottság kifejezte szándékát, hogy szeretné alaposabban és kevésbé statisztikai módon nyomon követni és elemezni az OLAF munkájának eredményeit és hatását. Éppen ezért üdvözölné, ha automatikusan megkapná az illetékes hatóságoknak megküldött vizsgálati jelentéseket, valamint a hatóságok válaszait. A folyamatos elemzések végzése és az, hogy magyarázatokat kér az illetékes hatóságoktól, valamint az OLAF-tól, lehetővé tenné a Felügyelő Bizottság számára, hogy segítse az OLAF-ot vizsgálatai hatásának javításában és a bizonyítékok elfogadhatóságának biztosításában.

AZ ELJÁRÁSI GARANCIÁK 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 (…)."

61. Az OLAF tevékenységeit előíró rendelet kifejezetten említi, hogy a Felügyelő Bizottságnak gondoskodnia kell a kellő eljárási garanciák alkalmazásáról bizonyos ügyek OLAF általi vizsgálatakor. A Felügyelő Bizottság ezért komoly figyelmet fordított munkájának erre az aspektusára az elmúlt évben.

62. Az OLAF főigazgatója intézkedéseket tett annak biztosítása érdekében, hogy az egyéni panaszokkal kapcsolatos jelentéseket legalább félévenként megküldjék a Felügyelő Bizottságnak. Ezek a jelentések tanulságosak és hasznosak voltak, azonban nem elegendőek az eljárási garanciák és az alapvető jogok fejleményeivel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységek végrehajtásához.

63. Az OLAF-hoz érkező panaszok száma aggodalommal tölti el a Felügyelő Bizottságot, amely kiemelt figyelmet fordít azokra. A Felügyelő Bizottság szeretne információcserét folytatni az európai ombudsman hivatalával, és már fel is vette a kapcsolatot velük. A Felügyelő Bizottság továbbra is szorosan figyelemmel fogja követni a kérdést.

64. Az „eljárási garanciák" tétel legalább hathavonta szerepelni fog a Felügyelő Bizottság és az OLAF főigazgatója közötti találkozók napirendjén. Kivizsgálják a beérkezett panaszok megválaszolásának késedelmét, elemzik az adott válaszokat, és szükség esetén megvitatják a panaszt benyújtó személy által adott esetleges további válaszokat.

65. Az OLAF által nyilvántartásba vett valamennyi panaszt, valamint az OLAF-fal szemben más szervekhez benyújtott azon panaszokat, amelyekről az OLAF főigazgatója vagy személyzete tudomással bír, automatikusan megosztják a Felügyelő Bizottsággal. Az e panaszok alapjául szolgáló ügyeket teljeskörűen rendelkezésre bocsátják, és a panaszok kezelését a plenáris üléseken szóban is indokolják. Az OLAF minden kapcsolódó levelezést a Felügyelő Bizottság rendelkezésére bocsátja.

66. Ez a Felügyelő Bizottság és az OLAF által közösen jóváhagyott eljárás várhatóan javulást jelent a korábbi eljáráshoz képest.

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".

67. A Felügyelő Bizottság megvizsgálta az OLAF által követett vizsgálati gyakorlat prioritásainak 2019. évi tervezetét, és megállapította, hogy az OLAF továbbra is a korábbi években alkalmazott reagáló jellegű vizsgálati gyakorlatot követi. A Felügyelő Bizottság több megbeszélést tartott az új főigazgatóval a témában, és kifejtette nézeteit a szeptemberi intézményközi véleménycsere során.

68. Hangsúlyozta annak fontosságát, hogy az OLAF kezdeményezéseket tegyen a csalás elleni küzdelem során felmerülő kockázatoknak az Európai Bizottság egyéb főigazgatóságaival való rendszeres információcsere alapján történő észlelése és elemzése terén. Ez a munkagyakorlat lehetővé tenné az OLAF számára, hogy proaktív vizsgálati gyakorlatot kövessen, és a legkomolyabb és legösszetettebb ügyekre összpontosítson. Az OLAF hírszerző ágazatának rendszeres kezdeményezés keretében szintén kockázatértékeléseket kellene végeznie. A Felügyelő Bizottság arra ösztönzi az OLAF-ot, hogy ezeket a mechanizmusokat a lehető leghamarabb dolgozza ki, tekintettel az Európai Ügyészség létrehozására.

69. Az OLAF által 2019-ben követett vizsgálati gyakorlat prioritásai a korábbi években alkalmazotthoz rendkívül hasonló megközelítést alkalmaznak, és a következő területekre koncentrálnak:

i. közlekedési és infrastrukturális hálózatokra vonatkozó projektekkel, különösen közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos ügyek;

ii. a következőkkel kapcsolatos ügyek: az európai strukturális és beruházási alapokból ([21]), az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból és az előcsatlakozási alapokból (társ)finanszírozott projektek, amelyeknél a tagállamok vagy tagjelölt országok által tett intézkedések elégtelennek bizonyulhatnak, illetve amelyek határokon átnyúló elemekkel rendelkeznek;

iii. 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;

iv. az EU területére történő dohány-, alkohol-, hamisítottgyógyszer-csempészettel, valamint az egészségre és a biztonságra veszélyes, a szellemi tulajdonjogokat feltehetően sértő egyéb áruk csempészetével kapcsolatos ügyek; illegális dohánygyártással kapcsolatos ügyek;

v. migránsoknak, menekülteknek és belső menekülteknek nyújtott humanitárius és fejlesztési támogatással kapcsolatos ügyek; valamint az ezeknek a célcsoportoknak nyújtott egyéb támogatásokkal kapcsolatos ügyek.

70. Az OLAF főigazgatója arról tájékoztatta a Felügyelő Bizottságot, 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.

([21]) Az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

71. Az OLAF azonban áttekintést adott a Felügyelő Bizottságnak a vizsgálati gyakorlat 2018-as prioritásainak végrehajtásáról, amelyeket nagyon hasonló megközelítéssel fogadtak el. 2018-ban összesen 219 vizsgálatot indítottak és 30 koordinációs ügyet nyitottak meg az OLAF-hoz érkezett információk alapján. Ezek közül 56 vizsgálat és 19 koordinációs ügy esett a vizsgálati gyakorlat 2018-as prioritásai alá (ez az elindított vizsgálatok 25,6 %-át, illetve a megnyitott koordinációs ügyek 63 %-át jelenti). Mivel ez az információ meglehetősen korlátozott, nem teszi lehetővé a Felügyelő Bizottság számára, hogy értékelje az ágazatonként és igazgatóságonként megnyitott ügyek számát. Az OLAF egyelőre nem fejtette ki a Felügyelő Bizottság számára, hogy miért ilyen alacsony a vizsgálat gyakorlati prioritásaival összhangban lefolytatott ügyek aránya (25 %).

72. Ennek következtében az OLAF vizsgálatainak körülbelül 75 %-a nem tartozik a vizsgálati gyakorlat prioritásainak hatálya alá, ami magasabb arány, mint az előző évben. A Felügyelő Bizottság további információkat kért az OLAF-tól az ezt a 75 %-ot kitevő vizsgálatokról, valamint a döntések indokairól. A Felügyelő Bizottság megkérdőjelezi az OLAF megközelítését, amely nem teszi lehetővé a Hivatal számára a vizsgálatok prioritásának megállapítását.

73. A Felügyelő Bizottság arra a következtetésre jut, hogy gyökeres változásokra van szükség az OLAF-nak az általa követett vizsgálati gyakorlat prioritásaival kapcsolatos megközelítésében az OLAF-vizsgálatok és az erőforrások elosztása hatékonyságának és eredményességének biztosítása érdekében, amelyek alapvető fontosságúak a Hivatal hatékony működéséhez.

AZ OLAF-FAL, AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKKEL, VALAMINT AZ OLAF PARTNEREIVEL, ILLETVE AZ OLAF VONATKOZÁSÁBAN ÉRDEKELT FELEKKEL FENNTARTOTT KAPCSOLATOK

Az uniós intézményekkel, szervekkel és más ügynökségekkel tartott találkozók

74. A Felügyelő Bizottság intézményközi szervként prioritásként határozta meg, hogy rendszeres kapcsolatot tartson fenn az uniós intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel és érdekelt feleivel. Különösen tisztában volt az intézmények közötti információáramlás javításának fontosságával. E célkitűzések elérése és az OLAF teljesítményével kapcsolatos visszajelzések beszerzése érdekében a Felügyelő Bizottság rendszeresen találkozott az OLAF-ért felelős biztossal és a Bizottság főtitkárával, az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságával (CONT), valamint a Tanács csalás elleni munkacsoportjával. A Felügyelő Bizottság látogatást tett az Európai Számvevőszéknél, és meghívta az európai ombudsmant plenáris ülésére. Ezek a találkozók értékes információcserékre és konstruktív kapcsolatok kialakítására adtak lehetőséget. A Felügyelő Bizottság a jelentéstételi időszak alatt meghívta az OLAF főigazgatóját és vezetőit plenáris üléseire. A Felügyelő Bizottság szeretne szorosabb kapcsolatot fenntartani az OLAF vizsgálati és operatív csapataival.

75. A Felügyelő Bizottság aktívan hozzájárult a 883/2013/EU, Euratom rendelet 16. cikkében előírt, az intézményekkel folytatott véleménycseréhez, különös tekintettel a vizsgálati gyakorlat prioritásaival, a vizsgálatok időtartamával, az alapvető jogok és az eljárási garanciák tiszteletben tartásával, az OLAF és az Európai Ügyészség közötti jövőbeli kapcsolatokkal, valamint az OLAF erőforrásaival az Európai Ügyészség létrehozására tekintettel történő gazdálkodással kapcsolatos területeken.

AZ OLAF FELÜGYELŐ BIZOTTSÁGÁNAK IRÁNYÍTÁSA

Az OLAF Felügyelő Bizottság titkársága, munkamódszerek és költségvetési kérdések

76. A titkárság kulcsfontosságú szerepet játszik a Felügyelő Bizottság által felvállalt valamennyi feladat ellátásának megkönnyítésében, illetve az azokhoz való hozzájárulásban, valamint annak biztosításában, hogy a Felügyelő Bizottság képes legyen jogi megbízatását teljes függetlenséggel ellátni. A 883/2013/pEU, Euratom rendelettel összhangban a titkárság a Felügyelő Bizottság közvetlen felügyelete alatt és a Bizottságtól függetlenül működik. A megfelelő készségekkel és képességekkel rendelkező, megfelelő létszámú személyzet rendelkezésre bocsátása alapvető ahhoz, hogy a Felügyelő Bizottság elláthassa feladatát.

77. A Felügyelő Bizottság titkársága uniós személyzetből, jogászokból és asszisztensekből áll, akik napról napra nyomon követik az OLAF tevékenységeit és segítenek a Felügyelő Bizottság tagjainak feladataik hatékony végrehajtásában, abból a célból, hogy erősítsék az OLAF függetlenségét.

78. A 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítását ([22]) követően a Felügyelő Bizottság titkársági feladatainak ellátásáról a Bizottság gondoskodik, az OLAF-tól függetlenül és a Felügyelő Bizottsággal szoros együttműködésben. A titkárság 2017 februárjától igazgatási szempontból az Európai Bizottság Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatala (PMO) mellett működik, és a szervezeti ábrában látszólag nem kapcsolódik a Felügyelő Bizottsághoz. Két évvel a PMO-hoz történt áthelyezést követően elmondható, hogy ez a változás kedvezőtlen hatással volt a titkárság működésére.

79. A Felügyelő Bizottság azzal kapcsolatban is aggodalmát fejezte ki, hogy a titkárság az OLAF biztonsági övezetén kívül helyezkedik, és megismételte álláspontját, hogy a titkárság feladatait a leghatékonyabban az OLAF biztonsági övezetén belüli megfelelő helyen lenne képes ellátni.

([22]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/2030 rendelete (2016. október 26.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Csalás 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.

80. A titkárság 2017 februárjában súlyos létszámhiánnyal küzdött, és ez a helyzet a jelentéstételi időszak alatt sem javult. A létszámhiány mély aggodalommal töltötte el a Felügyelő Bizottságot. Ez elkerülhetetlenül befolyásolta munkatervét, ami miatt a Felügyelő Bizottság több alkalommal komolyan megvitatta a kérdést a költségvetésért és az emberi erőforrásokért felelős biztossal, Günther H. Oettingerrel, valamint a humánerőforrásügyi és biztonsági főigazgatóval, Irene Soukával.

81. 2018 végén a Felügyelő Bizottság titkársága felvett egy új tisztviselőt, aki 2019 áprilisában állt hivatalban, ma további egy üres álláshely van, amelyet a lehető leghamarabb be kell tölteni. Emellett a Felügyelő Bizottság felkérte a Bizottságot, hogy hirdesse meg a titkárságvezetői pozíciót, amely 2018 novemberében megüresedett. A pozíciót felsővezetői szinten hirdették meg, a kiválasztási folyamat jelenleg is zajlik. A Bizottságnak szüksége van a Felügyelő Bizottság jóváhagyására a titkársági tagok kinevezéséhez. Alapvető fontosságú számára, hogy részt vegyen a munkaerő-felvételi folyamatban, hogy biztosított legyen a titkársági tagok ténylegesen független kiválasztása. A titkársághoz beosztott tisztviselők a Felügyelő Bizottság ellenőrzési feladatainak ellátásával összefüggésben soha nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat sem kormányoktól, sem pedig intézményektől, szervektől, hivataloktól vagy ügynökségektől.

82. A Felügyelő Bizottság jelezte az OLAF-nak, az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek, hogy alkalmasabb helyet kell találni a titkárság számára; az OLAF-rendelet reformja lehetőséget kínál a kérdés újragondolására. A Parlament javaslata arra ösztönzi a Felügyelő Bizottságot, hogy módosítsa a 883/2013/EU, Euratom rendelet titkárságra vonatkozó jelenlegi rendelkezését ([23]). Ez a módosítás lehetővé fogja tenni a három kinevező uniós intézmény és a Felügyelő Bizottság számára, hogy fontolóra vegyenek minden lehetőséget a titkárság legjobb helyének kiválasztása és elhelyezése kapcsán, beleértve az eredeti lehetőséget, hogy azt ismét integrálják az OLAF-ba a Felügyelő Bizottság felügyelete alatt, a független működését biztosító, hasonló folyamatos rendelkezésekkel.

83. 2018-ban a Felügyelő Bizottság 11 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 megvitatta az OLAF-fal véleményeit azok elfogadását megelőzően.

84. A Felügyelő Bizottság e jelentés által felölelt évre vonatkozó költségvetése 200000 EUR, a költségvetés végrehajtási szintje pedig 93,4 % volt. A kiadásokért felelős közvetve megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő a PMO igazgatója.

85. Munkája lehető legnagyobb mértékű átláthatóságának biztosítása érdekében a Felügyelő Bizottság közérdekű dokumentumokat tesz közzé az intézményközi weboldalán (http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/).

([23]) Lásd jelen tevékenységi jelentés 6. lábjegyzetét; az Európai Parlament 2019. április 16-i állásfoglalása: a 15. cikk (8), a „Felügyelő Bizottságról” szóló bekezdését, amelyből az „a Hivataltól függetlenül” szöveget törölték.