

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ
TÁJÉKOZTATÁSOKBIZOTTSÁG
OLAF FELÜGYELŐBIZOTTSÁG

Az OLAF felügyelő bizottságának tevékenységi jelentése

2005. december – 2007. május

(2008/C 123/01)

Az OLAF felügyelő bizottságának tagjai

Rosalind WRIGHT

Elnök

A csalásügyi tanácsadó testület elnöke, Egyesült Királyság

Kálmán GYÖRGYI

Az Igazságügyi és rendészeti miniszter főtanácsadója,

a Magyar Köztársaság korábbi legfőbb ügyésze (nyugalmazott), Magyarország

Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ

A Legfelsőbb Bíróság ügyésze, Spanyolország

Peter STRÖMBERG

A könyvvizsgálók felügyeleti testületének igazgatója, Svédország

Diemut R. THEATO

Volt európai parlamenti képviselő, a Költségvetési Ellenőrző Bizottság egykori elnöke, Németország

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
ELŐSZÓ AZ ELNÖK RÉSZÉRŐL A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSÉHEZ	3
BEVEZETÉS	4
I. A JELENLEGI FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG MEGALKULÁSA ÉS MUNKAMÓDSZEREI	4
I-1. A jelenlegi felügyelő bizottság megalakulása	4
I-1.1. A titkárság kinevezése	4
I-1.2. Eljárási szabályzat	4
I-2. Munkamódszerek	5
I-2.1. Ülések	5
I-2.2. A titkárság	5
I-2.3. Előadók	5
II. AZ OLAF VIZSGÁLATI FELADATKÖRÉNEK NYOMON KÖVETÉSE	5
II-1. A felügyelő bizottság kezdeményezésére történő rendszeres nyomon követés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (1) bekezdése)	5
II-2. A felügyelő bizottság részére az OLAF főigazgatója által küldött információk alapján történő rendszeres ellenőrzés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése)	6
III. AZ OLAF-FAL, AZ INTÉZMÉNYEKKEL, VALAMINT AZ OLAF PARTNEREIVEL ÉS ÉRDEKELT FELEIVEL MEGLÉVŐ KAPCSOLATOK	7
III-1. Az OLAF-fal fenntartott kapcsolatok	7
III-1.1. Az OLAF átszervezése	7
III-1.2. Az OLAF kézikönyv	7
III-1.3. Az OLAF csoportjainak meglátogatása	7
III-1.4. Az európai bíróságok ítélkezési gyakorlata	7
III-2. A közösségi intézményekkel és az OLAF partnereivel és érdekelt feleivel meglévő kapcsolatok	8
IV. A FELÜGYELETI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYEI	8
IV-1. Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által végzett vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet reformjáról szóló vélemény	8
IV-2. Az OLAF-ra vonatkozó teljesítménymutatókról szóló vélemény	8
IV-3. Az OLAF-nak a több mint kilenc hónapja tartó vizsgálatokra vonatkozó jelentéseiről szóló vélemény	9
IV-4. Az OLAF 2007-re és 2008-ra vonatkozó előzetes költségvetési tervezetéről szóló vélemények	9
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	10
1. MELLÉKLET A Felügyelő Bizottság találkozóinak időpontjai	11
2. MELLÉKLET 2/2006. sz. vélemény az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet reformjáról, Kiegészítő vélemény	12
3. MELLÉKLET A felügyelő bizottság 3/2006 véleménye Teljesítménymutatók az OLAF számára	16
4. MELLÉKLET 1/2007. sz. vélemény az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről	18
5. MELLÉKLET 1/2006. sz. vélemény Az OLAF 2007. évi előzetes költségvetés-tervezete, 2/2007. sz. vélemény Az OLAF 2008. évi előzetes költségvetés-tervezete	24

ELŐSZÓ AZ ELNÖK RÉSZÉRŐL A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSÉHEZ

Az OLAF újonnan megalakult felügyelő bizottsága 2005 decemberében lépett hivatalba, ez a jelentés pedig – amelyet örömmel tárok Önök elé – hivatali időnk első 18 hónapjára terjed ki.

Az OLAF elkötelezte magát a csalás, a korrupció és az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő, szabályellenes magatartás elleni küzdelem mellett. A felügyelő bizottság teljes mértékben támogatja az OLAF erőfeszítéseit és kötelezettséget vállalt arra, hogy ügyeinek rendszeres nyomon követésével, tanácsadással és – adott esetben – építő jellegű kritikával munkálkodik az OLAF – vizsgálati feladatköre tekintetében – meglévő függetlenségének megővésén.

E célból – amióta hivatalban vagyunk – azon dolgozunk, hogy az OLAF vizsgálati feladatkörével szembeni megközelítésének módjáról átfogó képet adjunk. Megvizsgáltuk szervezeti felépítését és mérlegeltük, vajon optimális kereteket biztosít-e ahhoz, hogy az OLAF a munkáját hatékonyan és gazdaságosan végezze. Számos erőteljes hangvételi véleményt adtunk a vonatkozó EU-s rendeletek javasolt reformját, az OLAF költségvetését és az OLAF azon ügyeit illetően, amelyekben a vizsgálat még az ügy megnyitása után kilenc hónappal is folyik, továbbá számos más kérdést illetően.

Miközben nyilvánvalóvá vált számunkra, hogy az OLAF vizsgálatokkal foglalkozó személyzete nagyrészt a csalás ellen elszánt és elkötelezett szakértőkből áll, az OLAF humánerőforrással kapcsolatos politikáinak egyes vonatkozásai aggodalomra adtak okot. Ez főként a személyzet azon igen nagy hányadára összpontosult, amely ideiglenes ügynökökből áll. Ezt a kérdést magánál az OLAF-nál és a Bizottságnál is több alkalommal felvetettük, némi sikerrel: a személyzet számos tagjának nemrégiben ugyanis határozatlan időre szóló szerződéseket ajánlottak fel. Szemügyre vettük a vizsgálatokkal foglalkozó személyzet képzését is és az elkövetkező hónapokban szorosan együtt fogunk működni az OLAF-fal abban, hogy segítséget nyújtsunk a főigazgatónak a belső és külső csalások kivizsgálása terén folyó képzés javításában. Szeretnénk azt is látni, hogy az OLAF vezetési és irányítási képességei megerősödnek, ami óriási mértékben fogja javítani a vizsgálatokkal foglalkozó csoportokon belül a lankadó hangulatot.

Örömmel nézünk az elé, hogy a jövőben építő jellegű munkát végezzünk, hogy így segíthessük az OLAF teljesítményének és hatékonyságának javítását. Az OLAF mára egy világszerte nagy tiszteletnek örvendő nyomozati szervvé vált; reméljük, hogy – független felügyelő bizottságként – a tőlünk érkező segítséggel és tanácsokkal az OLAF képes lesz előrelépni és elérni céljait.

Különösen a felügyelőbizottság titkárságának szeretném megköszönni azt a hatalmas mennyiségű munkát, amelyet hivatalba lépésünk óta végeztek.

Rosalind WRIGHT

BEVEZETÉS

Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) felügyelő bizottságát azzal a céllal hozták létre, hogy az OLAF függetlenségét vizsgálati feladatköre rendszeres nyomon követésével megerősítse, miközben tartózkodik attól, hogy a folyamatban lévő vizsgálati eljárások végrehajtásába beavatkozzon.

A felügyelő bizottság az OLAF főigazgatójának is segítséget nyújt feladatainak elvégzésében. Ennek során a felügyelő bizottság célja az OLAF munkájának támogatása, valamint annak biztosítása, hogy vizsgálati munkáját a lehető legmagasabb színvonalon végzi.

Szerepét főként jelentéseknek a közösségi intézményekhez történő benyújtásával és a főigazgató részére vélemények adásával látja el; kifogásolja és megkérdőjelezi az OLAF-ot, valamint javítási célú ajánlásokat tesz számára, amennyiben ezt megfelelőnek és szükségesnek tartja.

A felügyelő bizottság függetlensége kulcsfontosságú tényező az OLAF saját függetlenségének megóvása tekintetében. A felügyelő bizottságot az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös megegyezésével nevezték ki, és „öt független, kívülálló személy alkotja, akik saját országukban az OLAF tevékenységi köreivel kapcsolatos területeken megfelelő képesítéssel rendelkező, magas beosztást betöltő személyek”⁽¹⁾. Sem kormányoktól, sem pedig intézményektől, szervezettől, hivataloktól vagy ügynökségektől nem fogadhatnak el utasításokat és nem foglalkozhatnak olyan ügyvel, amelyhez olyan személyes – különösen családi vagy pénzügyi – érdekeik fűződnek, amelyek csorbíthatják függetlenségüket⁽²⁾.

A felügyelő bizottság tevékenységeiről évente köteles jelentést tenni az intézmények felé. Tekintettel a 2006-ban a jelenlegi felügyelő bizottság és az azt segítő titkárság létrehozására szánt időre, úgy éreztük, hogy ez alkalommal egy terjedelmesebb jelentés jobban tükrözné tevékenységeinek teljes körét és jobban megfelelné a közösségi intézmények igényeinek. E tevékenységi jelentés célja azon létfontosságú szerep hangsúlyozása, amelyet az OLAF az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében játszik.

I. A JELENLEGI FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG MEGALKULÁSA ÉS MUNKAMÓDSZEREI

I-1. A jelenlegi felügyelő bizottság megalakulása

A jelenlegi felügyelő bizottságot 2005. november 30-i hatállyal nevezték ki. 2005. decemberi első brüsszeli ülésén egyéves időszakra Rosalind Wright asszonyt választották meg elnökként. 2006. decemberében egy második időszakra újból megválasztották.

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

⁽²⁾ Az OLAF Felügyelő bizottsága eljárási szabályzatának (HL L 33., 2007.2.7.) 4. cikke és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) felügyelő bizottsága tagjainak kinevezéséről szóló, 2005. november 4-i európai parlamenti, tanácsi és bizottsági határozat (HL L 312., 2005.11.29., 49. o.) 2. cikke.

A felügyelő bizottság kinevezését követően azonnal prioritásokat határozott meg tevékenységei vonatkozásában; mindenekelőtt elengedhetetlen volt, hogy a felügyelő bizottság és titkársága rendelkezzen a feladataik elvégzéséhez szükséges megfelelő eszközökkel. A felügyelő bizottság által elvégzett első feladatok közé tartozott az új titkárság kinevezése és annak Luxembourgból Brüsszelbe történő áthelyezése, valamint a felügyelő bizottság saját belső eljárási szabályzatának felülvizsgálata.

I-1.1. A titkárság kinevezése

2005. decemberi első ülésén a felügyelő bizottság új titkárság biztosításáról tárgyalt az OLAF főigazgatójával, különösen a tagoktól elvárt képessége és készségek tárgyában, még kinevezésük előtt. A titkárság első tagjait a felügyelő bizottság 2006. januárjában nevezte ki és hagyta jóvá.

A jelenlegi felügyelő bizottság kinevezésekor a titkárság Luxembourgban volt. A felügyelő bizottság OLAF vizsgálatai rendszeres nyomon követésének elvégzésére irányuló, magas színvonalú adatvédelmet, biztonságos irodákat és az ügykezelési rendszerhez (CMS) való hozzáférést igénylő feladata miatt a felügyelő bizottság úgy határozott, hogy a titkárság irodáit Luxembourgból az OLAF épületén belüli, a korábbi felügyelő bizottságnak már ott-hont adó brüsszeli helyiségeinek biztonsági övezetébe helyezi át. Ez lehetővé teszi majd a titkárság számára, hogy feladatait hatékonyan végezze, és képes lesz kérdéseket intézni az OLAF személyzetéhez és tárgyalni velük meghatározott kérdésekben akkor, amikor azok felmerülnek, továbbá megkönnyíti majd a bizottságokkal és az érdekeltekkel való napi szintű kapcsolattartást. A brüsszeli székhellyel a felügyelő bizottság és a titkárság tagjai Brüsszel és Luxembourg közötti rendszeres utazásainak súlyos költségei is elkerülhetők.

Ezzel párhuzamosan a korábbi felügyelő bizottság irattárát is áthelyezték Luxembourgból és önálló irattárban tartják biztonságban, valamint elvégezték az iratok leltározását is.

I-1.2. Eljárási szabályzat

A Bizottság Jogi Szolgálatának főigazgatójának 2006. januárjában kifejtett véleményére, valamint a Számvevőszéknek az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló 1/2005. sz. különjelentésében⁽³⁾ szereplő következtetésekre és ajánlásokra tekintettel a felügyelő bizottság úgy döntött, alaposan átdolgozza eljárási szabályzatát, hogy az tükrözze a 1073/1999/EK rendelettel rá ruházott kötelezettségeket, miközben tartózkodik attól, hogy kötelezettségeket rójon harmadik felekre vagy hogy a felügyelő bizottságra jogalkotási hatásköröket ruházzon. A szabályzatot a felügyelő bizottság 2006. augusztusában dolgozta át és fogadta el⁽⁴⁾.

⁽³⁾ HL C 202., 2005.8.18.

⁽⁴⁾ HL L 33., 2007.2.7.

Az eljárási szabályzat tárgya a felügyelő bizottság munkaszervezésének megkönnyítése. A szabályzat többek között tartalmazza a felügyelő bizottság tevékenységire irányadó elveket, hatásköreit, munkamódszereit és elnökségét, véleményeinek elfogadására irányuló eljárásokat, valamint a titkárság szerepét.

I-2. Munkamódszerek

I-2.1. Ülések

A jelentéstételi időszak során a felügyelő bizottság tizenhat plenárist ülést tartott Brüsszelben ⁽¹⁾. A felügyelő bizottság ülései nem nyilvánosak, az alapjául szolgáló dokumentumok pedig bizalmasak; az átláthatóság miatt azonban és annak érdekében, hogy az intézményeknek a felügyelő bizottság munkájáról rendszeres tájékoztatást nyújtson, a felügyelő bizottság úgy határozott, hogy jegyzőkönyveit az OLAF, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság általános titkárságainak rendelkezésére bocsátja.

Megbízásának kezdetén a felügyelő bizottság úgy döntött, hogy üléseire rendszeresen meghívja az OLAF főigazgatóját, valamint az OLAF személyzetének egyéb tagjait, annak érdekében, hogy megismerkedhessenek az OLAF működésével és munkagyakorlataival, valamint belső döntéshozatali folyamatával. A jelentéstételi időszak során az OLAF főigazgatója, a műveleti és vizsgálati igazgatósága, valamennyi igazgató, számos egységvezető és a műveleti és támogatási egységek tisztviselői egyéni előadásokat tartottak munkájukról a felügyelő bizottság számára.

E megközelítéssel összhangban a felügyelő bizottság rendszeresen meghívta a felügyelő bizottság érdekelt feleit, valamint az OLAF partnereit, hogy ülésein az említettek is részt vegyenek.

I-2.2. A titkárság

Az OLAF által a felügyelő bizottság rendelkezésére bocsátott állandó titkárság feladata, hogy az OLAF függetlenségének erősítése érdekében megkönnyítse a felügyelő bizottsághoz rendelt valamennyi feladat elvégzését, illetve azokhoz hozzájáruljon. A titkárság biztosítja a felügyelő bizottsághoz rendelt feladatok hatékony elvégzését különösen az OLAF vizsgálati feladatkörének nyomon követésével és a felügyelő bizottság munkájának segítségével kapcsolatban ⁽²⁾.

A titkárság a felügyelő bizottság feladatai elvégzésének alapvető elemét képezi: „A titkárság ebben a tekintetben segíti az elnököt az ülések előkészítésében és levezetésében. A titkárság készíti el minden ülés napirendtervezetét és jegyzőkönyvtervezetét, biztosítja a bizottság tagjai számára a bizottság valamennyi tevékenységi körére vonatkozó információkat és dokumentumokat, az elnök irányítása alatt segít a szövegek elkészítésében és segíti a bizottság tagjait, különösen amikor előadóként tevékenykednek. Ennek érdekében a titkárság tagjai szükség szerint az előadókkal együtt részt vesznek az üléseken, hogy elvégezzék ezeket a feladatokat” ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Lásd az 1. mellékletet

⁽²⁾ Az OLAF felügyelő bizottsága eljárási szabályzatának 12. cikke (HL L 33., 2007.2.7.).

⁽³⁾ Uo. 12. cikk (4) bekezdés (HL L 33., 2007.2.7.).

A megfelelő készségekkel és képességekkel rendelkező, megfelelő létszámú személyzetnek a titkárság rendelkezésére bocsátása alapvető ahhoz, hogy a felügyelő bizottság teljes mértékben függetlenül tölthesse be törvényes megbízását.

Hivatali idejének elejétől kezdve a titkárság személyzetének nem megfelelő létszáma aggasztotta a felügyelő bizottságot, amely 2007. június végéig több alkalommal is – sikertelenül – tájékoztatta az OLAF-ot szükségleteiről; ekkor az OLAF végül további ideiglenes munkatársakat biztosított a felügyelő bizottság számára. A felügyelő bizottság tehát közel tizennyolc hónapig működött jelentős létszámihiánnyal, ami elkerülhetetlenül kihatott a felügyelő bizottság által a megbízás időszaka vonatkozásában körvonalazott munkatervre.

Ennek folytán a felügyelő bizottság határozott javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy az OLAF a 2008. évi költségvetésben rendelkezzen nyolc titkársági alkalmazott felvételéről, e tisztségeket kifejezetten a titkárság számára irányozva elő, amint az korábban is történt. A felügyelő bizottság reméli, hogy az intézmények figyelembe veszik ezt az ajánlást.

I-2.3. Előadók

A felügyelő bizottság valamennyi tagja előadói feladatokat vállalt el, annak érdekében, hogy felkészüljenek a bizottsági tárgyalásokra vagy eljárásokra, valamint hogy elkészítsék a felügyelő bizottság által elfogadott jelentéseket vagy véleményeket ⁽⁴⁾. Az előadók kétoldalú üléseket is tartottak az OLAF főigazgatójával és más magas rangú tisztviselőkkel a rájuk bízott témákról.

II. AZ OLAF VIZSGÁLATI FELADATKÖRÉNEK NYOMON KÖVETÉSE

II-1. A felügyelő bizottság kezdeményezésére történő rendszeres nyomon követés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (1) bekezdése)

A felügyelő bizottság – az OLAF függetlenségének megerősítése érdekében – tevékenyen és rendszeresen figyelemmel kíséri azt, mily módon végzi el a vizsgálatokat az OLAF. A felügyelő bizottság – az általa előzetesen meghatározott kritériumok alapján – függetlenül kiválaszthat néhány esetet ⁽⁵⁾ minden egyes szektorból és vizsgálhatja akár a teljes ügyiratokat, akár az értékelési jelentéseket, a záró jelentéseket, vagy bármely egyedi dokumentumot. A monitoring tevékenység az OLAF vizsgálat alatt álló ügyekre, az értékelés alatt álló ügyekre, valamint a lezárt ügyekre terjed ki.

A felügyelő bizottság az OLAF vizsgálati gyakorlatának általános aspektusaival foglalkozik és megvizsgálja azokat a helyzeteket is, amikor az OLAF függetlensége esetleg veszélyben egy vizsgálat során veszélyben van. Figyelembe véve egyes vizsgálatok hosszadalmas időtartamát, a felügyelő bizottság számára elsőbbséget élvezett a még mindig lezáratlan, régi ügyek vizsgálata.

⁽⁴⁾ Uo. 8. cikk (HL L 33., 2007.2.7.).

⁽⁵⁾ Azaz a több mint kilenc hónapja tartó vizsgálatok, az állítólagos szabálytalanság súlyossága, a pénzügyi hatás, az információforrás stb.

A jelentéstételi időszak során a felügyelő bizottság és az OLAF főigazgatója számos alkalommal tárgyalt azzal a céllal, hogy az ügyiratok – beleértve a folyamatban lévő vizsgálatokat is – értékelésére vonatkozóan munkagyakorlatban állapodjanak meg. Az OLAF – a 45/2001/EK rendelet tükrében a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokon alapuló esetleges korlátozások kérdését felvetve – aggályait fejezte ki a tekintetben, hogy a felügyelő bizottságnak teljes hozzáférést biztosítson a folyamatban lévő ügyiratokhoz. E vitával sok időt töltöttek el az OLAF főigazgatójával és az OLAF adatvédelmi tisztviselőjével, a felügyelő bizottság pedig teljes mértékben tisztában volt az adatvédelem területén az 1073/1999/EK rendeletben megállapított felelősségeivel⁽¹⁾.

Az OLAF a titkárság tagjai számára 2006 áprilisában engedélyezte a hozzáférést elektronikus ügykezelési rendszeréhez (CMS), amely lehetővé teszi számukra, hogy az ügyekkel kapcsolatos legtöbb dokumentumot megtekintsék a következő szakaszokban: folyamatban lévő nyomon követés, lezárt nyomon követés, elmaradt nyomon követés, monitoring és lezárt ügyek. Nem biztosítottak elektronikus hozzáférést a vizsgálat alatt álló ügyekhez. A jelentéstételi időszak végén az OLAF főigazgatójával végre sikerült olyan megoldást találni, amely a kért ügyek vizsgálata céljából lehetővé tette a felügyelő bizottság számára a teljes körű hozzáférést.

A fenti akadályok tükrében a felügyelő bizottság nem volt olyan helyzetben, hogy a nyomon követéssel kapcsolatos feladatát az általa kívánt teljes mértékben végezze. Jó néhány teljes ügyiratot vizsgáltak meg 2006-ban, négyet értékelése pedig jelenleg is folyamatban van. A felügyelő bizottság véleményt szándékozik adni ezekről az ügyekről.

II-2. A felügyelő bizottság részére az OLAF főigazgatója által küldött információk alapján történő rendszeres ellenőrzés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése)

A felügyelő bizottság úgy érezte, hogy az OLAF előnyére válna az aktívabb nyomon követés és a részére az OLAF főigazgatója által rendszeres küldött információra adott reakció⁽²⁾. Emiatt különös figyelmet fordítottak a felügyelő bizottság e tekintetben meglévő ellenőrzési szerepére.

Az OLAF főigazgatója havi összefoglalókat továbbított a felügyelő bizottság számára azokról az ügyekről, amelyek esetében a vizsgálat már több mint kilenc hónapja zajlott. Figyelembe véve azt, hogy az OLAF vizsgálatainak 75 %-a hosszabb ideje indult, tanulságosnak bizonyult az OLAF napirendjén jelenleg szereplő valamennyi ügy havi és ágazati alapon történő, közelebbi vizsgálata, valamint a vizsgálati eljárásban bekövetkező bármely példátlan késedelem okainak és a lezárás várható időpontjának vizsgálata.

⁽¹⁾ 8. cikk (4) bekezdés

⁽²⁾ A Számvevőszék 1/2005. sz. különjelentése (HL C 202., 2005.8.18., 1. o.).

A felügyelő bizottság mind a 150 ilyen típusú vizsgálati jelentést megvizsgálta a 2006. januártól decemberig tartó időszakban, 2007. április 25-én pedig egyértelmű és különös ajánlásokat tartalmazó véleményt adott ki⁽³⁾. 2007. januártól májusig a felügyelő bizottság 65 jelentést vizsgált meg és ezek egy másik, a 2007. januártól decemberig tartó időszakra kiterjedő vélemény tárgyat fogják képezni.

A jelentéstételi időszak során a főigazgató jelentéseket továbbított a felügyelő bizottság számára az OLAF azon ügyeiről, amelyek tekintetében valamely tagállam nemzeti igazságügyi hatóságainak információkat küldtek. Ezen ügyek többségét az OLAF Igazságügyi és Jogi Tanácsadási Egységénél dolgozó tisztviselői ismertették a felügyelő bizottság ülésein, így a felügyelő bizottsággal megtárgyalták a vizsgálatok anyagi és eljárási aspektusait⁽⁴⁾.

E tekintetben a felügyelő bizottság a figyelmét a következő négy fő területre összpontosította: i. az OLAF által a nemzeti igazságügyi hatóságok részére küldött vizsgálatok elvégzési idejének megfelelő figyelembe vétele, ii. az Igazságügyi Szervezeti Egységnek a vizsgálatok végzésében való nyilvánvalóan elégtelen mértékű részvétele, iii. annak szükségessége, hogy a vizsgálati jelentések figyelembe vegyék az érintett tagállam nemzeti jogában megállapított eljárási követelményeket és iv. az OLAF vizsgálati jelentései minőségének és nemzeti igazságügyi hatóságoknál jelentkező hasznosságának értékelése. Ilyen körülmények között a felügyelő bizottság kezdeményezte, hogy a jövőben tartandó ülésekre rendszeresen hívjanak meg a tagállamok legmagasabb szintű igazságügyi képviselői közül is résztvevőket. Az első meghívást ennek megfelelően ki is küldték Spanyolország állami főügyészének, aki azt el is fogadta.

A főigazgató köteles tájékoztatni a felügyelő bizottságot azokról az ügyekről, amelyeknél az érintett intézmény, szerv vagy ügynökség nem a főigazgató ajánlásainak megfelelően járt el. Az e jelentés által lefedett időszakban a felügyelő bizottsághoz nem utaltak ilyen ügyet. A felügyelő bizottságnak azért van szüksége erre az információra, hogy adott esetben meghozhassa a megfelelő intézkedéseket.

A felügyelő bizottság rendszeresen megkapta az OLAF működési tevékenységeire vonatkozó havi statisztikákat, amelyeket azután a felügyelő bizottság megvizsgált. Mivel az e jelentésekben szereplő puszta statisztikai információk kevés gyakorlati hasznot hoztak számára, a felügyelő bizottság véleményt adott ki, amelyben azt ajánlotta, hogy az OLAF főigazgatója határozzon meg nemcsak mennyiségi, de minőségi paramétereken is alapuló, egyértelmű teljesítménymutatókat⁽⁵⁾.

Ezen túlmenően a felügyelő bizottság az OLAF-tól megkapta utóbbi éves irányítási tervét, amely az OLAF 2006-ra vonatkozó működési tevékenységére terjedt ki. A felügyelő bizottság megállapította, hogy a tervben szereplő célkitűzések – jöllehet dicséretesek – nem voltak specifikusak, valamint, hogy a legtöbb esetben nem mérhetők és nem valósíthatók meg a meghatározott időn belül.

⁽³⁾ Lásd a 4. mellékletet.

⁽⁴⁾ 2005 decembere és 2006 májusa között összesen 34 ügyet jelentettek e rendszer keretében, amely ügyek közül 10-nél még mindig folyt a vizsgálat.

⁽⁵⁾ Lásd a 3. mellékletet

Az Európai Parlament egy javaslatát követően ⁽¹⁾ a felügyelő bizottság elvégezte a első látásra megalapozatlan ügyek ⁽²⁾ reprezentatív mintájának valamennyi ágazatra kiterjedő elemzését, amelyek közül számos még mindig elemzés tárgyát képezi.

III. AZ OLAF-FAL, AZ INTÉZMÉNYEKKEL, VALAMINT AZ OLAF PARTNEREIVEL ÉS ÉRDEKELT FELEIVEL MEGLÉVŐ KAPCSOLATOK

III-1. Az OLAF-fal fenntartott kapcsolatok

III-1.1. Az OLAF átszervezése

A jelentéstételi időszak elején a főigazgató kifejtette a felügyelő bizottságnak, hogy változásokat terveznek az OLAF felépítésében és új szervezeti diagramot terveznek elfogadni a jövőben, ami 2006 szeptemberében meg is történt. A felügyelő bizottság korábban azt ajánlotta, hogy a főigazgató – az új felépítés elfogadása előtt és az OLAF részére szolgáló hivatkozási pontként – végezzen elemzést az OLAF erős és gyenge pontjairól, lehetőségeiről, valamint az OLAF-ot fenyegető veszélyekről (SWOT). Az OLAF ezen elemzését csupán elemzéstervezet formájában nyújtották be a felügyelő bizottságnak 2007 márciusában.

A felügyelő bizottságnak számos aggálya volt az átszervezés elvégzésének mikéntjével és annak az OLAF hatékonyságára gyakorolt hatásaival kapcsolatban. A felügyelő bizottság meglepve és csalódottan tapasztalta, hogy az OLAF nem ítélte hasznosnak a szervezeti módosítások előtt saját SWOT-elemzésének elvégzését, hangsúlyozva, hogy ez a hiányosság veszélyeztetheti az új felépítés hatékonyságát, valamint ebből következően a vizsgálati hatásköreinek elvégzésére káros hatást gyakorolhat. A felügyelő bizottság úgy vélte, hogy ésszerű a Vizsgálati és Műveleti Igazgatóságot kettébontani, mivel ez hangsúlyozta az OLAF alapvető vizsgálati feladatkörét. Az OLAF vonatkozásában előírt vizsgálati politika megfelelő végrehajtása érdekében azonban a két igazgatóság közötti állandó és szoros együttműködésre van szükség.

A felügyelő bizottság kifejezetten aggódott amiatt, hogy Igazságügyi Szervezeti Egység nevének „Igazságügyi és Jogi Tanácsadói Egységre” változtatása, ami arra utalhat, hogy az Igazságügyi Szervezeti Egység feladatkörében változás történt, egyidőben az Egységnek a főigazgatótól való függetlenítésével gyengítené az egység arra irányuló képességét, hogy támogassa az OLAF függetlenségét a folyamatban lévő eljárások jogszerűségének garantálásával. A tény, hogy az OLAF saját állománya kiegészül a tagállamok bírói testületéből vagy a főügyészségből érkező kollegákkal megerősíti azt is, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok lefolytatásra átvegyenek ügyeket. A felügyelő bizottság éppen ezért némi aggálllyal állapította meg, hogy az Igazságügyi Szervezeti Egység számos tagállami tisztviselőtől vált meg, akik helyét senki nem vette át. Ezen Egység értékelési és vizsgálati munkában való egyértelmű részvételének hiánya veszélyeztetheti az ügyek sikeres kivizsgálásának biztosítására szolgáló, az eljárásokkal és a bizonyítással kapcsolatos követelmények megfelelő értékelését is.

⁽¹⁾ 2005/2184/(INI), 22. pont

⁽²⁾ OLAF kézikönyv, 99. oldal, Első látásra megalapozatlan ügy: amennyiben olyan információkat kapnak, amely világos és egyértelmű módon nem tartozik az OLAF hatáskörébe.

III-1.2. Az OLAF kézikönyv

A felügyelő bizottság úgy vélte, hogy az OLAF kézikönyv jelenlegi műveleti fejezetei nem képeznek a vizsgálatokra vonatkozó, egyértelmű eljárási szabályzatot. A szabályok túlságosan sokrétűek és tömörek ahhoz, hogy azoknak az OLAF vizsgálatvezetői közvetlen gyakorlati hasznát vehessék. A felügyelő bizottság meggyőződése, hogy egy egyértelmű, gyakorlati és hasznos vizsgálati útmutató – beleértve azokat a szigorú határidőket is, amelyekben belül egy vizsgálat különálló szakaszait el kell végezni – elfogadása e területen megerősítené az OLAF függetlenségét. A felügyelő bizottság azt ajánlotta, hogy készítsenek új kézikönyvet a műveletekre vonatkozóan.

A jelentéstételi időszak végén a főigazgató a felügyelő bizottságnak megküldte az OLAF kézikönyv felülvizsgált rövid változatát, amely nem felelt meg a felügyelő bizottság elvárásainak, de a főigazgató megerősítette az iránti elkötelezettségét, hogy 2007 végéig a felügyelő bizottság ajánlásaival összhangban elkészíti a felülvizsgált kézikönyvet.

III-1.3. Az OLAF csoportjainak meglátogatása

Az elnök 2006 novemberében két napos találkozóra került sor az OLAF Vizsgálati és Műveleti Egységeinek személyzetével annak érdekében, hogy meghallgassa véleményüket arról, miként folytatják le az OLAF vizsgálatait, valamint bármely olyan problémáról, amellyel a csoportok a mindennapi munkájuk során szembesülnek.

Látogatása során az elnök az OLAF-nál működő nyolc Vizsgálati és Műveleti Egység csoport legtöbb tagjával találkozott, a csoportvezetőkkel együtt. A megvitatott kérdések között szerepeltek e következők: i. néhány szektorban az OLAF munkájára vonatkozó jogalap korlátai, valamint álláspontjának képviselőire irányuló, korlátozott jogi képessége; ii. a vizsgálatvezetők súlyos adminisztratív munkaterhe; iii. az egységek túlterheltsége és személyzeti hiánya, valamint az ideiglenes ügynöki személyzet kérdése; iv. a pénzügyi vizsgálati támogatás területén szükséges különleges szakértelem; v. egy rövid, OLAF eljárási kézikönyv szükségessége; vi. az Igazságügyi Szervezeti Egység tanácsadói szerepe; vii. az OLAF intézményeken belüli láthatóságának kérdése, valamint az erős vezetési támogatás és a hatékony vezetés sürgető szükségessége. A látogatásról készült feljegyzést a főigazgatóval 2007 márciusában tárgyalták meg.

III-1.4. Az európai bíróságok ítélezési gyakorlata

A jelentéstételi időszak során a felügyelő bizottság fokozott figyelemmel kísérte az európai bíróságok OLAF-fal kapcsolatos ítéleteit. Különösen a T-309/03. sz. ítéletet vizsgálták meg és azt az OLAF főigazgatójával meg is vitatták. A felügyelő bizottság aggodalmát fejezte ki a kérdéssel kapcsolatban és azt ajánlotta a főigazgatónak, hogy vizsgálja meg újból az OLAF eljárásait és léptessen életbe szigorú belső ellenőrzési mechanizmusokat bármely olyan összeférhetetlenség elkerülése érdekében, amely a jövőben veszélyeztetheti a vizsgálatok független lefolytatását és az OLAF jóhírnevét.

III-2. **A közösségi intézményekkel és az OLAF partnereivel és érdekelt feleivel meglévő kapcsolatok**

A felügyelő bizottság prioritásként határozta meg a közösségi intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel és érdekelt feleivel való rendszeres kapcsolattartás fenntartását. Szem előtt tartva, hogy az OLAF nem rendelkezik büntetőeljárás, illetve közigazgatási vagy fegyelmi eljárás megindítására irányuló hatáskörrel, az OLAF, valamint az intézmények és hatáskörrel rendelkező szervek közötti szoros együttműködés, továbbá az OLAF ajánlásainak megfelelő nyomon követése az OLAF vizsgálatainak eredményessége szempontjából továbbra is alapvető fontosságú marad. A felügyelő bizottság különösen tudatában volt az intézmények és tagállami hatóságok, valamint az OLAF közötti információáramlás – az OLAF tájékoztatására irányuló kötelezettséggel kapcsolatos rendelkezések proaktívabb végrehajtása révén történő – javítása fontosságának ⁽¹⁾. A felügyelő bizottság szerepe az is, hogy segítsen az OLAF-nak biztosítani azt, hogy valamennyi, együttműködésre kötelezett fél ténylegesen együttműködjön, továbbá hogy betartsák az 1999. május 25-i intézményközi megállapodás szellemét. A tagállamoknak, valamint az intézményeknek és hatáskörrel rendelkező szervezeteknek egyértelmű jelzésekre van szükségük annak elkerülése érdekében, hogy az OLAF munkáját ténylegesen akadályozó módon járjanak el.

A felügyelő bizottság – e célkitűzések elérése érdekében, valamint azért, hogy az OLAF-ra vonatkozóan visszacsatolást szerezzen – kétszer találkozott az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságával (COCOBU) és a Számvevőszékkel; a Bizottság alelnökével, Kallas úrral; a Bizottság főtitkárával, Day asszonnyal; a Bizottság Vizsgálói és Fegyelmi Hivatalának (IDOC) igazgatójával, Van Lier úrral; a Tanács csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportjának a német elnökség idején soros elnökével, Wetz úrral, valamint az Eurojust elnökével, Kennedy úrral.

E megbeszélésekből a felügyelő bizottság azt a következtetést vont le, hogy a Bizottság Főigazgatóságainak és az OLAF-nak nagyobb mértékben kell együttműködniük; az OLAF és az intézmények OLAF vizsgálataival kapcsolatos kommunikációs politikájának az átláthatóság és az intézményközi lojalitás kettős elvén kell alapulnia, ami lehetővé teszi a nyilvánosság felé az összefüggéseket láttató tájékoztatást; megfelelő mechanizmusokat kell életbe léptetni annak érdekében, hogy a *de minimis* ügyeket kizárják az OLAF hatásköréből, amelynek (az OLAF által meghatározandó) egyértelmű vizsgálati politika értelmében a súlyos ügyekre kell korlátozódniuk; a csalásra és a korrupcióra vonatkozó „zéró-tolerancia” politika nem szükségszerűen jelenti azt, hogy az OLAF-nak valamennyi ügyet fel kell vállalnia, amennyiben léteznek a kevésbé súlyos ügyek kezelésére irányuló, egyéb mechanizmusok. Végül pedig javítani kell az OLAF és az Eurojust közötti információcserét; a felügyelő bizottság kész előmozdítani a kettő közötti valamennyi kapcsolatot.

⁽¹⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 7. cikke

IV. **A FELÜGYELETI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYEI**

IV-1. **Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által végzett vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet reformjáról szóló vélemény ⁽²⁾**

A felügyelő bizottság hivatalba lépésének kezdete óta szorosan nyomon követte az 1073/1999/EK rendelet reformjára irányuló javaslat terén végbement fejleményekkel. A felügyelő bizottság üdvözölte a Bizottság arra vonatkozó eltökélt szándékát, hogy segíti az OLAF munkáját és javítja annak működési hatékonyságát. A Bizottság alelnökének, Kallas úrnak a kérésére a felügyelő bizottság kifejtette a reformra irányuló javaslattal kapcsolatos főbb aggályait és a vizsgálatok alá vont személyek eljárási jogaira összpontosító, számos megjegyzést; a vizsgálatok hosszát, a szöveg intézményi vonatkozásait és a javasolt felülvizsgálati tanácsadó szerepét szintén megvizsgálták.

A vizsgálatok függetlenségével kapcsolatos kérdések tekintetében különös figyelmet fordítottak a meglévő felügyelő bizottságot felváltó, az intézmények képviselőiből álló a tervezett intézményközi csaláselleni bizottságnak. A felügyelő bizottság úgy vélte, hogy ez nem tenne jót az OLAF függetlenségének biztosításához. Ellenkezőleg: figyelembe véve az OLAF intézményeken belüli közigazgatási eljárások lefolytatására irányuló hatáskörét, fennállhatna annak kockázata, hogy ez intézményközi feszültségek forrásává válik. Az OLAF már intézményi ellenőrzés tárgyát képezi ⁽³⁾.

Ehhez hasonlóan a felügyelő bizottság megkérdőjelezte a főigazgató által minőségellenőrként és az OLAF vizsgálataival szembeni panaszokkal kapcsolatos tanácsadóként kinevezett, tervezett felülvizsgálati tanácsadó függetlenségét. Szerepe átfedi a felügyelő bizottság nyomon követési feladatait és az OLAF magas beosztású igazgatóihoz rendelt minőségellenőrzési feladatokat.

Különös említést tettek a jövőre nézve további védelmet igénylő, vizsgálat alá vont személyek jogairól. A felügyelő bizottság azon a véleményen volt, hogy a vizsgálati eljárásokra rendelkezésre álló időnek nem szabad meghosszabbíthatónak lennie és végül kijelentette, hogy a vizsgálatok időtartamát az üres vizsgálatvezetői álláshelyek betöltésével és szigorúbb vezetőségi ellenőrzésekkel le lehetne rövidíteni.

IV-2. **Az OLAF-ra vonatkozó teljesítménymutatókról szóló vélemény ⁽⁴⁾**

A felügyelő bizottság figyelmét az OLAF vizsgálatai által elért eredményekre fordította és tevékenyen ösztönözte az OLAF-ot arra, hogy állítsa elő a vonatkozó teljesítménymutatókat.

⁽²⁾ Lásd a 2. mellékletet.

⁽³⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 12. cikkének (3) bekezdése

⁽⁴⁾ Lásd a 3. mellékletet

A felügyelő bizottság azt ajánlotta az OLAF főigazgatójának, hogy az OLAF alakítson ki nemcsak mennyiségi, hanem minőségi paramétereken alapuló különleges teljesítménymutatókat a különböző tevékenységi területeik vonatkozásában. A vizsgálatoknak – a vizsgálati politika területéhez közvetlenül kapcsolódó – munkaterhe tekintetében a felügyelő bizottság az eljárások időszerszerűségének mérésére vonatkozó egyedi mechanizmusok végrehajtására is ajánlatot tett. A felügyelő bizottság ezen túlmenően azt ajánlotta a főigazgatónak, hogy az OLAF végezzen a különböző partnerektől érkező jelentésekre alapozandó fogyasztói érdekelti felmérést. A felmérés rendszeresen és folyamatosan mérné a célkitűzések és célok elérési szintjét. A főigazgató beleegyezett egy ilyen felmérés elvégzésébe, amelynek kezdetét 2007 szeptemberére ütemezték.

IV-3. **Az OLAF-nak a több mint kilenc hónapja tartó vizsgálatokra vonatkozó jelentéseiről szóló vélemény** ⁽¹⁾

A felügyelő bizottság a 2006 januárjától decemberéig tartó időszakra vonatkozó, az ilyen típusú vizsgálatokkal kapcsolatos 150 jelentést vizsgált meg valamennyi vizsgálati és műveleti ágazatban. Az elemzés célja annak ellenőrzése volt, hogy a vizsgálatokat folyamatosan végezték-e egy a körülményekkel és az ügy összetettségével arányos időszak során, valamint hogy meghatározza az esetleges indokolatlan késedelmek okait.

A felügyelő bizottság elismerte, hogy miközben ezek a jelentések lényeges és hasznos információkat tartalmaztak, hiányoztak azok az alapvető információk, amelyek lehetővé tették volna a felügyelő bizottság számára, hogy megfelelően végezze nyomonkövetési (monitoring) feladatát.

A felügyelő bizottság különös ajánlásokat tett az OLAF főigazgatója számára, hogy jövőbeli jelentéseibe építsen be olyan egyedi információkat, amelyek hasznosak lehetnek mind a felügyelő bizottság céljaira, mind pedig az OLAF vizsgálatok lefolytatásáért felelős belső vezetése számára. Ez a következőket foglalja magába: a vizsgált tények bekövetkezésének időpontja; a vizsgált cselekmények elvülési időszakai; a vizsgált szabálytalanság jogi szempontú leírása; a vizsgált cselekmények esetleges szankciói vagy jogkövetkezményei és azok teljesítésének várható időpontja az indokolással együtt. A felügyelő bizottság ajánlotta még egy vizsgálat le nem zárásának indokaként a „taktikai szünet” elhagyását, és nagyfokú aggodalmát fejezte ki az egyértelmű vizsgálati politika hiánya miatt.

Ezen ajánlásokat az OLAF főigazgatója elfogadta. Az OLAF azonban még nem intézkedett a felügyelő bizottság arra vonatkozó ajánlásaival kapcsolatban, hogy indítsanak be egyértelműbb vizsgálati eljárásokat és kezdjék meg az esettanulmányok hatékonyabb felügyeletét.

⁽¹⁾ Lásd a 4. mellékletet.

IV-4. **Az OLAF 2007-re és 2008-ra vonatkozó előzetes költségvetési tervezetéről szóló vélemények** ⁽²⁾

A felügyelő bizottságnak tudomása van arról, hogy az OLAF költségvetési és igazgatási kérdésekben meglévő függetlensége közvetlen kihatással jár a vizsgálatok és műveletek területére. A főigazgatónak azelőtt kell konzultálnia a felügyelő bizottsággal az OLAF előzetes költségvetési tervezetéről, hogy azt megküldjenék a költségvetésért felelős főigazgatónak ⁽³⁾.

A jelentéstételi időszak során a felügyelő bizottság e tárgyban két véleményt adott ki. Az OLAF 2008-ra vonatkozó előzetes költségvetési tervezete tekintetében a felügyelő bizottság azt ajánlotta, hogy az OLAF kizárólag a vizsgálati feladatkörön belül kérjen további álláshelyeket, amely feladatkört az új szervezeti felépítéssel összhangban meg kell erősíteni. A felügyelő bizottság azt is ajánlotta az OLAF főigazgatójának, hogy a titkársági tagok álláshelyeit irányozza elő annak érdekében, hogy az a megbízatását teljes függetlenséggel láthassa el. Ténylegesen azonban ezen ajánlások egyikét sem építette be a főigazgató az OLAF 2008-ra vonatkozó előzetes költségvetési tervezetébe.

Az OLAF személyzetének megközelítőleg 20 %-át kitevő ideiglenes ügynököket illeti – akik nagy része a vizsgálatok lefolytatásában és a támogatásban dolgozik –, a felügyelő bizottság az OLAF-on belül a határozott idejű álláshelyek helyett inkább állandókat ajánlott a vizsgálatok folytonosságának, hatékonyságának és függetlenségének biztosítása érdekében. E szektorban a munka stabilitásának hiánya érinti a személyzet OLAF iránti lojalitását, motivációját és elkötelezettségét.

A felügyelő bizottság az e kérdéssel kapcsolatos aggályával a Bizottság alelnökéhez, Kallas úrhoz fordult és üdvözölte a 2007 májusában az OLAF, a Bizottság Adminisztratív Főigazgatósága és a személyzet képviselői között létrejött megállapodást, amely egy, az ideiglenes ügynökök jogviszonyának határozatlan időre szóló kiterjesztését odaítélő átvilágítási eljárást vetít előre. A felügyelő bizottság azonban megállapította, hogy az OLAF igazgatási szempontból nem működik függetlenül, humán erőforrásokkal kapcsolatos politikáját pedig az adminisztratív főigazgatóság erősíti meg. Ez aggályos a felügyelő bizottság számára, mivel közvetlen kihatással van az OLAF vizsgálati feladatkörére.

A humán erőforrások területén a felügyelő bizottság szintén megállapította annak sürgős szükségességét, hogy többet kell befektetni a vezetése, amely alapvető a vizsgálatátogatási feladathoz és kulcsfontosságú az OLAF függetlenségéhez. A felügyelő bizottság határozottan javasolja, hogy az OLAF fogadjon el egy, a humán erőforrással kapcsolatos, szilárd politikát annak érdekében, hogy a vizsgálati területen jelenleg meglévő erőforrásokat a lehető legteljesebben tudja felhasználni, hogy munkaterhét jobban kezelje és hogy vizsgálati csoportjait ennek megfelelően szervezze. Az Elnök – miután megfigyelőként részt vett az OLAF tanfolyamain – azt ajánlotta, hogy a felügyelő bizottság fordítson különös figyelmet a vizsgálatvezetők megfelelő és folyamatos képzésre vonatkozóan fennálló igényeire.

⁽²⁾ Lásd az 5. mellékletet

⁽³⁾ Az 1999. április 28-i bizottsági határozat 6. cikke (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- I. A felügyelő bizottság elsődleges célja az OLAF vizsgálati feladatkörének rendszeres nyomon követésén keresztül az OLAF függetlenségének megerősítése. A felügyelő bizottság függetlensége ennél fogva kulcsfontosságú tényező az OLAF saját függetlenségének megőrzésében.
- II. A felügyelő bizottság ellenőrzési feladatának végzése során az OLAF elektronikus ügykezelési rendszerben (CMS) szereplő ügyirataihoz való teljes körű hozzáférésre törekedett. E hozzáférést a jelentéstételi időszak során a vizsgálat alatt álló ügyekre vonatkozóan nem engedélyezték. Ez komoly akadálynak bizonyult a felügyelő bizottság feladatkörének elvégzésére irányuló képessége vonatkozásában.
- III. A felügyelő bizottság számos dokumentációt vizsgált meg és 215 olyan ügyet mérlegelt, amelyeknél a vizsgálat meghaladta a kilenc hónapot. Ezekben az esetekben a felügyelő bizottság a jelentésekben szereplő információk gyökeres módosítását ajánlotta, amelynek célja, hogy részletesen megindokolja a vizsgálatok során bekövetkező, például késlekedéseket, továbbá hogy felhívja a figyelmet az esetleges elévülési időszakokra.
- IV. Az egyértelmű vizsgálati eljárások és a vizsgálatok strukturált felügyeletének hiánya hozzájárul a fent említett késedelmekhez. A felügyelő bizottság azt ajánlja, hogy az OLAF fogadjon el egyértelmű vizsgálati politikát. A felügyelő bizottság határozottan javasolta, hogy az OLAF eljárási kézikönyvének műveleti fejezeteit – beleértve azokat a szigorú határidőket is, amelyeken belül egy vizsgálat különböző szakaszait be kell fejezni – teljesen dolgozzák át, hogy a vizsgálatvezetők számára egyértelmű és hasznos munkaeszközzel szolgáljanak.
- V. A felügyelő bizottság határozottan javasolta, hogy az OLAF hozzon létre szigorú belső ellenőrzési mechanizmusokat az olyan esetleges összeférhetlenségek elkerülése érdekében, amelyek veszélyeztethetik vizsgálati független lefolytatását.
- VI. Az OLAF személyzetének hangulatát hátrányosan érintette a határozott időtartamú szerződésekkel kapcsolatos, az utóbbi időben előforduló bizonytalanság, a felügyelő bizottság éppen ezért ajánlotta, hogy ezt a kérdést sürgősen oldják meg; a problémát a jelentéstételi időszak végéig részben megoldották.
- VII. A felügyelő bizottság által az erős irányítási támogatás és a hatékony vezetés tekintetében azonosított sürgető szükség ismeretében a felügyelő bizottság – a hatékony csapatmunka és vizsgálati teljesítmény támogatása érdekében – határozottan javasolja az irányítási és vezetési technikák javítását.
- VIII. A felügyelő bizottság kapcsolatot épített ki a közösségi intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel és érdekelt feleivel, és azt ajánlja, hogy használják ki a Bizottság és az OLAF közötti szorosabb együttműködésből, valamint az OLAF és az Eurojust közötti jobb minőségű információcseréből származó előnyöket.
- IX. A felügyelő bizottság szorosan figyelemmel kísérte az OLAF szervezeti átalakításával kapcsolatban tervezett változásokat és az OLAF vizsgálati feladatkörére irányadó 1073/99/EK rendelet gyökeres módosítására irányuló javaslatokat. A felügyelő bizottság aggódik amiatt, hogy a szervezeti változások ne csökkentsék az Igazságügyi Szervezeti Egység szerepét az OLAF-on belül, amely egység – az alkalmazandó jogszabályokkal és eljárásokkal kapcsolatos szakértelmével és helyi kapcsolataival – meg tudja könnyíteni a tagállamok által végzett vizsgálatok lefolytatását. A felügyelő bizottság amiatt is aggódott, hogy a rendelet javasolt módosításai ne veszélyeztessék az OLAF függetlenségét vagy maga a felügyelő bizottság által játszott szerepet.
- X. A felügyelő bizottság határozottan javasolta, hogy az OLAF vizsgáló csoportjait további álláshelyekkel erősítsék meg; javítsák a vizsgálatvezetők képzését; és – maga a felügyelő bizottság hatékony munkavégzésének biztosítása érdekében – bocsássanak a felügyelő bizottság titkársága rendelkezésére megfelelő személyzetet valamint irányozzanak elő megfelelő számú álláshelyet a titkárság számára.

1. MELLÉKLET

A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TALÁLKOZÓINAK IDŐPONTJAI

2005

hónap	a találkozó időpontja
december	14., szerda

2006

hónap	a találkozó időpontja
január	25., szerda – 26., csütörtök
február	21., kedd – 22., szerda
március	20., hétfő – 21., kedd
április	25., kedd – 26., szerda
május	30., kedd
június	13., kedd – 14., szerda
július	3., hétfő – 4., kedd
szepember	25., hétfő – 26., kedd
október	17., kedd – 18., szerda
november	13., hétfő – 14., kedd
december	13., szerda – 14., csütörtök

2007

hónap	a találkozó időpontja
január	29., hétfő – 30., kedd
március	5., hétfő
	26., hétfő – 27., kedd
április	24., kedd – 25., szerda

2. MELLÉKLET

2/2006. sz. VÉLEMÉNY

az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet reformjáról

1. Az OLAF felügyelő bizottsága (a továbbiakban: a felügyelő bizottság) 2006. február 21–22-i, március 20–21-i és április 25–26-i ülésén tárgyalta az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat tervezetét (a továbbiakban: a tervezet). Az ügy megbízott előadója Dr. D. Theato és K. Györgyi professzor.

A felügyelő bizottság öröndetesnek tartja, hogy a Bizottság határozottan állást foglalt az OLAF munkájának támogatása mellett, valamint hogy minden eszközzel operatív hatékonyságának és eredményességének javítására törekszik.

A felügyelő bizottság különösen fontosnak tartja a következő – alább részletesen kifejtett – témaköröket:

- a vizsgálatban érintett személyek eljárási jogai;
- a vizsgálati határidők;
- a tervezetben szereplő intézményi kérdések.

2. A vizsgálatban érintett személyek eljárási jogai

A tervezet joggal hivatkozik arra, hogy tisztázni kell az eljárásra vonatkozó biztosítékokat. Egyrészt ezt követeli a jogbiztonság, másrészt ez áll a vizsgálatban érintett személyeknek is az érdekében. A felügyelő bizottság tehát alapvetően örömmel fogadja az új 7a. cikket, amely kimondja, hogy a vizsgálatok során mind az állítások melletti, mind az azok elleni érveket ki kell vizsgálni.

Az OLAF alapvetően valamennyi olyan vizsgálatot független tagállami büntetőbírószághoz utal, amelyet más módon nem zár le. A tagállami bíróságokon a hivatalos vizsgálatot a törvényi feltételeknek megfelelően, a szokásos eljárási garanciák betartásával folytatják le. Mindazonáltal a felügyelő bizottság véleménye szerint az új jogszabályban még erősebben meg kell határozni az érintett személyek jogait. Különösen a következőkre kell kitérni:

- Az eljárást méltányosan és az ártatlanság vélelmének figyelembe vételével kell lefolytatni (az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikke).
- A tervezet értelmében az érintett személyekkel csak a zárójelentésben foglalt végkövetkeztetéseket és ajánlásokat kell közölni. Ez azonban nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy az érintett személy a felülvizsgálati tanácsadóhoz fordulhasson panaszával. A panaszok többsége ugyanis arra vonatkozik, hogy az OLAF milyen módon hozza meg végkövetkeztetéseit. A panaszos számára az a fontos, hogy a döntéshozatal módját megértse. Ez azonban csak úgy lehetséges, ha hozzáfér a teljes jelentéshez és az őt érintő valamennyi bizonyítékhoz. Csak így élhet a védekezéshez fűződő joaival.

Kivételes esetben a főigazgatóság egészen addig elzárkózhat az érintett személy tájékoztatása elől, amíg a vizsgálat zárójelentését át nem adja az illetékes hatóságnak/intézménynek. Ilyen esetekben hogyan gyakorolhatja ellenőrzési jogkörét a felülvizsgálati tanácsadó? Vagy ilyenkor netán elmarad az ellenőrzés?

- Amennyiben egy vizsgáló tevékenységének függetlensége bármely okból kétségbevonható, az eljárás tárgyilagosságának biztosítása érdekében rendelkezni kell az ilyen vizsgáló kizárásáról.
- Biztosítani kell az érintett személyek számára a bizonyítási indítvány előterjesztésének jogát.

Az érintett személyek eljárási jogainak megerősítése azt jelentené, hogy hitelesebbé válnának az OLAF vizsgálatai és a vizsgálatok eredményei.

3. Vizsgálati határidők

A hatályos OLAF-rendelet 6. cikke szerint a vizsgálatokat megszakítás nélkül kell folytatni, és a vizsgálat időtartamát az eset körülményei és bonyolultsága határozza meg. Amennyiben a vizsgálat kilenc hónapnál hosszabb időt vesz igénybe, a hatályos OLAF-rendelet 11. cikkének (7) bekezdése szerint az OLAF igazgatója tájékoztatja a felügyelő bizottságot a vizsgálat elhúzódásának okairól.

Ezzel szemben a tervezet szerint a módosított rendelet 6. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben a vizsgálatot nem sikerül tizenkét hónapon belül lezárni, a határidő meghatározott eljárás keretében hat hónappal meghosszabbítható, majd ugyanilyen feltételekkel többször is sor kerülhet hosszabbításra.

A felügyelő bizottság ezt rossz jelnek tartja, és úgy gondolja, hogy már a jelenlegi kilenchrónapos határidő indokoltsága is kétségbevonható. Bár valóban előfordulhat, hogy egyes vizsgálatok különböző okokból több időt vesznek igénybe másoknál, a felügyelő bizottság nem tartja célszerűnek az eljárások lefolytatására hosszabb határidők kiszabását. Ehelyett inkább a gyorsított vizsgálatok lefolytatásának lehetőségét (gyorsítási elv) javasolja beépíteni a tervezetbe. A felügyelő bizottság véleménye szerint a jelenleg mintegy hetven betöltetlen állományi munkahely betöltésével és az eljárás idejével kapcsolatos hierarchikus ellenőrzés megerősítésével számos eljárás idejét lehetne csökkenteni.

4. Intézményi kérdések

– A felügyelő bizottság véleménye szerint a jogszabály szövegében jobban meg kell erősíteni az OLAF által folytatott vizsgálatok függetlenségét. A felügyelő bizottság ezért javasolja a következő elvek rögzítését a megalkotandó jogszabályban:

- Az OLAF önállóan és köteleességszerű mérlegelés után dönt arról, mely vizsgálatokat, hogyan és milyen eszközökkel kell elvégezni.
- A vizsgálatok koncepciójának meghatározása kizárólag az OLAF hatáskörébe tartozik.
- Az OLAF önállóan, de az illetékes európai és nemzeti hatóságokkal szorosan együttműködve dolgozza ki operatív politikáját, beleértve a csalás és a korrupció megelőzésére vonatkozó irányvonalakat.
- Erősebben ki kell emelni, hogy a Hivatal törvényes feladata a csalás és korrupció megelőzése.
- Az általános tapasztalatok szerint az OLAF-nak és a tagállamoknak hatékonyabb együttműködést kell folytatni annak érdekében, hogy ténylegesen biztosítható legyen az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme. Az együttműködés nem úgy értendő, hogy az OLAF egyoldalúan kommunikál a tagállamokkal, hanem úgy, hogy többirányú információáramlásra van szükség a tagállamok, különösen azok illetékes igazságügyi hatóságai és az OLAF között.

Különös figyelmet kell fordítani a külső vizsgálatokra, amelyeket az OLAF a tagállamok illetékes hatóságaival közösen folytat.

– A felügyelő bizottság örömmel veszi, hogy a tervezet továbbra is olyan, alapvetően független személyekből álló szakmai bizottság szerepét szánja a felügyelő bizottságnak, amely kizárólag az intézményekkel folytatott, úgynevezett strukturált párbeszéd keretében ülésezik a Parlament, a Tanács és a Bizottság képviselőivel.

Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a strukturált párbeszédben részt vevő három intézmény képviselőit a küldő intézmény szándékai kötik, míg a független személyek megbízatása szabad. A strukturált párbeszéd tehát várhatóan azt jelenti, hogy – noha az OLAF intézményekhez fűződő kapcsolatai sokat javulnak – munkája bizonyos mértékben átpolitizálódik. Az OLAF tevékenysége felett ugyanakkor már e strukturált párbeszéd nélkül is biztosítva van a rendes politikai ellenőrzés, például a költségvetési mentesítés keretében.

Fennáll a veszélye, hogy a felügyelő bizottság az intézményekkel folytatott strukturált párbeszéd során – amelyben egy-egy tanácsi, parlamenti és bizottsági képviselő vesz részt – a fontos kérdésekben – akár az elért eredményekről szóló jelentésének kidolgozásában is – elveszíti függetlenségét.

Nem világos, mit ért a tervezet a „közös irányvonalak meghatározásán”.

A tervezet 8. cikke mindenféle indoklás nélkül törli a felügyelő bizottság részbeni hatáskörét az adatvédelem és a szakmai titok biztosítása területén.

A tervezet 11. cikke csökkenti a felügyelő bizottság tájékozódáshoz fűződő jogait. A cikk (1) és (7) bekezdésének módosítása azt jelenti, hogy a felügyelő bizottság az eddiginél kevesebb konkrét információhoz jutna a Hivatal által végzett vizsgálatokról.

A tervezet 12. cikkével kapcsolatban felvetődik a kérdés, hogy az OLAF főigazgatójának hatásköre intézményközi jellegű-e. Jelenleg a főigazgatót a Tanács és a Parlament egyetértésével nevezik ki. Ez bizonyos mértékű legitimitást jelent a számára. A jövőben a Bizottság csak a felügyelő bizottságtól kér strukturált párbeszéd keretében nem kötelező véleményt, és ezután nevezi ki a főigazgatót. A felügyelő bizottság véleménye szerint ez jelentős mértékben gyengítené a főigazgató legitimitását.

Mivel az OLAF jelenlegi főigazgatója első mandátumának meghosszabbítása nehézségekkel járt, a felügyelő bizottság üdvözli azt a tényt, hogy a jövőben az OLAF főigazgatóját hétéves, meg nem újítható hivatali időre nevezik ki. Ezzel megerősödik a függetlensége, és elkerülhetők a folytonosság megszakadásával járó kellemetlenségek. (A tervezetben harmonizálni kell az OLAF igazgatója és a Hivatal főigazgatója kifejezést.)

A felügyelő bizottság titkársága tekintetében a jelenlegi javaslat kevesebbet tartalmaz, mint a Bizottság 2004. februári javaslata. A februári javaslat szerint a titkárság igazgatási szempontból a Bizottsághoz, a tervezet szerint ezzel szemben a Hivatalhoz tartozna. Ez utóbbi adott esetben befolyásolhatja a felügyelő bizottság függetlenségét.

A felügyelő bizottság elfogadja a tervezetben szereplő felülvizsgálati tanácsadó bevezetésének javaslatát. Ugyanakkor kétségesnek tartja, hogy a felülvizsgálati tanácsadó képes lesz-e a munkáját teljesen függetlenül végezni, amennyiben a főigazgató nevezi ki, nevezi ki újra, és amennyiben munkája szolgálati jog szempontjából is – különösen az értékelés és előreléptetés tekintetében – a főigazgatótól függ.

A tervezetben továbbá egyértelműen meg kell határozni, hogy a felügyelő bizottság nemcsak a felülvizsgálati tanácsadó által készített statisztikai jelentések és elemzési jelentések alapján folytathatja tevékenységét. Ahhoz, hogy a felügyelő bizottság eleget tehessen fő feladatának, azaz rendszeresen ellenőrizhesse az OLAF vizsgálati tevékenységét, nem elegendő, ha csupán a felülvizsgálati tanácsadó által készített statisztikákhoz, elemzésekhez és véleményekhez fér hozzá, hanem az egyes esetek anyagát is ismernie kell. Egyértelműen el kell határolni egymástól a hatásköröket, és védeni kell a felügyelő bizottság legfontosabb hatáskörét, azaz a Hivatal függetlenségének biztosítását.

A tervezet 16. cikke nem tekinthető kellőképpen áttekinthető jogi szabályozásnak, mivel számos hivatkozást tartalmaz más jogi aktusokra.

A 2185/96/Euratom, EK rendelet szabályait általában be kell építeni a tervezetbe. Ezzel az OLAF valamennyi vizsgálati hatáskörét egyetlen jogszabályban rögzítenék, ami egyszerűsítene és könnyítené a jogalkalmazást.

5. **Ez a vélemény** az intézményközi konzultációra benyújtott szövegváltozaton alapul. A felügyelő bizottság ezután 2006. május 30-án, június 14-én és július 4-én további szóbeli tájékoztatást kapott. Ezért a felügyelő bizottság fenntartja magának a jogot, hogy a Bizottság végleges írásbeli javaslata alapján kiegészítő véleményt adjon ki.

KIEGÉSZÍTŐ VÉLEMÉNY

az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet reformjáról

1. Az OLAF Felügyelőbizottsága 2/2006 számú véleményében üdvözölte a Bizottság azon elhatározását, hogy javítsa az OLAF operatív hatékonyságát és eredményességét, és számos észrevételt tett, amelyek a vizsgálat alatt álló személyek eljárási jogaira, a vizsgálatok hosszára és a tervezet intézményi aspektusaira összpontosítanak.

E megjegyzések a Bizottság szolgálatközi konzultációinak céljára közzétett szövegre vonatkoztak. E kiegészítő vélemény a végleges javaslatra vonatkozik, amelyet a Bizottság időközben az Európai Parlament és a Tanács elé terjesztett ⁽¹⁾.

2. 2006. szeptember 25–26-i ülésén a felügyelőbizottság különösen a felülvizsgálati tanácsadó szerepét vizsgálta meg. A felügyelőbizottság következtetése szerint e szerep létrehozása az alábbi következményekkel járna:
- o annak ellenére újabb ellenőrzési lépéssel egészítené ki a már meglévőket, hogy nincs bizonyíték az utóbbiak nem megfelelő működésére;

⁽¹⁾ COM(2006) 244 végleges

- o bonyolultabbá és hosszadalmasabbá tenné az eljárásokat, miközben mind az Európai Parlament, mind a Tanács a vizsgálatok lehető legrövidebbre szorítására szólított fel;
 - o felvetné a kérdést, hogy a felülvizsgálati tanácsadó hatásköre milyen mértékben hígítaná fel az OLAF főigazgatójának felelősségi körét;
 - o bizonyos mértékig átfedések keletkeznének a felügyelőbizottság szerepkörével, megteremtve ezzel a munka duplikálódásának veszélyét és általánosságban véve gyengítve a felügyelőbizottság szerepét, miközben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti közös megállapodás egyedül ezt a felügyelőbizottságot nevezte ki;
 - o a felülvizsgálati tanácsadó a minőségellenőr és a panaszokkal foglalkozó tanácsadó kettős szerepével ruházná fel, amely minőségében egyszerre kellene beszámolót készítenie az OLAF főigazgatójának és ellenőriznie azt – e két szerepkör pedig tökéletesen ellentétes egymással. Az OLAF – a Bizottság által 2006. szeptember 1-jén elfogadott – szervezeti felépítése a minőségellenőrzés feladatkörét már a valamennyi vizsgálatért felelős két igazgatóság igazgatója mellé rendelt két tanácsadóra ruházta;
 - o bár a bizottsági javaslat nem tartalmazza a pénzügyi hatások elemzését, a felügyelőbizottság becslése szerint a költségek nem állnának arányban az ez idáig előterjesztett ügyek nagyon alacsony számával, így az intézkedés nem lenne összeegyeztethető a költséghatékonyság elvével.
-

3. MELLÉKLET

A Felügyelőbizottság

3/2006 VÉLEMÉNYE

Teljesítménymutatók az OLAF számára

1. A felügyelőbizottság 2006. február 21–22-i, március 20–21-i és április 25–26-i ülésein tárgyalta a teljesítménymutatók kérdéséről, és megállapodott az Európai Csaláselleni Hivatallal (a továbbiakban: OLAF), hogy aktívan hozzájárul e mutatók további fejlesztéséhez.
2. A különböző tevékenységi területekre vonatkozó **teljesítménymutatóknak** köszönhetően az OLAF **jobban összpontosíthat az eredményekre**, illetve általában véve **fokozhatja** a különösen az európai intézmények, a tagállami igazságügyi hatóságok, valamint a lakosság részére nyújtott **szolgáltatások színvonalát**, a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme, illetve a csalás és a Közösségek pénzügyi érdekeire káros más jogellenes tevékenységek elleni küzdelme továbbfolytatása mellett.
3. Az OLAF – amint arra a főigazgató által a felügyelőbizottsághoz címzett 2006. április 12-i feljegyzés is rámutat – már elkezdte a teljesítménymutatók fejlesztésére irányuló munkát.

A meglévő mutatók túlnyomórészt az OLAF működési „tevékenységeihez és teljesítéseihez” kapcsolódnak, és mennyiségi/statisztikai jellegűek. E mutatók segítségével az OLAF összemérheti egymással a számbéli adatokat, így például a vizsgálatok vagy felderítési tevékenységek számát stb. A felügyelőbizottság elismeri a szilárd statisztikai alap, illetve a mennyiségi mutatók hasznosságát, és arra ösztönzi az OLAF-ot, hogy **folytassa a statisztikai adatok megbízhatóságának fejlesztését célzó munkáját**.

4. A felügyelőbizottság kiemeli, hogy „elkezdődött a minőségi mutatók tanulmányozása” (az OLAF 2006. április 12-i feljegyzése).

A teljesítménymérés nemzetközileg elismert módszerével összhangban a felügyelőbizottság hangsúlyozza **annak szükségét, hogy a jövőben az OLAF különböző tevékenységi területekre kiterjedő teljesítményének mérése úgy minőségi, mint mennyiségi paraméterek alapján történjék**. Így nem csak a tevékenységek és a teljesítések, hanem az eredmények mérése is lehetővé válik.

5. A minőséget általában annak értékelésével mérik, hogy valamely szervezet milyen mértékben volt képes megfelelni a vállalt céljainak a teljesítések és az eredmények fényében. Ennek mérése általában a szolgáltatás számszerűsíthető szempontjainak értékelésével történik. A mennyiségi célok kitűzésekor az igazgatóság meghatározza a fontosnak ítélt szempontokat, pl. a szolgáltatások végrehajtási határidejét, a panaszok számát stb. (6. pont). A felderítési munkák során, ahol az eredményt az olyan lezárt dokumentáció képezi, amelyről megállapították, hogy további intézkedést nem igényel, vagy – a másik lehetőség szerint – elegendő információt tartalmaz ahhoz, hogy további intézkedésre valamely bűnüldöző vagy fegyelmi szerv felé továbbítsák, a minőségi célok kevésbé egyértelműek, és azokat leginkább ügyfél-elégedettség felmérések útján lehet értékelni (7. pont).
6. A felügyelőbizottság különösen megjegyzi, hogy az „OLAF-ra nagy nyomás nehezedik az ügyek átlagos időtartamának csökkentését illetően” (az OLAF 2006. április 12-i feljegyzése), és az Európai Számvevőszék javasolta a maximális vizsgálati időtartam megállapítását (a számvevőszéki jelentés [80] bekezdése).

Az ügyek időtartamát tekintve a felügyelőbizottság javasolná az **eljárások időszerűségének** mérését, míg az egyedi ügyeket az igazgatóság által megállapítandó szabványos határidővel kellene összehasonlítani.

E tekintetben általánosan elfogadott a következő két mutató:

- a rendezési arány
- és az ügyhátralék mutató.

Rendezési arány: A rendezési arány annak mérésére szolgál, hogy valamely szervezet képes-e az adott munkateherrel lépést tartani. A mutató számítása úgy történik, hogy az adott jelentési időszakban lezárt ügyek számát elosztják az ugyanazon időszakban megnyitott ügyek számával.

Az ügyhátralék mutató: Az ügyhátralék mutatók segítségével a szervezet az igazgatóság által az időszerűsége vonatkozóan megállapított szabványok alapján mérheti az ügykezelésnek a hatékonysági szabványhoz viszonyított időtartamát.

Ezzel összefüggésben jó példának tűnik az Ausztrál Szövetségi Bíróság gyakorlata – melyet az OLAF értelemszerűen modellként alkalmazhatna –, amely korábban az alábbiakról határozott:

- a függőben lévő ügyek legfeljebb tíz százaléka lehet hat hónapnál régebbi,
- egyetlen függőben lévő ügy sem lehet huszonnégy hónapnál régebbi.

7. Általánosan elfogadott, hogy az **ügyfeleket be kell vonni a szabványok kidolgozásába**, valamint hogy **azok komolyan befolyásolják a szolgáltatásnyújtás minőségének értékelését**.

A felügyelőbizottság álláspontja szerint az OLAF-nak **rendszeres elégedettségi felméréseket kellene végeznie az európai intézmények és nemzeti hatóságok körében**, és fel kellene kérnie ezen „ügyfeleket” az általuk szükségesnek tartott fejlesztésekkel kapcsolatos javaslatlételre.

A felméréseknek a következő szempontokra kellene összpontosulniuk:

- a munka technikai minősége,
 - a nyújtott információ helytállósága, valamint
 - a nyújtott információ időszerűsége.
-

4. MELLÉKLET

1/2007. sz. VÉLEMÉNY

az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről

Brüsszel, 2007. április 25.

BEVEZETÉS**A Felügyeleti Bizottság feladata**

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) Felügyeleti Bizottsága az OLAF függetlenségét erősíti vizsgálati tevékenységének rendszeres ellenőrzésével. E feladat részeként a Felügyeleti Bizottság az OLAF vizsgálatainak időtartamát is ellenőrzi, hogy meggyőződjön arról, hogy lefolytatásuk hosszát az eset körülményei és összetettsége határozza meg ⁽¹⁾.

Így ha egy vizsgálat lefolytatása kilenc hónapnál hosszabb ideje tart, az OLAF főigazgatója köteles tájékoztatni a Felügyeleti Bizottságot a vizsgálat elhúzódságának indokairól és befejezésének várható időpontjáról.

2005 decemberétől tartó hivatali ideje során az újonnan megválasztott Felügyeleti Bizottság az említett vizsgálatokról havi összefoglaló beszámolókat kapott (a továbbiakban: a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések), melyeket saját eljárási szabályzatának előírásai szerint gondosan megvizsgált ⁽²⁾.

E vizsgálat célja a főigazgató által nyújtott információk elemzése annak érdekében, hogy lehetséges legyen a vizsgálatok időtartamának és esetleges túlzott késedelmük indokainak értékelése. Azonban tekintettel arra, hogy jelenleg az OLAF által kezdeményezett vizsgálatok 75 %-ának lefolytatása kilenc hónapnál hosszabb ideje tart ⁽³⁾, e feladat most más megvilágításba került. Ennek az időtartamnak a meghaladása nem ritka, ezért úgy tűnik, hogy a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentéseknek a vizsgálatok hosszának ellenőrzésében betöltött figyelemztető szerepe megváltozott és hatását veszítette.

A Felügyeleti Bizottsághoz eljuttatott, kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentéseket a vizsgálat során két szempontból értékeltük:

- aszerint, hogy mennyiben tartalmaznak elegendő információt a Felügyeleti Bizottság ellenőrző tevékenységének elvégzéséhez, különös tekintettel az esetlegesen fennálló túlzott késedelmekre,
- valamint aszerint, hogy mennyiben használhatja ezeket az OLAF irányítási segédeszközként annak érdekében, hogy a vizsgálat sikeres lezárása reális időn belül megvalósíthatóvá váljon.

Módszertan

Az OLAF főigazgatója a Felügyeleti Bizottsághoz havi összefoglaló beszámolókat juttatott el „Tájékoztató az OLAF Felügyeleti Bizottsága részére a kilenc hónapnál hosszabb ideje folyamatban lévő ügyekről” címmel, melyek a következő főbb elemeket tartalmazták ⁽⁴⁾:

- Jogonalap,
- Az ügy ismertetése,
- A vizsgálat indításának dátuma,
- Pénzügyi-gazdasági hatás,

⁽¹⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 6. cikkének (5) bekezdése.

⁽²⁾ HL C 311., 2006.12.19., Az OLAF Felügyelő bizottságának eljárási szabályzata 13. cikkének (3) bekezdése.

⁽³⁾ Az ügyviteli rendszerből (CMS) szerzett statisztikák alapján.

⁽⁴⁾ Lásd az 1. mellékletet.

- Az ügy elhúzódságának indoka (vagy indokai) az alábbiak közül: jelentős forrásokat biztosítottak, de a vizsgálati munka mennyisége még így is további időt igényel, a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése, forráshiány, alacsony prioritás és korlátozottan rendelkezésre álló források, az együttműködés hiánya,
- Tervezett lépések,
- A befejezés várható időpontja.

Az OLAF által biztosított információk alapján a Felügyeleti Bizottság a következőképpen igyekezett meghatározni azokat az elemeket, amelyek felhasználásával értékelni tudja, hogy a vizsgálatok lefolytatásának hossza arányban áll-e az eset körülményeivel és összetettségével:

- A vizsgálat tárgya, azaz a szabálytalanság jogi leírása,
- Referencia-időpontok: a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának időpontja vagy időszaka, az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontja, valamint az eljárás megindításáról szóló határozatot megelőző értékelő szakasz időtartama,
- A vizsgálat tárgyát képező cselekményekre vonatkozó lehetséges szankciók vagy jogi következmények: fegyelmi, közigazgatási, pénzügyi vagy büntetőjogi szankciók,
- A vizsgálat tárgyát képező cselekmények elévülési ideje: a nemzeti és a közösségi törvénykezés szerint,
- Az ügy lezárásának elmaradására magyarázatul hozott indokok alkalmazhatósága,
- A befejezés indokoltan elvárható időpontja.

AZ OLAF JELENTÉSEI

A jelen véleménynyilvánítás céljából a Felügyeleti Bizottság megvizsgálta a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló OLAF-jelentéseket, melyek a 2006 januárjától decemberéig tartó időszakra terjedtek ki, és összesen 150 vizsgálatot érintettek, melyek között minden ágazat képviseltette magát: az esetek közül 19 a belső vizsgálat: európai intézmények, 9 a belső/külső vizsgálat: uniós szervek, 30 a közvetlen kiadások és külső segítségnyújtás, 21 a külső segítségnyújtás, 27 a mezőgazdaság, 19 a vámügy, valamint 25 a strukturális intézkedések területéről származott ⁽¹⁾..

Az egyes ágazatok sajátos jellegére és a rájuk vonatkozó eltérő eljárási szabályokra való tekintettel az elemzés ágazati alapon történt. Ugyanakkor célja az, hogy átfogó következtetéseket lehessen levonni.

Belső vizsgálatok: európai intézmények

Az OLAF vezető szerepet tölt be az ilyen típusú vizsgálatokban, és egyértelmű eljárási hatáskörrel rendelkezik ⁽²⁾.

Megállapítottuk, hogy a vizsgálat tárgyát, azaz a szabálytalanság jogi leírását csak igen kevés alkalommal adták meg ⁽³⁾. Ezekben az esetekben a következő jogi leírásokat alkalmazták az adott ügynek megfelelően: „összeférhetetlenség (a személyzeti szabályzat 14. cikke)”, „a személyzeti szabályzat 22. cikkének és a költségvetési rendelet 57. cikke (2) bekezdésének megsértése”, illetve „bizalmas információk kiszivárogtatása, a személyzeti szabályzat 86. cikkének (2) bekezdése” (a leírások lehetővé teszik a vizsgálati intézkedések megalapozottságának és a vizsgálatok megfelelő időtartamának értékelését).

Különös figyelmet fordítottak a vizsgálat tárgyát képező cselekmények elévülési idejének figyelembevételére. Ugyanakkor sem e cselekmények végrehajtásának idejét ⁽⁴⁾, sem az OLAF által az eljárás megindításáról szóló határozatot megelőzően lefolytatott értékelő szakasz időtartamát nem jelölték meg soha, bár néhol feltüntették az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontját. A vizsgálat tárgyát képező cselekményekre vonatkozó lehetséges szankciókról vagy jogi következményekről soha nem tesznek említést.

⁽¹⁾ Lásd a 2. mellékletet. 2006 decemberében az összes folyamatban lévő vizsgálat száma ágazatok szerint lebontva a következő volt: belső vizsgálat, európai intézmények: 62, belső/külső vizsgálat, uniós szervek: 24, közvetlen kiadások és külső segítségnyújtás: 69, külső segítségnyújtás: 49, mezőgazdaság: 65, vámügy: 83, strukturális intézkedések: 52.

⁽²⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 4. cikke.

⁽³⁾ Lásd a 2. mellékletben a 25., 24. és 125 sz. ügyet.

⁽⁴⁾ Lásd a 2. mellékletet: csak az 59. sz. ügy tartalmaz hivatkozást a vizsgálat tárgyát képező cselekmények lehetséges elkövetési idejére.

Az ügy lezárásának elmaradására magyarázatul hozott indokok alkalmazhatóságát gondosan megvizsgálták, ugyanakkor a jelentési sablonon bejelölt okok többnyire nem egyeznek meg a jelentés során kifejtett indokokkal. Mivel gyakran megnevezett indok, különös figyelmet fordítottunk a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztésének eseteire. Ennek az indoknak a meghatározása és megalapozottsága nem egyértelmű: a gyakran hosszú tétlen időszakokhoz vezető, taktikai célú ideiglenes felfüggesztés alkalmazásának igazolásaként „működési okokra”, az eset összetettségére, vagy más szolgálatok reagálásának elmaradására hivatkoztak ⁽¹⁾. Ez a fajta tétlenség más vizsgálatok esetében is megfigyelhető volt ⁽²⁾.

Az elemzés azt is igazolta, hogy a vizsgálatok befejezésének várható időpontját megjelölték, ám anélkül, hogy a javasolt időpont alátámasztására konkrét információkat adtak volna meg. Ez általában nem az OLAF által végzett vizsgálati tevékenységek levezetésétől, hanem külső tényezőktől függ.

Belső/külső vizsgálatok: Uniós szervek

Az OLAF vezető szerepet tölt be az ilyen típusú vizsgálatokban ⁽³⁾

Megállapítottuk, hogy a vizsgálat tárgyát, azaz a szabálytalanság jogi leírását nem minden esetben adták meg.

Az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontját gyakran feltüntették. Ugyanakkor sem a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának idejét, sem az értékelő szakasz időtartamát nem jelölték meg. Ebből következően a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekből hiányoznak a lehetséges szankciókra és az elévülési időkre való hivatkozások.

Az ügy lezárásának elmaradására magyarázatul hozott indokok a következők: „alacsony prioritás és forráshiány” és „a vizsgálat mennyisége”.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a befejezés várható időpontja szinte soha nem kerül említésre ⁽⁴⁾.

Közvetlen kiadások és külső segítségnyújtás

Az OLAF vezető szerepet játszik ezen a területen, ahol a vizsgálatok lefolytatására vonatkozó szabályok a harmadik országokkal kötött hatályos együttműködési megállapodásoktól is függenek ⁽⁵⁾.

A vizsgálatok jogalapját következetesen és részletesen megadták. A vizsgálatok tárgyát világosan kifejtik, bár a szóban forgó szabálytalanságok jogi leírása hiányzik. Ezen a területen a szabálytalanságokra vonatkozó lehetséges szankciókat, illetve jogi következményeket csak akkor említik, amikor büntetőjogi jellegűek. Néhány esetben hivatkoznak az elévülési időkre ⁽⁶⁾.

Ami a referencia-időpontokat illeti, a jelentésekben nem mindig található meg az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontja ⁽⁷⁾. Ehhez hasonlóan szintén nem szerepel sem az értékelő szakasz időtartama, sem pedig a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának időpontja vagy időszaka.

A vizsgálatok lezárásának elmaradására jellemzően magyarázatul hozott indokokként különösen a következők érdemelnek figyelmet: „a vizsgálati munka mennyisége”, „alacsony prioritás és korlátozottan rendelkezésre álló források”, valamint „forráshiány”.

A befejezés várható időpontját minden esetben feltüntették, és a vizsgálatok során elvégzendő további lépéseket megfelelően kifejtették.

Külső segítségnyújtás

Mint a korábbi ágazat kapcsán említettük, az OLAF e területen vezető szerepet játszik ⁽⁸⁾. Megállapítottuk, hogy nincs mindig jogi hivatkozás a vizsgálatok helyszínét képező harmadik országokkal kötött megállapodásokra.

Az eljárás megindításáról szóló határozatot megelőző értékelő szakasz időtartama több esetben hosszúra nyúlt ⁽⁹⁾. Az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontjait megfelelőképpen feltüntették. Ugyanakkor sem a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának idejét, sem a lehetséges szankciókat, illetve jogi következményeket nem tüntették fel. Nem utalnak a jelentések az elévülési időkre sem.

⁽¹⁾ Lásd a 2. mellékletben a 20., 21., 22., 25. 59. és 101. sz. ügyet többek között.

⁽²⁾ Lásd a 2. mellékletben az 1., 2. és 101 sz. ügyet többek között.

⁽³⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke.

⁽⁴⁾ A 2. mellékletben feltüntetett 77. és 87. sz. ügy kivételével.

⁽⁵⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke, valamint „a harmadik országokkal kötött hatályos együttműködési megállapodások”.

⁽⁶⁾ Lásd a 2. mellékletben a 31. és 92.sz. ügyet.

⁽⁷⁾ Lásd a 2. mellékletben a 64., 92. és 106 sz. ügyet többek között.

⁽⁸⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke valamint „a harmadik országokkal kötött hatályos együttműködési megállapodások”.

⁽⁹⁾ Lásd a 2. mellékletben a 9., 27., 28., 29 és 120 sz. ügyet többek között.

Különös figyelmet fordítottak a vizsgálatok elhúzódsának indokaira: „a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése” és „a vizsgálati munka mennyisége” gyakran annak felel meg, hogy az OLAF külső vállalkozások által végzett ellenőrzések befejezésére vár, anélkül hogy ezekben az OLAF aktívan közreműködné vagy szorosan nyomon követné ezeket. A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések tartalma alapján nem világos, hogy e területen milyen hozzáadott értéket képvisel az OLAF munkája.

A befejezés várható időpontját minden esetben feltüntették, és gyakran felsorolták a vizsgálatok világosan meghatározott további lépéseit.

Mezőgazdaság

Az OLAF erős és jól megalapozott jogi hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy e területen vizsgálatokat végezzen ⁽¹⁾. Ugyanakkor ehhez az ágazathoz tartoznak a mezőgazdasági termékeket érintő vámügyi esetek is, amelyekben az OLAF elsősorban összehangoló és segítségnyújtó szerepet tölt be. A Felügyeleti Bizottság túlnyomórészt olyan jelentéseket kapott a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról, amelyek ez utóbbi kategóriába tartozó esetekről számoltak be.

A vámügy területén a jogalapot rendszerint pontosan meghatározták, a szabálytalanság jogi leírásával egyetemben. Ugyanakkor nem tüntették fel sem a szabálytalanságok jogi következményeit, sem pedig azt, hogy mikor jár le a vámok kifizetését elmulasztók ellen indítható eljárás elévülési ideje. Továbbá ritkán szerepel az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontja, és nem számolnak be az értékelő szakasz időtartamáról.

Az ellenőrzés kimutatta, hogy ezekben az esetekben gyakran több tagállam is érintett, és ezek nem reagálnak kellő időben az OLAF által küldött segítségkérésre. Bár sok összefoglaló jelentésben a vizsgálatok elhúzódsának indokaként „a vizsgálati munka mennyiségét” jelölik meg, ezzel gyakran együtt szerepel a „tagállamoktól kapott válasz hosszú késése”. Lehetséges, hogy ennek következménye az is, hogy a vizsgálat befejezésének várható időpontját nem mindig tüntetik fel ⁽²⁾, és amennyiben mégis, a megadott időponthoz nem mellékelnek világos indoklást.

A tisztán mezőgazdasági területen folytatott vizsgálatokra vonatkozóan megállapítottuk, hogy a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések a közösségi támogatást érintő pénzügyi hatást nem mindig határozzák meg egyértelműen ⁽³⁾. Ez befolyásolja a szabálytalanság jogi leírását is, amely hiányzik, akárcsak a lehetséges közigazgatási vagy büntetőjogi következmények megnevezése. Szintén nem tüntették fel egyértelműen a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának időpontját vagy időszakát és az elévülési időt sem.

Vámügyek

Az OLAF e területen összehangoló és segítségnyújtó szerepet tölt be, és az esetek időtartama nagymértékben függ az érintett tagállamok vagy harmadik országok által tett lépésektől. A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések következetesen ezzel indokolják az esetek lezárásának elmaradását.

Nehéz volt eldönteni, hogy a kilenc hónapos időmeghatározás mennyiben vonatkozik az ilyen esetekre, tekintettel arra, hogy a végső felelősség a tagállamoké.

Megállapítottuk, hogy a jogalapot világosan kifejtették és az esetek összefoglalása részletes és értékes információkat nyújt. Azonban nem adták meg sem a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának időpontját vagy időszakát, sem az elévülési időket.

Szintén szembetűnik, hogy a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekben a befejezés várható időpontjára vonatkozó adatok ugyancsak a tagállamok által végrehajtandó lépésekkel állnak kapcsolatban.

Strukturális intézkedések

Az OLAF határozott jogalappal rendelkezik arra, hogy vizsgálatokat folytasson ezen a területen ⁽⁴⁾. Ugyanakkor a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról benyújtott jelentések között számos olyan eset van, amelyben az OLAF nem vizsgálatot folytat, hanem segítséget nyújt a nemzeti igazságügyi vagy közigazgatási hatóságok részére ⁽⁵⁾.

A vizsgálat tárgyát, azaz a szabálytalanság jogi leírását tartalmazzák a jelentések. Ugyanakkor nem található meg bennük világos áttekintés a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról benyújtott jelentésekben említett esetre vonatkozó bizottsági támogatási eljárásról a közösségi költségvetés szempontjából.

⁽¹⁾ Többek között az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke, a 2988/95/EK, Euratom rendelet, a 2185/96/EK, Euratom rendelet és az 515/97/EK rendelet alapján.

⁽²⁾ Lásd a 2. mellékletben a 32., 33., 34., 35 és 36 sz. ügyet többek között.

⁽³⁾ Lásd a 2. mellékletben a 12., 36. és 70 sz. esetet.

⁽⁴⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke, a 2988/95/EK, Euratom rendelet és a 2185/96/EK, Euratom rendelet alapján.

⁽⁵⁾ Lásd a 2. mellékletben a 41., 42., 55., 57., 75. és 112. sz. ügyet többek között.

Az információ OLAF-hoz való beérkezésének időpontját feltüntetik, és néhány esetben hivatkoznak az értékelő szakaszra, ellenben a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának idejét sehol sem jelölik meg.

Nem hivatkoznak konkrétan a vizsgálat tárgyát képező cselekmények lehetséges szankcióira vagy jogi következményeire, és sehol sem állapítják meg a nemzeti és a közösségi törvénykezésnek megfelelő elévülési időket, annak ellenére, hogy számos vizsgálat esetében egyértelműen büncselekményekre utalnak ⁽¹⁾.

Az eset elhúzódásának indokaként gyakran hivatkoznak forráshiányra vagy a vizsgálati munka mennyiségére, bár ezek a besorolások néha nem felelnek meg a jelentésekben később kifejtetteknek vagy a nyomozók tényleges feladatainak ezen a területen ⁽²⁾.

A nemzeti igazságügyi hatóságoknak való segítségnyújtás területén a megnevezett indok „az eset jellege (bűnügyi segítségnyújtás)” ⁽³⁾.

A befejezés várható időpontját általában meghatározták, bár közelebbi részletek megadása nélkül.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról a Felügyeleti Bizottsághoz küldött jelentésekben jelenleg található információk lényegesek és hasznosak. Az értékelendő vizsgálatok megértéséhez továbbra is elengedhetetlenek az olyan elemek, mint az ügy ismertetése, a megtett lépések, a pénzügyi hatás és az ajánlott jövőbeli lépések. Azonban a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések tanulmányozásakor kiderült, hogy hiányoznak belőlük bizonyos alapvető adatok, amelyek szükségesek a Felügyeleti Bizottságnak a vizsgálatok hosszával kapcsolatos ellenőrző tevékenységének elvégzéséhez. Emellett a Felügyeleti Bizottság úgy véli, hogy ha a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekbe beépítik ezeket az elemeket, ez a folyamatban lévő vizsgálat irányításának javítását is elősegítheti az ügy aktuális szakaszában.

A Felügyeleti Bizottság ellenőrző tevékenysége

- A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentés jelenlegi formátuma nem tartalmazza mindazon releváns információkat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Felügyeleti Bizottság megállapítsa, hogy lefolytatásuk hosszát az eset körülményei és összetettsége határozza-e meg.

A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések összefoglalásának meg kell változtatni a formátumát, hogy tartalmazzon olyan kiegészítő elemeket, amelyek lehetővé teszik a vizsgálatok előrehaladásának hatékony értékelését. Ezeknek az elemeknek a következőkre kell kiterjedniük: a szabálytalanság jogi leírása, a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának időpontja vagy időszaka, az eljárás megindításáról szóló határozatot megelőző értékelő szakasz időtartama, a vizsgálat tárgyát képező cselekményekre vonatkozó esetleges szankciók vagy jogi következmények, valamint a vizsgálat tárgyát képező cselekmények elévülési ideje.

- Mivel a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekből hiányzik az elévülési idők megjelölése, a Felügyeleti Bizottság nem tudja megállapítani a vizsgálat lefolytatása során megtett lépések és tervezett lépések arányos időtartamát.

A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések összefoglalóiban szükséges lenne külön kiemelni és elemezni az elévülési időszakokat.

- A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekben szereplő információk bizonyos ágazatok esetében nem elegendőek ahhoz, hogy világos képet alkothassunk a vizsgálatok céljáról, elhúzódásuk okairól és jogi következményeiről. Különösen problematikus indok a vizsgálat elhúzódására „a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése”, amelynek megfelelő indoklása vagy kifejtése az esetek többségében elmarad.

Továbbá az „alacsony prioritás és forráshiány” gyakori indokként való használata a határozott vizsgálati politika hiányára utalhat.

⁽¹⁾ Lásd a 2. mellékletben a 17. sz. ügyet.

⁽²⁾ Lásd a 2. mellékletben az 54. és 75.sz. ügyet.

⁽³⁾ Lásd a 2. mellékletben a 41., 55., 57. és 112. sz. ügyet.

Vagy pontosan meg kell határozni, hogy mit jelent a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentésekben „a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése”, vagy mellőzni kell ezt a kifejezést. A vizsgálatok elhúzódsának indokaként megfontoltan és pontosan kell alkalmazni.

Az „alacsony prioritás és forráshiány” indokának alkalmazásakor az is ajánlatos, hogy mérlegeljék, milyen lépések következhetnek ebből.

- A vizsgálatok befejezésének várható időpontját nem tüntetik fel megfelelően a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések. Az esetek egyharmadában nem említik, amikor pedig igen, ezt nem megfelelő módon teszik.

A vizsgálatok befejezésének várható időpontjára vonatkozóan a megjelölés mellett kellően megindokolt magyarázatot is szükséges nyújtani. A tervezett vizsgálati lépésekről jobb áttekintést kell adni.

Az OLAF vizsgálatainak irányítása

- A kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról a Felügyeleti Bizottság számára elküldött jelentések már nem töltnek be a vizsgálatok hosszára vonatkozóan figyelmeztető szerepet, hanem inkább az esetek ilyen stádiumában elvégzendő jelentéstételnek tekinthetők. Az OLAF vizsgálatainak túlnyomó többsége ennél hosszabb ideig tart. Számos esetben hosszú tétlenségi időszakokra derült fény. A Felügyeleti Bizottság véleménye szerint a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések jelenlegi formájukban nem szolgálhatnak az OLAF számára irányítási segédeszközzül a vizsgálat stratégiájának felülvizsgálatában és célkitűzéseinek tisztázásában. A vizsgálatok 75 %-a kilenc hónapnál hosszabb ideje folyik, ami határozottan azt jelzi, hogy sürgősen irányítási intézkedéseket kell tenni.

Ajánlatos olyan irányítás-ellenőrzési rendszert bevezetni, amely hatékonyan képes megakadályozni a vizsgálatok megkezdését. Ezt követően helyes lenne, ha a csoportvezetők rendszeresen és részletekbe menően ellenőriznék a vizsgálatok folyamatos előrehaladását.

JÖVŐBELI LÉPÉSEK

A Felügyeleti Bizottság elvégzi a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról a főigazgatótól a 2007-es évre vonatkozóan kapott jelentések folyamatos vizsgálatát. A vizsgálatok megadott időszakon belüli lezárásának elmaradására vonatkozó indokok további ellenőrzés tárgyát fogják képezni, és különös figyelem irányul majd a tagállamok együttműködésére. A Felügyeleti Bizottság szintén szorosan nyomon fogja követni a határozott vizsgálati politika és a továbbfejlesztett ügyviteli rendszer kialakítását.

Meg kell jegyezni, hogy az alapján, hogy az OLAF a Felügyeleti Bizottsággal folytatott megbeszélést követően gyorsan reagált és javított a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések tartalmán ⁽¹⁾, hasonlóan gyors válaszlépésekre számítunk a fenti ajánlásokkal kapcsolatban is. A javasolt változtatásoknak a felvázolt formában történő alkalmazása megfelelő alapot teremthetne a Felügyeleti Bizottság számára a kilenc hónapnál hosszabb vizsgálatokról szóló jelentések jövőben végzendő vizsgálataihoz.

(1) Lásd az I/01068 számú, 2007. február 5-i feljegyzést.

5. MELLÉKLET

1/2006. sz. VÉLEMÉNY**Az OLAF 2007. évi előzetes költségvetés-tervezete**

Brüsszel, 2006. április 28.

Az OLAF Felügyeleti Bizottsága a 2006. március 20–21-én, illetve 2006. április 25–26-án tartott ülésein megvitatta az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) 2007-re szóló előzetes költségvetési tervezetét, és elfogadta az alábbi véleményt:

Vélemény

Az OLAF 2007-re szóló előzetes költségvetési tervezete lényegében az OLAF 2006. évi költségvetésének folytatása, amelyet a bővítések (EU-10-ek, Bulgária és Románia) miatt kisebb összegű pótlólagos igényekkel egészítettek ki.

A humán erőforrás területen a Bizottság tudomásul veszi, hogy a bizottsági átlaghoz képest magas az ideiglenesen foglalkoztatottak száma, és magas azon betöltetlen álláshelyek száma, amelyeket az OLAF a jelenleg folyó kiválasztási eljárás tartaléklistáján szereplő ideiglenes alkalmazottak felvételével és az EPSO tartaléklistán szereplő tisztviselőkkel kíván csökkenteni. Az új tisztviselők felvétele további képzési igényeket fog támasztani.

Az ideiglenes alkalmazottak foglalkoztatása terén az álláshelyek betöltésénél stabilitásra és folyamatosságra van szükség; az OLAF bizonyos számú szolgálat, így a kommunikáció esetében általános egyensúly kialakítására törekszik.

A Felügyeleti Bizottság határozata értelmében az OLAF Felügyeleti Bizottságának titkársága esetében az álláshelyek meghatározásánál az előző évi költségvetés létszámadataiból kell kiindulni.

Az OLAF minden igyekezetével azon lesz, hogy kielégítse a Felügyeleti Bizottság és titkársága humán erőforrás- és pénzügyi igényeit annak érdekében, hogy az a függetlenség teljes fenntartása mellett képes legyen megfelelni jogszabályi kötelezettségeinek.

Az OLAF főigazgatója szilárd és kötelező erejű kötelezettségvállalást tett a Felügyeleti Bizottság felé az ügyben, hogy a Felügyeleti Bizottság rendelkezésére fogják bocsátani a jogszabályokban meghatározott feladatkör és a munkaprogram teljesítéséhez szükséges valamennyi emberi és pénzügyi erőforrást.

Mindezt figyelembe véve a Felügyeleti Bizottság támogatja az OLAF költségvetési tervezetét.

2/2007. sz. VÉLEMÉNY**Az OLAF 2008. évi előzetes költségvetés-tervezete**

Brüsszel, 2007. április 25.

Az OLAF Felügyeleti Bizottsága a 2007. április 24–25-én tartott ülésein megvitatta az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) 2008-ra szóló előzetes költségvetési tervezetét, és elfogadta az alábbi véleményt:

a) Emberierőforrás-gazdálkodás és vizsgálati munka

Az ideiglenes alkalmazottak kérdésével kapcsolatban a felügyeleti bizottság üdvözli a Személyzeti és Igazgatási Főigazgatósággal és a munkavállalói képvisellel kötött megállapodást, amely átvilágítási folyamat keretében megvizsgálná, hogy lehetőség van-e a 2006. február 1-je előtt toborzott ideiglenes alkalmazottak szerződésének határozatlan időre történő meghosszabbítására. A megállapodás kulcsszerepet tölt be a folyamatosság és az OLAF házon belüli szakmai tapasztalatainak megőrzése terén, és a várakozások szerint javítani fogja a személyzet OLAF-célkitűzések iránti elkötelezettségét és az OLAF általános szervezeti hatékonyságát.

A felügyeleti bizottság véleménye szerint a megállapodásból származó előnyök teljes körű kiaknázása érdekében sürgősen szükség van egy megalapozott emberierőforrás-gazdálkodási stratégiára. Az OLAF biztosítaná az emberierőforrás-gazdálkodásnak (és -képzésnek) a szervezet szükségleteivel történő teljes összehangolását és azt, hogy a szervezeti egységek közötti erőforrás-elosztás a prioritásokat tükrözze. Az emberierőforrás-gazdálkodást általánosságban a vizsgálati munka legfontosabb támogató elemeként kell felfogni, amely fokozza annak hatékonyságát és eredményességét. Az OLAF szolgálatai hatékonyságának és minőségének javítására az egyetlen mód a jól képzett, sokoldalú és hozzáértő vizsgáló személyzet fejlesztése és fenntartása, ami az OLAF általános stratégiája szempontjából az előnyöket biztosító legfontosabb tevékenység.

A felügyeleti bizottság ennek megfelelően úgy véli, a jól körülhatárolt emberierőforrás-gazdálkodási stratégia hozzájárul majd ahhoz, hogy a hivatal maximalizálni tudja a vizsgálati terület meglévő erőforrásainak felhasználását, így a jövőbeli munka-terhelés kezelhetőbbé válik és a vizsgálati csoportok ennek megfelelően szervezhetőek. Ez minimálisan kiterjed a rövid és középtávú prioritási igények (stratégiai elemzésen alapuló) előzetes tervezésére, a rendelkezésre álló erőforrások és készségek áttekintésére, illetve a továbbfejlesztésre szoruló területek azonosítására. Ezzel összefüggésben az egyik fontos terület a vizsgálók számára megfelelő színvonalú és folyamatos képzés biztosítása, ami a motiváció és a munkahelyi elégedettség növelésében alapvető tényező.

Ajánlás: Az OLAF dolgozzon ki emberierőforrás-stratégiát a rövid és középtávú emberierőforrás-kérdések kezeléséhez (igényfelmérés, toborzás, képzés, mobilitás és karrierfejlesztés). Az emberierőforrás-gazdálkodás átfogó megközelítése révén javítható a tevékenységek hatékonysága.

b) A vizsgálati munkát támogató erőforrás-gazdálkodás

Az OLAF kilenc további AD álláshelyre tart igényt, amelyből kettő az operatív egységekhez lenne hozzárendelve, a többi pedig különféle igazgatási és szakpolitikai feladatokhoz. A felügyeleti bizottság az OLAF vizsgálati feladatkörének megerősítése érdekében támogatja az erőforrás-gazdálkodást, azonban – mivel sürgető szükségyszerűség nem mutatható ki – kétségbe vonja, hogy valóban szükséges-e további erőforrásokkal megerősíteni a vizsgálati tevékenységekhez közvetlenül nem kapcsolódó igazgatási és szakpolitikai területeket, különösen hogy az OLAF-nál sok vizsgálati csoport a munka mennyiségéhez viszonyítva létszámihiánnyal küzd.

Másodszor, a felügyeleti bizottság tisztában van vele, hogy az OLAF nem tudta betölteni a költségvetési hatóságoktól a korábbi években kért, meghatározott számú álláshelyet, és hogy sok álláshely jelenleg is betöltetlen. Az OLAF vezetésének a prioritások alapján intézkedéseket kell hoznia ezen álláshelyek betöltéséről, mielőtt az új álláshelyek iránti igényeit előterjesztené.

Az OLAF a legutóbbi strukturális átszervezés alkalmával egyértelmű prioritássá emelte a vizsgálati munkát. Amennyiben az OLAF-ot sürgős igény készíti arra, hogy egyes nem operatív munkaterületekre kiegészítő erőforrásokat irányítson, a vezetésnek olyan alternatív intézkedéseket kell fontolóra vennie, mint a nem operatív területekről e területek javára történő átcsoportosítások.

Ajánlás: Prioritásként az új álláshelyeket az OLAF operatív munkájához kell hozzárendelni, a nem operatív álláshelyeket pedig belső átcsoportosítással kell betölteni. Ezzel megerősíthetők a hivatal nyomozati feladatkörhöz kapcsolódó tevékenységei.

c) Titkársági személyzet

Az OLAF főigazgatója szilárd és kötelező erejű kötelezettségvállalást tett a felügyeleti bizottság felé az ügyben, hogy a felügyeleti bizottság rendelkezésére fogják bocsátani a jogszabályokban meghatározott feladatkör és a munkaprogram teljesítéséhez szükséges valamennyi emberi és pénzügyi erőforrást. A felügyeleti bizottság szeretné, ha az OLAF a 2008. évi költségvetésbe rendelkezést vetetne fel nyolc titkársági álláshelyre vonatkozóan, azaz ha ezeket az álláshelyeket a korábbi gyakorlathoz hasonlóan elkülönítenék a titkárság részére. Ez a felügyeleti bizottság számára lehetővé tenné jogszabályokban rögzített feladatainak teljesen függetlenül történő ellátását.

Ajánlás: Az OLAF tegyen bejegyzést a létszámtervben a nyolc titkársági álláshely lekötését illetően.

d) Következtetés

A felügyeleti bizottság támogatja az OLAF 2008-ra vonatkozó költségvetési tervezetét, feltéve, hogy a fenti ajánlásokat figyelembe veszik.