

I

(Tájékoztatások)

BIZOTTSÁG

OLAF FELÜGYELŐBIZOTTSÁG

TEVÉKENYSÉGI JELENTÉS

2003. június–2004. július

(2005/C 122/01)

TÁJÉKOZTATÓ

Annak érdekében, hogy a minden hivatalos nyelvre lefordított szövegek hosszára vonatkozó bizottsági szabályozást figyelembe vegyék, a felügyelőbizottság az említett korlátozás (10 oldal) alá tartozó nyelvekre vonatkozóan, e tárgyban írt jelentéséről összefoglalót adott ki.

A jelentés teljes szövege német, francia és angol nyelven elérhető a Hivatalos Lapnak az említett nyelveken kiadott példányaiban, valamint az Eur-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>) honlapján.

ÖSSZEFOGLALÓ

BEVEZETÉS

Módszer

Az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásának ötödik évében, mivel az OLAF új feladatai ellátásához szükséges szerkezetváltás időszaka a vártnál hosszabbra nyúlt, a bizottság – a Hivatal által bevezetett áttekinthetőbb ügyviteli módszerek nyújtotta előnyöket kihasználva – jobban tudott az operatív területekre összpontosítani, és a vizsgálati feladatokra vonatkozó rendszeres ellenőrzési feladatait teljes mértékben gyakorolni.

Az öt év elteltével a bizottság úgy tapasztalta, hogy az OLAF számára a legnagyobb kihívást jelentő probléma az olyan büntető-eljárást eredményező vizsgálatok felismerése, melyeket eleinte igazgatási keretek között terveztek lefolytatni.

A bizottság működése kezdetétől fogva nagy jelentőséget tulajdonított ennek a nehézségnek, az OLAF igazgatója figyelmét pedig olyan struktúra kialakításának szükségességére hívta fel, melyben a vizsgálati feladatok független státusuk révén elkülönülnek a pusztán igazgatási vizsgálatoktól. Továbbá javasolta eljárási szabályok elfogadását és az azok betartását biztosító ellenőrzés bevezetését, illetve a vizsgálatokra vonatkozó konkrét módszertan létrehozását.

Megállapítás

A bizottság az OLAF tevékenységének hatékonyabbá tétele céljából egyfelől megvizsgálta az 1073/1999/EK rendeletben megállapított meghatározások elemeit, másfelől az OLAF által végzett tényleges tevékenységet.

Az OLAF az 1073/1999/EK rendeletben megállapított feladatainak meghatározása során a jogalkotó szándéka független vizsgálati feladatkör létrehozása, és annak működőképes rendszerbe való beillesztése volt.

Az 1073/1999/EK rendelet megőrzi az egyensúlyt a nemzeti, illetve közösségi szintek között. Közösségi szinten előírja az új vagy már létező vizsgálati eszközök használatát, a Hivatalt pedig megbízza, hogy járuljon hozzá a Bizottság a csalás elleni küzdelem módszereinek megtervezésével és kifejlesztésével kapcsolatos tevékenységéhez a megelőzés érdekében.

Nemzeti szinten – a rendelet értelmében – a Hivatal a tagállamok illetékes hatóságai közötti együttműködés kialakítása érdekében koordinációs tevékenységet tölt be; e téren az OLAF-ra mindössze az előtte az UCLAF által a Bizottság nevében végrehajtott feladatok ellátása hárul.

Ezek a rendelkezések tartalmazznak eredeti – egyelőre nagyrészt ideiglenes – megoldásokat. A bizottság mindamellett úgy vélekedett, hogy ez az eszköz – a végrehajtásukra jellemző „konstruktív ambivalencia” miatt – átmeneti megoldásként alkalmazható lehetett volna.

Az OLAF ezen eszközök alkalmazásakor azt a tendenciát követte, hogy – az UCLAF-tól megörökölt tevékenység folytatása mellett – az elfogadott eszközök nyújtotta minden lehetőséget igyekezett kiaknázni. Csak az utóbbi időben történt erőfeszítés a programozás területén a Hivatal különböző feladatainak pontos különválasztására. Egyelőre tehát nehéz őket pontosan definiálni, feladataik egymástól való különválasztását, illetve az együttműködő felek feladataitól való elkülönítését meghatározni.

I. FEJEZET

AZ OLAF FELADATA VÉGREHAJTÁSÁBAN ALKALMAZOTT ESZKÖZEI

Az OLAF szervezetével kapcsolatban a bizottság mindössze annyit említ, hogy ajánlatot tett a független rendszerben végzett és a Bizottság felügyelete alatt gyakorolt feladatok különválasztására, továbbá a működési területeken található korlátozások feloldására.

A feladatok végrehajtásához szükséges eszközöket illetően az OLAF-nak meg kellett újítania a rendszert: az UCLAF, melytől az OLAF a struktúrákat és a személyzetet örökölte nem vizsgálatokat végző testület volt, sem a vizsgálatokhoz szükséges hatáskörrel, sem eszközökkel nem rendelkezett. Az OLAF első feladata tehát ezen eszközök létrehozása volt, azonban a vizsgálatok törvényességi felügyeletének módszere nem került meghatározásra.

A. A MŰVELETEK IRÁNYÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI

Az ügyvitel hatékonysága és a határozatok függetlensége érdekében a bizottság ajánlást terjesztett az OLAF elé kezdeményező jellegű irányítási eszközök kialakítására.

Az elv elfogadása után az ügyvitel kézbentartására az OLAF egymással párhuzamosan több megközelítéssel – a „tanács” közreműködésével, illetve a *kézikönyv* és a *tevékenységi program* alkalmazásával – is kísérletezett.

B. AZ IGAZGATÁSI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI ÜGYVITEL ESZKÖZEI

A bizottság javasolta, hogy az OLAF alakítson ki egy olyan autonóm költségvetési rendszert, mely lehetővé tenné, hogy a független státusából fakadó kiadások előrejelzésével kapcsolatban saját prioritásait érvényesíthesse, és a rendelkezésre álló eszközöket felbecsülhesse. Továbbá arra kérte az OLAF-ot, hogy magát autonóm szolgálatként tekintse, s mint ilyen, a különleges feladatok ellátásához alkalmazkodó személyüggyel kapcsolatos ügyviteli rendszert alakítson ki.

C. A VIZSGÁLAT TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉNEK KÉRDÉSE

A bizottság eleinte támogatta, hogy a bírói, illetve ügyészi egységet a hierarchikus ellenőrzéstől eltérő ellenőrzési hatáskörökkel ruházzák fel, mivel úgy vélte, hogy a külső ellenőrzés túlzottan távol áll az egyéni jogosultságokba ilyen szinten beavatkozó vizsgálatoktól.

Az OLAF a hierarchikus ellenőrzés mellett döntött, és a bírói, illetve ügyészi egységet a határozathozatal során érvényesíthető tanácsadói szereppel ruházta fel. Az utóbbi időben annak lehetőségét is fontolgatja, hogy a tanácsra bízza az ilyen típusú ellenőrzés feladatát.

Egyik lehetőség sem vezet azonban a törvényességi felügyelet valóban megfelelő ellátásához mindaddig, amíg az OLAF nem rendelkezik konkrét eljárásokat tartalmazó szabállyal.

II. FEJEZET**AZ OLAF OPERATÍV TEVÉKENYSÉGÉNEK ÖSSZEFOGLALÁSA**

Tekintve, hogy a bizottság ajánlásaiban szereplő kialakítandó eszközök, melyek a jogalkotó által meghatározott célok megvalósítását szolgálnák, csak részben valósultak meg, nehéz felbecsülni, milyen hatással bírtak volna az OLAF tevékenységének hatékonyságára és minőségére.

A bizottság az ellenőrzés és értékelés során a leglényegesebb pontként a vizsgálati feladatkör függetlenségét és a hozzá kapcsolódó tevékenységeket jelölte meg. A jogalkotó által az OLAF-ra bízott feladatok központi eleme valóban ez, a bizottság feladata pedig elsősorban a Hivatal függetlenségének megerősítése a vizsgálatokkal kapcsolatos feladatok terén.

Az operatív tevékenység értékelésében felmerülő fő nehézség abból fakad, hogy a Kézikönyvben meghatározott kategóriák nem fedik le rendszerezett módon a ténylegesen végzett tevékenységeket. Ez az eltérés másfelől megakadályozza, hogy az eszközökkel és az emberi erőforrásokkal kapcsolatos ügyvitel a tevékenységek (független vagy nem független) jellegéhez alkalmazkodjon, így a Bizottságnak és a költségvetési hatóságnak nincs lehetősége az egyes területekhez szükséges eszközök pontos felbecsülésére. Elsősorban tehát – a rendeletben meghatározottaknak megfelelően – a tevékenység jellegét kell alapul venni, és szem előtt kell tartani a tényt, hogy az OLAF-tól független operatív tevékenységek közül némelyiket a rendelet kifejezetten előírja (vizsgálatok), némelyik pedig hallgatólagosan szerepel benne (a nemzeti igazságügyi hatóságok által végzett vizsgálatok támogatása).

Az utóbbi időben az operatív tevékenység fejlődését két pozitív célkitűzés jellemzi: az UCLAF által elindított ügyek befejezése és hatékonyabb ügyviteli módszerek bevezetése.

A. AZ 1073/1999/EK RENDELETBEN KIFEJEZETLEN ELŐÍRT TEVÉKENYSÉGEK: A VIZSGÁLATOK

A vizsgálat függetlenségének biztosítása (az igazgatóra vonatkozó személyzeti szabályzat és a bizottság szerepe) messze túlmutat azokon a függetlenségi biztosítékokon, melyekkel az igazgatási vizsgálat általános testületei (pl. IDOC) rendelkeznek. Jelenleg mégis kizárólag az államigazgatási jognak van alárendelve. Azonban az esetleges büntetőeljárás kiemeltel miatt integrálniuk kellene a nemzeti büntetőjogi szabályokat és a szupranacionális elveket is (CESDH és EU-Charta).

a) A belső és külső vizsgálat megkülönböztetése

A megkülönböztetést szolgáló kritériumok meglehetősen pontatlanok, emiatt vegyes ügyek esetén a határozatok átláthatósága csökken, és kettős vizsgálatok kialakulását eredményezheti, illetve negatív hatással bírhat a személyi jogok védelmére.

b) Az eljárás különböző fázisainak működésére vonatkozó értékelése

A vizsgálatok végleges jelentéseiben található ajánlások az OLAF vizsgálati tevékenységét jellemző sokszínűségről árulkodnak. A bizottság általános véleménye az, hogy az értékelésnek a vizsgálati feladat eredményeire kell vonatkoznia, és nem korlátozódhat mennyiségi elemekre: szem előtt kell tartania a címzett hatóságok reakcióit. A kérdéssel kapcsolatban a bizottság megállapítja, hogy történtek mostanában arra irányuló erőfeszítések, hogy az OLAF közreműködését az igazságügyi hatóságok jobban figyelembe vegyék, azonban hangsúlyozza, hogy a hatékony törvényességi felügyelet hiánya és a Hivatal „vegyes” státusa kisebb-nagyobb mértékben gyengítheti a Hivatal közreműködésének törvényességét és hitelességét.

B. AZ 1073/1999/EK RENDELETBEN HALLGATÓLAGOSAN ELŐÍRT TEVÉKENYSÉGEK: AZ OLAF EGYÜTTMŰKÖDÉSE A NEMZETI IGAZSÁGÜGYI HATÓSÁGOKKAL

Az OLAF és a nemzeti igazságügyi hatóságok közötti viszony nehézségei abból a tényből fakadnak, hogy a jogalap nem egyértelmű. Ezek a viszonyok a vizsgálatok során, a vizsgálatok igazságszolgáltatási fázisában, illetve a támogatási tevékenység folyamán jönnek létre. Az együttműködési tevékenység idáig igen hasznosnak bizonyult, és a vizsgálati tevékenység elengedhetetlen folytatása lett. Egyelőre az OLAF, mint független szolgálat tevékenységeként kezelendő. Később azonban a jövőben megalakuló Európai Ügyészség hatáskörébe kellene tartoznia. A köz-belső időszakban ez a tevékenységi kör belső szabályok megalkotását kívánja meg az OLAF közreműködésével kapcsolatban. A jogalkotónak pontosítania kellene a jogalapot és meg kellene határoznia a kereteket.

III. FEJEZET

A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSAI: AZ OLAF MŰKÖDÉSÉNEK JAVÍTÁSA ÉS AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉGBE TÖRTÉNŐ ÁTMENET ELŐKÉSZÍTÉSE

A bizottság olyan ajánlásokat fogalmaz meg, melyek arra irányulnak, hogy az OLAF teljes mértékben eleget tehessen feladatának, és hogy olyan irányba fejlődjön, hogy betölthesse az „igazságügyi kisegítő” szerepet. Erre a célkitűzésre cselekvési terve bemutatásakor Prodi elnök is célzást tett, továbbá hangsúlyozta, hogy fontolóra kellene venni az OLAF tevékenységi köreinek a jogalkotó által megszabott feladatok köré történő újracsoportosítását. Az OLAF valóban nehézségekkel küzd különböző feladatai meghatározása, egymástól, illetve más együttműködő felek feladataitól történő különválasztása során.

A. A VIZSGÁLATI FELADATKÖR KÜLÖNVÁLASZTÁSA AZ OLAF EGYÉB FELADATKÖREITŐL

A Hivatal igen sokrétű feladattal van megbízva, ezek a következők: vizsgálatok, a nemzeti hatóságok által folytatott vizsgálatok támogatása és a Bizottság azon politikai és jogalkotói tevékenységéhez való hozzájárulás, mely a közösségi költségvetés területén folytatott csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos. A tapasztalatok szerint ezek közös kezelése új kérdéseket vet fel, a fő nehézséget az egységes egész koherenciája jelenti.

1. Az OLAF tevékenység-szervezésének szükséges fejlesztése a vizsgálatokra vonatkozó politika függvényében

A bizottság támogatja az arányosság elvét, és olyan vizsgálatokra vonatkozó, határozottan kialakított politika bevezetését szorgalmazza, melyben konkrét, a szubszidiaritás elve és a korlátozott eszközök miatt feltétlen szükséges választási szempontok szerepelnek. Az igazgató függetlenül határozhat vizsgálat indításáról, mely jogosultsága magában foglalja, hogy a fent említett szempontok alapján felelősségteljesen választhat, a vizsgálatot lefolytatók számára pontosabban meg tudja határozni a vizsgálat célját, területét, a felhasználandó eszközöket és forrásokat, illetve a keresendő bizonyíték elemeinek jellegét. Ez a vizsgálati politika szintén lehetővé tenné, hogy az OLAF által lefolytatott vizsgálatok szerepét a nemzeti és közösségi eljárások viszonylatában meghatározza, prioritási rangsorokat állítson fel, és hogy a döntések átláthatóságát, s ezáltal a függetlenséget szolgálja.

2. Az OLAF szervezeti szabályzata módosításának szükségessége

Az 1073/1999/EK rendelet és az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat az új vizsgálati feladatkör teljesen független jellege és a Hivatalnak a Bizottság szolgálatként végrehajtott feladatai között tett különbségtételre épül. A gyakorlatban a különválasztás nem mindig egyértelmű.

a) Az OLAF belső felépítése

1. ajánlás: olyan szerkezet kialakítása, mely különválasztja a független feladatokkal megbízott szolgálatokat a Bizottság felügyelete alatt végzett feladatokkal megbízott szolgálatoktól, továbbá világosan meghatározni az OLAF és a Bizottság szolgálatai, illetve főigazgatóságai között az igazgatási együttműködés területére vonatkozó hatáskörök felosztását.

2. ajánlás: a feladatkörökhöz alkalmazkodó személyzeti rendszer (ideiglenes alkalmazottak vagy tisztviselők) felállítása.

3. ajánlás: a Hivatal számára a vizsgálatok függetlenségét nem korlátozó költségvetési rendszer kialakítása.

b) Igazgatási személyzeti szabályzat és felelősség

Bár a Bizottság szervezeti rendjébe illeszkedik, az OLAF igazgatási személyzeti szabályzata a Bizottság érdekeivel ellentétes helyzet forrása lehet abban az esetben, ha egy jogorvoslati keresetet benyújtó tisztviselő védelmében avatkozik közbe, hiszen biztosítania kell ez utóbbi védelmét olyan intézkedésekkel szemben, melyeket vagy az OLAF (vizsgálat során vagy alapján), vagy valamely más intézmény tagja foganatosított.

Hasonlóképpen, az OLAF igazgatójának személyzeti szabályzata esetén az igazgató – a KMH bevonásával – olyan fegyelmi feladatköröket kap, melyek egyszerre vonatkoznak a vizsgálatok irányítására és vizsgálati tevékenységek ellen benyújtott panaszok vizsgálatára, ami nem jelent problémát az igazgatási jogban, de gondot okozhat egy büntetőeljárással végződő vizsgálat esetében.

c) Az OLAF külső kapcsolatai

4. ajánlás: az OLAF feladatának, helyzetének, a vele együttműködő felekkel való viszonyának és a különböző – történetesen fegyelmi – eljárásokba történő beavatkozásának pontos meghatározása; az OLAF az igazságügyi hatóságok részére nyújtott támogatásával kapcsolatos feladatkörének szabályozása jogi kereteinek meghatározása által.

B. A VIZSGÁLATOKKAL KAPCSOLATOS FELADATOK ELVÉGZÉSÉHEZ SZÜKSÉGES MŰKÖDÉSI ÉS SZERVEZETI FELTÉTELEK

A Hivatal úgy elemzi a vizsgálatokat, mintha azok a klasszikus igazgatási tevékenység jellegével bíró előkészítő tevékenységek lennének. Tény, hogy az OLAF a büntetőjog területén nem rendelkezik a magánszemélyekkel kapcsolatban minden területre kiterjedő kényszerítő erejű hatáskörrel. Viszont olyan fontos hatáskörökkel rendelkezik, mint a helyiségekbe való belépési jogosultság, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga, vagy a vallomástétel kötelezettsége. Az OLAF tevékenysége így érintheti

a személyes szabadságjogok területét. Ezért a bizottság úgy véli, hogy a pusztán belső törvényességi felügyelet nem elégséges, és számos hátránnyal jár. Ajánlásai az alábbiakra vonatkoznak:

1. Eljárási szabályok

5. ajánlás: a célból, hogy a vizsgálatok büntetőeljárási kimenetele több figyelmet kapjon, a bizottság újra benyújtja az OLAF felé – a tevékenységek értékelését tartalmazó első jelentésben megfogalmazott – arra vonatkozó ajánlását, hogy a Hivatal olyan belső eljárási szabályokat alakítson ki, melyek a vizsgálat különböző fázisaihoz idomulnak, és elég konkrétak ahhoz, hogy biztosítsák a létező elvek betartását.

2. A vizsgálatok törvényességi felügyelete

A vizsgálati tevékenység törvényességi felügyeletét illetően az OLAF elismeri az 1073/1999/EK rendelet (10) preambulumbekzdésében található intézkedések betartásának szükségességét, de a felelősséget másokra hárítja, kockáztatva ezzel hatékonyságuk romlását. A bizottság szükségesnek véli felhívni a figyelmet arra, hogy az 1073/1999/EK rendelet életbelépése óta felfigyelt a hatékonyság gyengülésére, mely megoldására különböző javaslatokat tett.

C. A BIZOTTSÁG SZEREPE ÉS SZEMÉLYZETI SZABÁLYZATA

A bizottság rendeletben meghatározott két feladatköre a vizsgálati feladatok rendszeres ellenőrzése és az igazgató támogatása feladatainak végrehajtásában.

Az elkövetkező időszakban a törvényességi felügyelettel kapcsolatos javaslatok szerint a bizottság hatáskörei megerősödnek: új – a rendeletben számára egyelőre nem engedélyezett – feladattal egészülnek ki. A bizottságnak e tekintetben fenntartásai vannak.

A működését (havonkénti ülések) is befolyásoló összetételéből adódik, hogy a bizottság legfőbb erénye az általa készített értékelések függetlensége és a pártatlanság. Ha a vizsgálatok lefolytatásában döntési hatáskörrel is felruházták volna, személyzeti szabályzata szükségszerűen a közösségi intézményekben bevett állandó személyzeti szabályzat irányába történő módosulásával – hatáskörei megerősödésével, de függetlensége és pártatlansága esetleges meggyengülésével – járt volna.

Ezért a bizottság javaslatot tett egy ún. „szabadságjogi biztos” alkalmazására, aki segítené a bizottságot új feladatkörei gyakorlásában.

Egyébiránt a bizottság eddigi munkája alapján úgy becsüli, hozzá tud járulni az OLAF számára felmerülő azon nehézségek megoldásához, melyek a különböző együttműködő felekkel kialakított viszonyának szabályozásával függnek össze, és amelyek többnyire operatív tevékenységéből fakadó problémákkal kapcsolatosak:

6. ajánlás: kifejezetten a bizottsághoz rendelni egy olyan intézményközi feladatkört, mely a különböző, a közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében végzett operatív tevékenység folytatói közötti együttműködést szolgálná, s melynek célja a hatáskörök összekeveredésének vagy összeköztetésének megelőzése lenne.

Saját személyzeti szabályzatát illetően a bizottság még egyszer felhívja az intézmények figyelmét arra, hogy szüksége van a feladatköréhez elengedhetetlenül fontos eszközökre mind a kötelezően rendelkezésre bocsátott információk szintjén, mind a megfelelő működését biztosító, az igazgatásban és a költségvetésben betöltött pozíciója szintjén. Legfőképpen azt kell szem előtt tartani, hogy a bizottság olyan testület, melynek különleges jellegét függetlensége adja, és amelynek minden intézménnyel szemben jelentési kötelezettsége van. Ezen jelleg kihangsúlyozása érdekében az alkalmazottaira vonatkozó személyzeti szabályzat pontosításra szorul. Továbbá a bizottság és titkárságának működése (székhely kiválasztása, toborzás és személyzeti karrier, költségvetés) teljes mértékben független az ellenőrzött testületektől.

KONKLÚZIÓ

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés konkrétan meghatározza a pénzügyi érdekek védelme jelenlegi rendszerének jövőjét azáltal, hogy szabályozza az Eurojustnak a pénzügyi érdekek védelme területén indított büntetőjogi vizsgálatokra és azok koordinációjára vonatkozó hatásköreiben végzett tevékenységek szervezését, továbbá előírja az Eurojust Európai Ügyészséggé alakítását, melynek a fenti feladatok mellett a bíróság elé állítás funkcióját is el kellene látni, adott esetben az Europollal együttműködve.

Az 1073/1999/EK rendelet iránymutatást adott az OLAF vizsgálati eredményeképp nyert végkövetkeztetések és információk esetleges büntetőjogi vonzatáról, továbbá lefolytatásukat olyan szabályoknak és elveknek rendelte alá, melyek kényszerítőbb erejűek voltak, mint a személyzeti szabályzatban előírt vizsgálatok esetében betartandó szabályok és elvek, azonban ezen rendelkezések hatása sem bizonyult elégségesnek. Ezen rendelet felülvizsgálata során – szem előtt tartva a Számvevőszék könyvvizsgálati eredményeit is – szükség lesz olyan irányvonalak meghatározása, melyek segítségével az Alkotmányban meghatározott eszközök által elő lehet készíteni az átmenetet, és egyúttal javítani lehet az OLAF belső szervezeti felépítését és az együttműködő felekhez fűződő kapcsolatát.

Így azon problémák nagy része, melyekkel az OLAF mindezidáig szembesült, megoldhatóvá válna, s ez megkönnyítené az Európai Ügyészség létrehozására irányuló átalakulási folyamatot.