

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

BIZOTTSÁG
OLAF FELÜGYELŐBIZOTTSÁG

Az OLAF Felügyelő Bizottság tevékenységi jelentése

2008. június – 2009. május

(2009/C 000/01)

Az OLAF Felügyelő Bizottság tagjai

Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ

elnök

a Legfelsőbb Bíróság ügyésze, Spanyolország

Kálmán GYÖRGYI

Az igazságügyi és rendészeti miniszter főtanácsadója,

a Magyar Köztársaság (nyugalmazott) legfőbb ügyésze, Magyarország

Peter STRÖMBERG

a könyvvizsgálók felügyeleti testületének igazgatója, Svédország

Diemut R. THEATO

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

Rosalind WRIGHT

A csalásügyi tanácsadó testület elnöke, Egyesült Királyság

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
AZ ELNÖK ELŐSZAVA A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSÉHEZ	3
BEVEZETÉS	3
I. A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG MUNKAMÓDSZEREI	3
I – 1. Ülések	3
I – 2. Előadók	3
I – 3. A titkárság	3
II. AZ OLAF VIZSGÁLATI FELADATKÖRE	3
II – 1. Az OLAF vizsgálati feladatkörének nyomon követése: az OLAF függetlenségének megerősítése	3
II – 1.1. A Felügyelő Bizottság részére az OLAF főigazgatója által küldött információk alapján történő rendszeres ellenőrzés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése)	3
II – 1.1.1. A kilenc hónapnál hosszabb ideje folyó vizsgálatok	3
II – 1.2.2. Ajánlások az intézmények számára	3
II – 1.1.3. Olyan ügyek, amelyekben információkat kell továbbítani a nemzeti igazságügyi hatóságok számára: Az Elsőfokú Bíróság T-48/05. sz. ügyben hozott ítéletének hatása	3
II – 1.2. Az OLAF „de minimis” politikája: kisebb szabálytalanságok, amelyeket más szolgálatok is kielégítően kezelhetnek	3
II – 1.3. A Felügyelő Bizottság kezdeményezésére történő rendszeres nyomon követés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (1) bekezdése)	3
II – 1.3.1. A vizsgálatok tervezése és stratégiai irányítása	3
II – 2. Az OLAF vizsgálati eljárási szabályai: a műveleti eljárásokról szóló OLAF-kézikönyv	3
II – 3. Adminisztratív szervezet, költségvetés és az OLAF vizsgálati feladatkörével kapcsolatos személyzeti politika	3
III. AZ OLAF-FAL, AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKKEL, VALAMINT AZ OLAF PARTNEREIVEL, ILLETVE AZ OLAF VONATKOZÁSÁBAN ÉRDEKELT FELEKKEL FENNTARTOTT KAPCSOLATOK	3
III – 1. Az OLAF-fal fenntartott kapcsolatok	3
III – 2. A közösségi intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel, illetve az OLAF vonatkozásában érdekelt felekkel fenntartott kapcsolatok	3
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	3
1. MELLÉKLET A Felügyelő Bizottság találkozóinak időpontjai	3
2. MELLÉKLET Az FB 2008. június 1. és 2009 május 31. között elfogadott véleményeinek listája	3
3. MELLÉKLET 5/2008 sz. vélemény az OLAF de minimis politikájáról	3
4. MELLÉKLET 1/2009 sz. vélemény az OLAF 2009. évi éves irányítási tervéről	3
5. MELLÉKLET 2/2009 sz. vélemény az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről	3
6. MELLÉKLET 3/2009 sz. vélemény az OLAF 2009. évi előzetes költségvetés-tervezetéről	3

AZ ELNÖK ELŐSZAVA A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSÉHEZ

Örömmre szolgál, hogy benyújthatom az OLAF jelenlegi Felügyelő Bizottságának harmadik tevékenységi jelentését, amely a 2008 júniusa és 2009 májusa közötti időszakra vonatkozik.

Most, hogy a Felügyelő Bizottság (a továbbiakban: FB) első megbízatásának időszaka lezárul, az elmúlt három év során szerzett tapasztalatok fényében reméljük, hogy az OLAF hatékonyságának javítására irányuló erős elkötelezettségünket szem előtt tartva folytathatjuk azt a fontos feladatot, amellyel az FB-t megbízták, és továbbra is intenzíven hozzájárulhatunk az OLAF függetlenségének megerősítéséhez.

Az FB az OLAF függetlenségének megerősítéséből és garantálásából, valamint az OLAF Főigazgatójának feladatai ellátásában való segítségéből álló szerepét oly módon értelmezi, hogy a legmegfelelőbb módon tudjon az OLAF számára támogatást és tanácsot nyújtani annak érdekében, hogy hatékonyan tudjon működni olyan közigazgatási vizsgálati szervként, amely teljes mértékben független az indokolatlan külső befolyástól és beavatkozástól. Minél nagyobb fokú következetesség és elfogulatlanság jellemzi az OLAF műveleti tevékenységét, annál könnyebben tudja megvédeni magát a megalapozatlan kritikával szemben, bárholnan is érkezzék az, és ezáltal biztosítható, hogy feladatait teljes függetlenség mellett végezze.

Az FB tevékenységének középpontjában az OLAF vizsgálatainak rendszeres nyomon követése áll. E területen folytatott munkánkat példázza az FB 2/2009. számú véleménye, amely a kilenc hónapnál hosszabb ideig tartó ügyekről szól. Az egyes ügyekről szóló jelentések vizsgálatára irányuló szigorú módszertant alkalmazva ez a vélemény felhívja a figyelmet vizsgálatok lefolytatása terén jelentkező több hiányosságra, amelyek közül egyesek műveleti tényezőkkel kapcsolatosak, míg mások a tervezés vagy a belső szervezés gyengeségeire vezethetők vissza. Az FB módosításokat javasolt az OLAF műveleti módszereire vonatkozóan, amelyek az FB reményei szerint meg fogják oldani ezeket a problémákat.

Az FB mindvégig ragaszkodott ahhoz, hogy egyértelmű eljárási szabályokra van szükség, amelyeket az OLAF nyomozói iránymutatásként használhatnának, és amelyeket azoknak is ismerniük kellene, akikre a vizsgálatok irányulnak, mivel ez hozzájárulna jogaik védelméhez. Elfogadott tény, hogy az eljárásokról szóló, jelenleg hatályos 2005. évi OLAF-kézikönyv nem felel meg a követelményeknek. Az FB tisztában van azzal a munkával, amelyet az OLAF ezalatt az időszak alatt a kézikönyv aktualizálása érdekében végzett; bár fejlődés tapasztalható, a munka egyelőre még nem zárult le, és jelentős előrehaladást kell elérni ahhoz, hogy a nyomozók rendelkezésére álljon egy gyakorlati útmutató.

A valamennyi európai intézményt érintő költségvetési korlátozások az OLAF-ra is hatással vannak. A 2010. évi költségvetés nem biztosít további álláshelyeket az OLAF számára, így nagyobb erőfeszítéseket kell tenni a meglévő források tervezésének, irányításának és megfelelő felhasználásának javítása érdekében. Az FB ismételten sürgeti, hogy az OLAF alkalmazottainak többségét alapvető tevékenysége, azaz az operatív vizsgálatok terén foglalkoztassa.

Az ezen jelentés által vizsgált időszak alatt az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságában (COCOBU) élénk vita folyt az OLAF jogalapját biztosító 1073/1999/EK rendelet reformjáról, amelynek végkimenetelként elfogadásra került az 1073/1999/EK a Tanács OLAF rendelet felülvizsgálatáról szóló, 2008. december 18-i európai parlamenti állásfoglalás. E reform jelentőségét felismerve az FB a vitában való tevékeny és konstruktív szerepvállalás érdekében részt vett a COCOBU ülésén, hogy javaslatokat tegyen arra vonatkozóan, hogy milyen módon szabályozza az új rendelet az FB működését.

Az FB kitartott amellett, hogy a vizsgálatok rendszeres nyomon követése olyan feladat, amelyet meg kell őrizni, mivel ez a legjobb módszer az OLAF függetlenségének biztosítására.

Az FB számára megerősítés, hogy az OLAF lépéseket tett az FB számos ajánlásának megvalósítása érdekében. Különösen a „de minimis” politika végrehajtása terén tapasztalható előrehaladás. A vizsgálatok irányításával kapcsolatos – különösen a vizsgálatok hosszát érintő – problémákat, valamint az ellenőrzési rendszerek és a felügyelet terén jelentkező nehézségeket ugyanakkor még nem oldották meg.

Az idei év az OLAF fennállásának tizedik évfordulója. Ez az évforduló jó lehetőséget kínál arra, hogy végiggondoljuk, miképpen töltötte be az OLAF a rábízott feladatot, azaz azt, hogy független vizsgálatok lefolytatásával küzd a csalás, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit károsító egyéb tevékenységek ellen, és azt, hogy milyen irányban kíván előrelépni.

Az OLAF egyedülálló tapasztalatokra tett szert a belső és külső, nemzetközi dimenzióval is rendelkező vizsgálatok lefolytatása terén. jelentősége és megbecsültsége folyamatosan nő. Eredményeire és tapasztalataira építve az OLAF-nak továbbra is fontos szerepet kell kapnia a csalás és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó európai kötelezettségvállalás teljesítésében. Az FB véleménye szerint az OLAF-nak jelentős szerepet kell biztosítani az Európai Ügyészség létrehozásában, amelyről a Lisszaboni Szerződés rendelkezik.

Az FB kész támogatni az OLAF-ot teljesítményének javítása és függetlenségének védelme érdekében tett erőfeszítései során.

Köszönetet szeretnék mondani az FB titkárságának az elmúlt időszak alatt végzett munkájáért.

BEVEZETÉS

Az OLAF Felügyelő Bizottságát azért hozták létre, hogy megerősítse és garantálja az OLAF függetlenségét, valamint segítse az OLAF Főigazgatóját feladatai ellátásában. Az FB véleményeket készít az OLAF főigazgatója részére, és köteles az intézmények számára tevékenységeiről évente jelentést tenni. Ezen harmadik jelentés az FB 2008. júniusa és 2009 májusa között végzett tevékenységeiről szól.

Második tevékenységi jelentésében az FB hangsúlyozta, hogy az OLAF-nak korlátoznia kell egyes vizsgálatainak elhúzódsát, valamint egyértelmű vizsgálati eljárásokat, határidőket és belső ellenőrzési mechanizmusokat kell létrehoznia a vizsgálatok során esetleg jelentkező összeférhetlenség elkerülése érdekében. Emellett azt is javasolta, hogy az igazságügyi és jogi tanácsadási csoport tisztviselőit már a vizsgálatok korai szakaszában is teljes körűen vonják be, hogy így biztosítható legyen, hogy az ügyeket a határidőkön belül lefolytassák, és olyan bizonyítékokat gyűjtsenek, amelyeket a nemzeti igazságügyi hatóságok fel tudnak használni.

A jelentést a Bizottság alelnökével, Siim Kallasszal, a Bizottság főtitkárával, Catherine Dayjel, az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságával (COCOBU), valamint a Tanács francia elnökségének idején működő, a csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportjával is megvitatták. Az FB örömeire szolgált a kapott pozitív visszajelzés és támogatás. Franz-Hermann Brüner, az OLAF főigazgatója értékelte az FB konstruktív hozzáállását, és kijelentette, hogy az FB véleményeiben megfogalmazott ajánlások többségét már megvalósították, illetve folyamatban van megvalósításuk.

Ebben a jelentéstételi időszakban az FB elnöke Luis López Sanz-Aranguez volt.

I. A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG MUNKAMÓDSZEREI

I – 1. Ülések

Az FB tíz plenáris ülést tartott Brüsszelben ⁽¹⁾. Az FB ülései nem nyilvánosak, és az azokkal kapcsolatos valamennyi dokumentum bizalmas, az ülések jegyzőkönyvét azonban az OLAF-nak, továbbá az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság Főtitkárságának rendelkezésére bocsátják az átláthatóság érdekében, valamint hogy az említett intézmények rendszeres tájékoztatást kapjanak az FB tevékenységéről.

Az előző jelentéstételi időszakhoz hasonlóan az FB továbbra is fenntartotta azt a gyakorlatot, hogy üléseire meghívja az OLAF főigazgatóját és az OLAF személyzetének több tagját annak érdekében, hogy megbeszéléseket folytassanak és tájékozódjanak az FB munkájával kapcsolatos bármely lényeges kérdéstről, valamint hogy tájékoztassák az OLAF-ot az FB tevékenységeiről. Az FB ülésein az FB felkérésére az FB-vel együttműködő szervezetek és az OLAF partnerei is több alkalommal részt vettek.

I – 2. Előadók

Az FB által az OLAF főigazgatója számára kiadott véleményeket az FB tagjai egyhangúlag fogadták el, és az eddigi gyakorlatnak megfelelően továbbra is előadókat ⁽²⁾ neveztek ki az FB különös érdeklődésére számot tartó kérdések előkészítésének és nyomon

követésének hatékonyabbá tétele érdekében. Ez azt jelenti, hogy az FB valamely tagját előadónak nevezik ki az FB egy speciális működési területének vonatkozásában – ilyen például a több mint kilenc hónapja tartó vizsgálatokra vonatkozó jelentések elemzése, a „de minimis” politika működése, az OLAF költségvetése vagy az OLAF műveleti eljárásokról szóló kézikönyve. Az előadó az FB titkárságával együttműködve elkészít egy véleménytervezetet, amelyet ezt követően az FB megvitát és esetlegesen elfogad.

I – 3. A titkárság

Az FB titkárságának feladatait az FB eljárási szabályzata ⁽³⁾ tartalmazza, amely szerint a titkárság fontos szerepet tölt be azért, hogy segíti az FB-t feladatainak ellátásában és hozzájárul ezek teljesítéséhez, továbbá biztosítja, hogy az FB képes legyen jogi megbízatását teljes függetlenséggel ellátni.

A tárgyalt időszak folyamán az FB kérte, hogy írjanak ki pályázatot – igazgatói besorolással – a júliusban megüresedő titkárságvezetői állásra, hogy biztosítható legyen a kiválasztási eljárás függetlensége. A Bizottság alelnökével, Siim Kallasszal folytatott megbeszéléseket követően az állást csoportvezetői szintűként hirdették meg, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy a titkárság vezetője az FB elnökének köteles beszámolni és neki tartozik felelősséggel.

Az FB titkárságának alkalmazottait csak az FB egyetértésével lehet kinevezni, biztosítva ezáltal az FB teljes körű függetlenségét feladatainak elvégzésében ⁽⁴⁾. Az OLAF és a Bizottság elfogadta, hogy az FB-nek szerepet kell kapnia az említett fontos állás betöltésére irányuló felvételi eljárásban.

Az Elsőfokú Bíróság döntése ⁽⁵⁾ következtében az FB ellenőrzési feladatai bővülni fognak, ami a titkársági alkalmazottak 2010-es létszámára is hatással lesz. Mivel az új mechanizmust még nem léptették életbe, az FB egyelőre nem tudja felmérni, milyen mértékben lesz szüksége további alkalmazottakra, ugyanakkor 2010 elején erre sort fog keríteni.

Az FB tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság személyzeti szabályai és ezen belül értékelési és előmeneteli rendszere jelenleg nem teszik lehetővé az FB tagjai számára, hogy a titkársági alkalmazottak teljesítményét értékeljék. Az FB ugyanakkor nem tartja kielégítő megoldásnak, hogy a titkársági alkalmazottak éves teljesítményének szintjéről végső soron az OLAF főigazgatója döntson, és hogy ebben az eljárásban az FB semmilyen szerepet nem kap, annak ellenére, hogy a titkárság a közvetlen irányítása alá tartozik.

⁽¹⁾ Lásd az I. mellékletet: A Felügyelő Bizottság találkozóinak időpontjai.

⁽²⁾ Az OLAF Felügyelő Bizottsága eljárási szabályzatának (HL L 33., 2007.2.7.) 8. cikke.

⁽³⁾ A szabályzatot 2006 augusztusában fogadta el az FB, közzétételére 2007 februárjában került sor (az OLAF Felügyelő Bizottságának eljárási szabályzata (HL L 33., 2007.2.7.).

⁽⁴⁾ Lásd a 6. mellékletet: 3/2009 sz. vélemény az OLAF 2010. évi előzetes költségvetés-tervezetéről

⁽⁵⁾ T-48/05. sz. ügy: Yves Franchet és Daniel Byk kontra az Európai Közösségek Bizottsága.

II. AZ OLAF VIZSGÁLATI FELADATKÖRE

II – 1. **Az OLAF vizsgálati feladatkörének nyomon követése: az OLAF függetlenségének megerősítése**

Az FB fő feladata az, hogy ellenőrizze az OLAF vizsgálati feladatkörének végrehajtását annak érdekében, hogy biztosítsa függetlenségének sértetlenségét.

Az FB e feladatára való tekintettel széles összefüggéseiben megvizsgálta a függetlenség kérdését. Az FB tisztában van annak kockázatával, hogy egy vizsgálat megnyitásával, lefolytatásával és lezárásával kapcsolatban nemkívánatos befolyás jelentkezhessen bármilyen irányból. Beavatkozhatnak a kormányok, intézmények, szervek vagy ügynökségek, illetve azok az egyének vagy jogi személyek, akikre a vizsgálat irányul, továbbá harmadik felek is. A nyomásgyakorlásnak vannak kevésbé direkt formái is, amelyek veszélyeztethetik az OLAF függetlenségét vizsgálati feladatainak elvégzés során. Ilyen lehet többek között:

- az intézmények, szervek vagy szervezetek arra irányuló kísérletei, hogy hátráltassák az OLAF-ot a vizsgálat megindításának fázisában vagy a vizsgálat során;
- a bizonyítékok vagy dokumentáció OLAF-nak való továbbításának mellőzése vagy késleltetése, hogy az OLAF-ot akadályozzák vizsgálati tevékenységében;
- az OLAF – pénzügyi vagy emberi – erőforrásainak indokolatlan korlátozása, beleértve az álláshelyek számára vagy fokozatára vonatkozó korlátozásokat is.

Az esetlegesen az OLAF függetlenségének sérüléséhez vezető indokolatlan befolyás azonosítása csak folyamatos erőfeszítések révén lehetséges, az ügyiratok széles körét felölelő reprezentatív minta tanulmányozásával és ezen ügyiratoknak az OLAF nyomozóival, vezetőivel és igazgatóival való megvitatásával.

Ezzel kapcsolatban tehát megbeszélésekre került sor az OLAF-fal, hogy meg lehessen határozni az ügyviteli rendszer (CMS) egy olyan moduljának főbb jellemzőit, amely a releváns ügyiratok hosszú listájához biztosítana hozzáférést az FB és annak titkársága számára. Az FB és a titkárság számára a CMS-hez ilyen módon biztosított hozzáférés a személyes adatok védelmével kapcsolatos problémákat vet fel, és az ehhez kapcsolódó kérdések jelenleg az európai adatvédelmi biztossal (EDPS) és a Bizottság Jogi Szolgálatával folyó megbeszélések tárgyát képezik.

A személyzeti szabályzat 22a. cikke előírja, hogy a tisztviselőknek tájékoztatniuk kell közvetlen felettesüket, vagy főigazgatójukat, vagy a főtítkárt, illetve közvetlenül az OLAF-ot, amennyiben olyan tények jutnak a tudomásukra, amelyek okot adnak egy esetleges törvényellenes tevékenység, illetve a szakmai feladatok teljesítése terén a Közösségek tisztviselőire vonatkozó kötelezettégek súlyos megszegését képező magatartás feltételezésére ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Lásd a személyzeti szabályzat 22a és 22b cikkét.

Az FB-vel egyetértésben az OLAF főigazgatója tájékoztatta az OLAF alkalmazottait arról a kiegészítő lehetőségről, hogy az OLAF alkalmazottai a Felügyelő Bizottság elnökét is tájékoztathatják, amennyiben bármiféle információ vagy bizonyíték jut tudomásukra az OLAF-on belüli esetleges törvényellenes tevékenységről, illetve a szakmai kötelezettségek súlyos megszegését képező magatartásról ⁽⁷⁾. A jelentéstételi időszak alatt az FB ilyen bejelentéseket nem kapott.

Az FB által a több mint kilenc hónapja tartó vizsgálatokra vonatkozó jelentéssel kapcsolatban végzett ellenőrzések nem azonosították az OLAF működésének függetlenségét ténylegesen veszélyeztető tényezőket.

II – 1.1. **A Felügyelő Bizottság részére az OLAF főigazgatója által küldött információk alapján történő rendszerellenőrzés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése)**

II – 1.1.1. **A kilenc hónapnál hosszabb ideje folyó vizsgálatok**

Az OLAF főigazgatója havi jelentést nyújt be az FB-nek, amely tartalmazza minden olyan vizsgálat összefoglalását, amely több mint kilenc hónapja folyamatban van (a továbbiakban: „kilenc hónapos jelentések”). A „kilenc hónapos jelentések” leírják, mi az oka annak, hogy a vizsgálatok még nem zárultak le, és megjelölik az egyes ügyek lezárásának várható időpontját.

Az FB által kiadott vélemény ⁽⁸⁾ a 2007. január és 2008. december közötti időszak során kiadott, (424 folyamatban levő ügyre jutó) 275 „kilenc hónapos jelentés”, és 115 „kezdeti információk értékelése” vizsgálatán alapult; ez utóbbiakat az OLAF nyomozói 2008. márciusa és 2008. decembere között készítették a vizsgálat megindításáról való döntés meghozatala előtt. A „kezdeti információk értékelései” kezdeti munkaterv-javaslatokat is tartalmaznak.

Az FB tisztázni kívánta, hogy a kilenc hónapos időszakon túl folyamatban levő vizsgálatok magas (2008. decemberében a 78 %-ot meghaladó) aránya objektív és elkerülhetetlen okok következménye-e. Az FB – a külső beavatkozások és a részrehajló döntések kizárása érdekében – csak akkor tudja figyelemmel kísérni az OLAF vizsgálatainak hosszát, ha az elhúzódások alapjául objektív és ellenőrizhető okokat jelölnek meg. Az FB emellett különös figyelmet fordított a vizsgálatok befejezésének várható időpontjára, illetve arra, hogy a vizsgálatokat folyamatosan, az ügyek körülményeivel és bonyolultságával arányos időtartam alatt folytatták-e le ⁽⁹⁾.

Elemzés készült, és a jelentéseket az OLAF által végzett különböző típusú tevékenységeknek megfelelően csoportosítottuk. Megkülönböztetés nélkül az esetek nagy számára érvényes az a figyelemre méltó megállapítás, hogy a vizsgálati ügyiratban, sőt

⁽⁷⁾ Az OLAF alkalmazottaihoz szóló 2008. november 10-i feljegyzés.

⁽⁸⁾ Lásd az 5. mellékletet: 2/2009 sz. vélemény az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéséről.

⁽⁹⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 6. cikkének 5. bekezdése.

magában a jelentésben leírt körülmények gyakran nem igazolják azt az okot, amelyet a jelentés a vizsgálat kilenc hónapnál hosszabb ideig való elhúzódásának magyarázataként megad. A késések magyarázataként megjelölt okok tehát nem megbízhatóak, és emiatt az OLAF megítélésétől következtetéseket vonhat le belőlük. A késések okainak helytelen megjelölése hátráltathatja az OLAF-ot arra irányuló erőfeszítéseiben, hogy megfelelő személyzeti és költségvetési forrásokat rendeljen az ügyekhez, illetve általában véve akadályozhatja a vizsgálatok hatékony irányítását, továbbá nem teszi lehetővé annak helytálló értékelését, hogy indokolt-e az elhúzó vizsgálatok magas aránya.

Az is megfigyelhető volt, hogy mind csoportvezetők, mind igazgatók gyakran ellenjegyeztek olyan vizsgálati jelentéseket, amelyek félrevezető okokat adtak meg a késedelem indokolásaként. Ez azt jelzi, hogy nem megfelelő a vizsgálatok napi szintű irányításának ellenőrzése és felügyelete.

Az FB megállapította, hogy nem határozták meg a vizsgálatok elhúzódásának konkrét, objektív és ellenőrizhető okait, és a kilencedik hónap leteltével való jelentéstétel folyamata egészenek újragondolását javasolta annak érdekében, hogy az FB azonosíthassa a késések valódi okait. Ezzel kapcsolatban az FB konkrét tanácsot adott arra vonatkozóan, hogy milyen módon kellene ennek megvalósulnia ⁽¹⁰⁾.

Az FB súlyos minőségi problémát azonosított a kilenchnapos jelentésekben, amely a vizsgálatok befejezésének várható időpontjára való utalás gyakori hiányából ered. A „vizsgálat befejezése várható időpontjának” jelzése nem csupán az OLAF-ot az FB-vel szemben terhelő jogi kötelezettség, de a vizsgálatok irányításának és az elhúzódással járó kedvezőtlen következmények elkerülésének is nélkülözhetetlen eszköze. Az FB – a korábbi véleményeiben leírtakkal összhangban – javasolja, hogy a kilenchnapos jelentéseket a vizsgálatok irányítási segédesszervezeteként használják.

A sikeres és összpontosított vizsgálatok kulcsa a vizsgálatok jó megtervezése. Az FB ezért azt javasolja, hogy az OLAF alakítson ki egy olyan rendszert, amely minden egyes megkezdett vizsgálatra vonatkozóan részletes vizsgálati tervet tartalmaz. Az OLAF kedvezően reagált erre a javaslatra, az FB mindazonáltal arra vár, hogy az OLAF intézkedési javaslatot terjesszen elő.

II – 1.2.2. Ajánlások az intézmények számára

Az OLAF főigazgatója köteles tájékoztatni az FB-t azokról az ügyekről, amelyekben valamely érintett intézmény, szerv vagy ügynökség nem tette meg az OLAF ajánlásainak megfelelő intézkedéseket ⁽¹¹⁾. A jelentéstételi időszak alatt ilyen ügyeket nem jelentettek az FB-nek.

⁽¹⁰⁾ Lásd az 5. mellékletet: 2/2009 sz. vélemény az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről, (végső) Következtetések és Ajánlások (60-63. o.).

⁽¹¹⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése

II – 1.1.3. Olyan ügyek, amelyekben információkat kell továbbítani a nemzeti igazságügyi hatóságok számára: Az Elsőfokú Bíróság T-48/05. sz. ügyben hozott ítéletének hatása

A jelentéstételi időszak alatt az FB 36 olyan jelentést vizsgált meg, amelyben az OLAF a nemzeti igazságügyi hatóságok számára történő továbbítást igénylő ügyeket terjesztett elé. Ezeket a jelentéseket az FB ülésein igazságügyi és jogi tanácsadási csoport tisztviselői ismertették.

Az FB előzetes elemzést végez, amely lehetővé teszi számára a kérdésekről az OLAF képviselőivel folytatott megbeszéléseket, valamint az egyes esetek által felvetett fő szempontok és eljárásbeli problémák megértését. Az FB különös figyelmet fordít a jelentés minőségére, hogy azonosítani lehessen azokat az eseteket, amelyekkel a nemzeti igazságügyi hatóságok nem tudnak foglalkozni pl. elévülés, bizonyíték egyértelmű hiánya vagy egyéb okok miatt. A múltban az FB számos olyan esetet talált, ahol problémát jelentett az elévülés. A jelenlegi időszakban lényegesen kevesebb olyan eset volt, amelyben az elévülés akadályát képezte volna annak, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok intézkedjenek. Az FB azt is megállapította, hogy javult a jelentésekben nyújtott tájékoztatás minősége, különösen a feltételezett bűncselekményekre vonatkozó elemzés és a jelentés címzettjeként szereplő tagállamban alkalmazandó szabályok tekintetében.

A jelentéstételi időszakban az FB aggodalommal észlelte, hogy a jogi és igazságügyi tanácsadási csoport tisztviselőinek szerepe egyre kisebb jelentőségű. E tisztviselők – mint a nemzeti igazságügyi hatóságokkal való legfőbb kapcsolattartók – egyedülálló és értékes szerepet töltenek be az OLAF-on belül, azért is, mert ők biztosítják, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságoknak továbbított dokumentumokban található bizonyítékok megfeleljenek az adott tagállamban előírt jogi követelményeknek.

Az FB ezért sürgeti, hogy az OLAF a tisztviselők munkáját vegye teljes mértékben igénybe e területeken a vizsgálat korai fázisában. A tisztviselőknek a vizsgálatok által érintettek alapvető jogainak esetleges megsértésére is figyelemmel kellene lenniük, és a nyomozóknak konzultálniuk kellene velük, ha az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdések merülnek fel. E rendelkezéseket – a korábbiakhoz hasonlóan – az új műveleti kézikönyvben is egyértelműen rögzíteni kell.

A közelmúltban hozott ítéletek és döntések hatása

Sok esetben az FB akkor vizsgálta meg az ügyiratokat, amikor az ügyeket már továbbították a nemzeti igazságügyi hatóságoknak.

Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor egy közelmúltban hozott ítéletében⁽¹²⁾ kimondta, hogy az 1073/1999/EK rendelet 11. cikke (7) bekezdésének megsértését jelenti, ha nem tájékoztatják az FB-t az ügyiratok a nemzeti igazságügyi hatóságoknak való továbbítását megelőzően. Az is megállapította, hogy az alapvető jogok védelme érdekében is konzultálni kell az FB-vel a továbbítás előtt.

Úgy tűnt, az ítélet ez utóbbi megállapításának következményei elvben túlmutatnak az FB-nek az 1073/1999/EK rendeletben megállapított feladatkörén. Az FB-nek aggodalmi voltak e döntés következményeit illetően. Ezek a következők voltak: az FB jogi kötelezettség alapján nem avatkozhat be aktuális vizsgálatok lefolytatásába; az FB véleményei nem kötelező erejűek; az FB-nek nincs hatásköre megakadályozni az ügyiratoknak a nemzeti igazságügyi hatóságok számára való továbbítását, amely az OLAF kizárólagos felelőssége; valamint az, hogy minden egyes ügy teljes dokumentációját meg kellene vizsgálni, ami további terhekkel róna az FB a már most is szűkös kapacitásokkal rendelkező titkárságára. Mindezen okokból kifolyólag az FB az Elsőfokú Bíróság ítélete elleni fellebbezést javasolta a Bizottságnak⁽¹³⁾. A Bizottság azonban úgy döntött, hogy nem nyújt be fellebbezést az ítélet ellen.

A körülményekre való tekintettel az FB úgy döntött, a Bíróság határozatának végrehajtása érdekében új munkamódszereket alakít ki az OLAF-fal. Az alapvető jogoknak a vizsgálatok során történő védelme folyamatos kötelezettség. Abban a szakaszban, amikor az ügyről az FB jelentést kap, az FB szerepe az alapvető jogok tiszteletben tartásának vizsgálatában csak visszamenőleges jellegű. Az FB által ebben a szakaszban kiadható vélemény – bármi is legyen az – az adott ügyben nem rendelkezne gyakorlati értékkel.

Az OLAF öt nappal a nemzeti igazságügyi hatóságoknak való továbbítás előtt szándékozik eljuttatni az FB-hez a vizsgálati jelentéseket. Az FB arra szeretné kérni az OLAF-ot, hogy minden esetben biztosítson egy jelentést, amely részletesen feltünteti, miképpen kezelték az alapvető jogokat és az eljárásbeli garanciákat. Azokban az esetekben, amikor problematikusnak tűnik, hogy tiszteletben tartották-e az alapvető jogokat és az eljárási garanciákat, az FB a teljes iratanyaghoz hozzáférést fog kérni.

Ezzel kapcsolatban az FB azt szeretné, ha tájékoztatnák az OLAF által kapott vagy vizsgált minden panaszról, amely olyan vizsgálatok érintettjeitől származik, amelyekben az alapvető jogok vagy eljárási garanciák sérülésére utaló jelek vannak. Sőt, az FB azt szeretné, ha az OLAF nem csupán a nemzeti igazságügyi hatóságoknak továbbítandó esetek vonatkozásában tenne így, hanem minden olyan esetről tájékoztatást nyújtana számára, amellyel kapcsolatban az alapvető jogok vagy az eljárás garanciák feltételezett megsértésére vonatkozó panaszokat kapott.

⁽¹²⁾ Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának (harmadik tanács) a T-48/05. sz., Yves Franchet és Daniel Byk kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. július 8-án hozott ítélete.

⁽¹³⁾ A feljegyzés hivatkozási száma: D 513/02-09-08.

Az Európai Unió Közzszolgálati Törvényszéke⁽¹⁴⁾ és az európai ombudsman⁽¹⁵⁾ által kiadott legutóbbi megállapítások felhívják a figyelmet arra, hogy az OLAF-nak tisztában kell lennie a vizsgálat által érintett személyek eljárási jogaival.

II – 1.2. Az OLAF „de minimis” politikája: kisebb szabálytalanságok, amelyeket más szolgálatok is kielégítően kezelhetnek

Az FB értékelte az OLAF „de minimis” politikáját annak vizsgálatával összefüggésben, hogy hogyan oldja meg az OLAF a kevésbé súlyos szabálytalanságok problémájának kezelésére vonatkozó kötelezettség és az OLAF rendelkezésére álló korlátozott erőforrások optimális kihasználása közötti konfliktust. Az FB különösen annak értékelésére törekedett, hogy a jelenlegi „de minimis” gyakorlat hatékony, illetve eredményes-e, és megfelel-e az OLAF jelenlegi szükségleteinek.

Miután az értékelés keretében megvizsgált 45 olyan kiválasztott ügyet, amelyek becsült pénzügyi hatása nem éri el az 50 000 EUR-t⁽¹⁶⁾, az FB a következőket állapította meg:

- a műveleti eljárásokról szóló jelenlegi kézikönyv nem tartalmaz pontos kritériumokat a „de minimis” ügyek kiválasztására és feldolgozására vonatkozóan az OLAF egyetlen működési területe esetében sem;
- „de minimis” belső vizsgálatokhoz rendelt erőforrások nem az erőforrások legjobb felhasználásáról tanúskodnak. Meg kell határozni az OLAF szerepét a belső vizsgálatokra vonatkozó zéró tolerancia politikájával kapcsolatban, el kell dönteni, hogyan kezelendők a beérkező információk, valamint – az OLAF-vizsgálat megindítása helyett – továbbítani kell az apróbb vétségekkel és/vagy rendkívül csekély pénzügyi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos információkat más bizottsági szolgálatok számára. az OLAF-nak nem áll módjában minden beérkező információt feldolgozni, de törekednie kell arra, hogy adott esetben megossza a munkaterhelést más bizottsági szolgálatokkal;
- a Bizottság a zéró tolerancia elvére épülő politikát fogadott el, ez azonban nem kötelezi az OLAF-ot a kisebb ügyek vizsgálatára, különösen nem a belső vizsgálatok esetében, amennyiben vannak olyan egyéb szervek, amelyek el tudják végezni e kisebb vizsgálatokat. A jövőben az OLAF-nak nem biztos, hogy módjában fog állni minden beérkező információt megvizsgálni, még ha ez az OLAF jogi hatásköréhez is tartozna;
- a külső vizsgálatok (illetve a segítségnyújtás, ellenőrzés és összehangolás) egyes területein az éves irányítási terv keretében „de minimis” politikát fogadtak el, ez azonban jórészt elméleti szinten maradt, és további fejlesztést, mérlegelést, illetve hatékony végrehajtást igényel.

⁽¹⁴⁾ F-5/05 és F-7/05. sz. ügy: Violetti és társai kontra Bizottság.

⁽¹⁵⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3831/html.bookmark>

⁽¹⁶⁾ Lásd az 3. mellékletet: 5/2008 sz. vélemény az OLAF de minimis politikájáról.

2009 áprilisában az FB a „de minimis” politika megvitatása céljából találkozott az OLAF vezetőségével, és biztatónak találja, hogy általános az egyetértés abban, hogy sürgősen ki kell alakítani egy eredményesebb és hatékonyabb „de minimis” politikát, amely az összes vizsgálati területre érvényes. Az FB örömmel nyugtázza, hogy szorosabb lett az együttműködés a vizsgálatokkal és műveletekkel foglalkozó A igazgatóság és a Bizottság Vizsgálati és Fegyelmi Hivatala (IDOC) között, a két szervezeti egység közötti munkamegosztás tisztázása és a külső vizsgálatok (vámügyek, mezőgazdaság, SAPARD, strukturális alapok) területére vonatkozó egyértelmű „de minimis” küszöbértékek elfogadása céljából.

Mivel az OLAF a vizsgálatok indításához igen korlátozott erőforrásokkal rendelkezik, továbbá a csalások és szabálytalanságok súlyos eseteit kell kivizsgálnia, az FB arra ösztönzi az OLAF-ot, hogy az összetettebb és súlyosabb ügyekre összpontosítson, mivel ez jelenti a közösségi források leghatékonyabb felhasználását.

II – 1.3. A Felügyelő Bizottság kezdeményezésére történő rendszeres nyomon követés (az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (1) bekezdése)

II – 1.3.1. A vizsgálatok tervezése és stratégiai irányítása

A jelentéstételi időszak folyamán az FB felülvizsgálatot kezdett, amelyben azt vizsgálta, hogy a vizsgálati és műveleti egységek milyen módon értékelik és tervezik a vizsgálatokat megelőzően végzett „kezdeti információk értékelését”, valamint a vizsgálati zárójelentéseket, és több hasznos megbeszélést tartott az OLAF A és B igazgatósága (Vizsgálatok és műveletek I., illetve II) alkalmazottainak és felső vezetőinek részvételével. Az FB elismeréssel nyugtázza, hogy a B igazgatóságban milyen következetes hatékonysággal és szakmai hozzáértéssel kezelték az ügyeket, ami egyébként az A igazgatóság vonatkozásában is számos ügy esetében igaz. Az FB örömmel fogadja, hogy hosszú bizonytalanság után végül sor került az A igazgatóság („Vizsgálatok és műveletek I.”) igazgatójának kinevezésére. Az FB arra számít, hogy ennek köszönhetően hosszú távú javulás fog mutatkozni az igazgatóságnál a vizsgálatok irányítása és vezetése terén.

A jelentéstételi időszakban az FB közel 40 kezdeti információkat értékelő adatlapot és ezekhez kapcsolódó vizsgálati zárójelentést vizsgált. A vizsgálat kiterjed az ügyek megindítását alátámasztó okokra, a pénzügyi hatásra, valamint arra, hogy meghatározták-e a vizsgálatokra vonatkozó határidőket. Az ügyek tervezésének vizsgálata és az ügyek stratégiai irányítása alapvető részét képezi az FB munkájának a vizsgálatok nyomon követése során, amely annak értékelésére irányul, hogy a függetlenség, pártatlanság és jogszerűség elveit tiszteletben tartották-e.

Az FB biztatónak találja, hogy fejlesztések vannak folyamatban a vizsgálatok megfelelőbb irányítása érdekében.

Az FB megvizsgálta az OLAF éves irányítási tervét. E terv működési prioritásai továbbra is elméleti jellegűek, és az eddig elvégzett nyomon követési tevékenységek azt jelzik, hogy a gyakorlatban nem ezen prioritások alkalmazásával döntenek el, hogy eljárást indítanak-e vagy sem. Az OLAF nem tesz különbséget a vizsgálatok és az egyéb ügyek (pl. bünyügyi jogsegélynyújtási és koordinációs ügyek) között, és minden ügyet azonos alapon kezel, annak ellenére, hogy az OLAF e területeken jelentős mértékben eltérő feladatokat végez.

A fentiekből adódóan, továbbá amiatt, hogy a beérkező panaszok és információk értékelésével az ezt követő vizsgálatot lefolytató munkacsoportok foglalkoznak, igen nehéz hatékonyan megoldani az egyre nagyobb mennyiségben beérkező információk kezelését és a feladatok elosztását. Az FB véleménye szerint az OLAF vezetősége által az eljárások megindítására vonatkozóan eddig tett intézkedéseknek egyértelműbbeknek kellene lenniük.

A vizsgálatok célkitűzéseit továbbra is pontatlanul fogalmazzák meg, ami hatással van a vizsgálat előrehaladására, a vonatkozó határidőkre és a forrásfelhasználásra. Az FB azt tanácsolja, hogy határozzanak meg határidőket a vizsgálati folyamat minden szakaszára vonatkozóan (az értékeléseket és a nyomon követési tevékenységeket is beleértve), továbbá az FB szerint az eredmények fő teljesítménymutatókon alapuló értékelési rendszerét tovább kell erősíteni.

A vizsgálati munkacsoportnak minden egyes vizsgálat elején részletes vizsgálati tervet kellene kidolgoznia, olyan alaposan, amely lehetővé teszi a végső határozat időpontjának előrejelzését. A tervnek minden előirányzott vizsgálati intézkedésre ki kell terjednie, és ahhoz az egyes lépések előzetes ütemezésének kell kapcsolódnia. Az FB további, részletesebb véleményt készít majd a vizsgálatok tervezéséről ⁽¹⁷⁾.

Az FB véleményt adott ki az OLAF 2010. évre szóló éves irányítási tervéről ⁽¹⁸⁾, és ebben számos javaslatot tett a vizsgálati célkitűzések és a mérhető teljesítménymutatók javítására. Az FB reméli, hogy meglátásai hozzájárulnak ahhoz, hogy az OLAF javítsa a vizsgálatok tervezését és stratégiai fejlesztését.

II – 2. Az OLAF vizsgálati eljárási szabályai: a műveleti eljárásokról szóló OLAF-kézikönyv

A tárgyalási időszak során az OLAF folytatta a vizsgálati eljárási szabályokról szóló kézikönyv módosítására irányuló munkát. Az FB nagy érdeklődéssel követte ezt a folyamatot. Az FB számára

⁽¹⁷⁾ Lásd az 5. mellékletet: 2/2009 sz. vélemény az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről, (végső) Következtetések és Ajánlások (60-63. o.).

⁽¹⁸⁾ Lásd a 4. mellékletet: 1/2009 sz. vélemény az OLAF 2009. évi éves irányítási tervéről

egyértelmű volt, hogy a közel öt éve hatályban lévő korábbi kézikönyv rendelkezéseinek nagy részét át kell fogalmazni. Az FB különösen aggasztónak találja, hogy a vizsgálati egységek különböző utasítások és gyakorlatok alapján folytatják működésüket, és nincsenek egyértelmű szabályok és utasítások. 2008 augusztusában az OLAF eljuttatta az FB számára a műveleti eljárásokról szóló kézikönyvtervezet hosszú változatát, amely tartalmazza a vizsgálati eljárásokra vonatkozó alapvető szabályokat és elveket.

Az FB feljegyzést küldött az OLAF főigazgatójának⁽¹⁹⁾, amelyben hangsúlyozta, hogy véleménye szerint a kézikönyv még igencsak kezdeti szakaszban van és nem áll készen az elfogadásra. A rövid változathoz hasonlóan a dokumentum legfőbb hiányossága, hogy nem ad egyértelmű iránymutatást és pontos szabályokat a vizsgálati eljárásokra vonatkozóan. Az FB benyomása az volt, hogy a dokumentum javításra szorul mind általános szerkezetét és felépítését nézve, mind a felhasználóbarát jelleg és az egyértelmű megfogalmazás érdekében, továbbá a következetlenségek, ismétlések és pontatlanságok miatt alaposan át kell dolgozni.

Összességében az FB aggasztónak találta, hogy a kézikönyvtervezet nem felelt meg elvárásainak. Közelebbről, nem tartalmaz egyértelmű iránymutatást az eljárások megindításának kritériumairól és az esetek későbbi irányításáról, valamint nem határoz meg egyértelmű határidőket a vizsgálatokra és értékelésekre vonatkozóan. Az FB külön szót tesz, nem történik említés arról, hogy a jogi és igazságügyi tanácsadási csoport tisztviselőinek felügyeletet kell végezniük az alapvető jogoknak és eljárási garanciáknak a vizsgálatok során való védelmével kapcsolatban.

Az FB javasolta, hogy az OLAF folytassa a munkát, és olyan gyakorlati útmutatót dolgozzon ki, amely fokozza az OLAF műveleteinek jogszerűségét, hatékonyságát, átláthatóságát és elszámoltathatóságát. A kézikönyv kidolgozása még nem zárult le, és az ezen jelentés által tárgyalt időszak lezárulását követően az FB újabb, továbbfejlesztett kézikönyvtervezetet kapott kézhez.

II – 3. **Adminisztratív szervezet, költségvetés és az OLAF vizsgálati feladatkörével kapcsolatos személyzeti politika**

Az FB folyamatosan nyomon követi az OLAF személyzeti politikáját, mivel ennek központi jelentősége van a vizsgálatok sikere szempontjából, és sürgette, hogy az OLAF vezetősége erősítse meg az OLAF vizsgálati kapacitását és képességét. Az FB megvizsgálta az OLAF 2010. évi előzetes költségvetési tervezetét és véleményét adott ki róla⁽²⁰⁾.

Az FB megállapította, hogy az OLAF reagáló jellegű vizsgálati politikája megnehezíti a jövőbeli munkaterhelés áttekintését, továbbá azt, hogy a forrásokat olyan területekhez rendeljék, ahol

azokra leginkább szükség lenne. Az FB szerint az igazgatóságok, illetve a vizsgálatokkal és műveletekkel foglalkozó A és B igazgatóságokon belüli egységek közötti forráselosztás folyamata átláthatóbb is lehetne, és a munkaterhelést folyamatosan nyomon kellene követni. A 2008 decemberében aktuális állapotot tükröző személyzeti statisztika szerint az OLAF alkalmazottainak 34 %-át foglalkoztatják az A és a B igazgatóságokban vizsgálati feladatkörben.

Az FB a 2010. évi költségvetésről kiadott véleményében hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az OLAF forrásait elsősorban vizsgálati tevékenységeire (azaz fő feladatára) fordítsa, és az adminisztratív támogatás és koordinációs feladatok területén ne emelje tovább az alkalmazottak számát. Az FB véleménye szerint nagy szükség van arra, hogy az emberi és pénzügyi erőforrások hatékonyabb felhasználása érdekében prioritásokat állapítsanak valamennyi tevékenységre vonatkozóan. Az FB azt tanácsolja, hogy határozzák meg pontosabban az összköltségvetés jelentős hányadát képező kiküldetési költségeket, útiköltségeket és egyéb járulékos kiadásokat.

Az FB felhívta a figyelmet arra, hogy a vizsgálatok sikeréhez motívált és jól képzett munkatársakra van szükség, akik kellő tapasztalattal, speciális készségekkel és szaktudással rendelkeznek, ami megalapozott humán erőforrás-politikával és -stratégiával érhető el. Az FB örömmel látja, hogy jelentős előrehaladás történt, különösen az ideiglenes alkalmazottak helyzetének megoldása érdekében. Az FB arra kéri az OLAF-ot, hogy továbbra is tegyen erőfeszítéseket a vizsgálatok területén dolgozók speciális képzésével kapcsolatban, továbbá reméli, hogy más fontos személyzeti kérdésekkel – pl. a személyi állomány fejlesztésével és mobilitásával – is mielőbb foglalkozni fognak.

Ami az igazgatási és költségvetési kérdéseket illeti, az FB megállapította, hogy a hatékony személyzeti politika kialakítása gyakorlati nehézségekkel jár. Az OLAF főigazgatója a költségvetési és igazgatási kérdésekben nem tud teljesen önállóan eljárni, hanem a decentralizált feladatellátás elve alapján a Bizottság pénzügyi és személyzeti szabályzatát kell követnie. Mindazonáltal az FB úgy véli, hogy további erőfeszítéseket kellene tenni a Bizottság igazgatása és az OLAF közötti együttműködés elősegítésére egy olyan belső eljárásrend elfogadása érdekében, amely lehetővé teszi az OLAF számára saját személyzeti politikájának teljes körű végrehajtását.

Az OLAF ideiglenes alkalmazottaival kapcsolatban az FB örömmel fogadja, hogy lezajlottak a nyílt versenyvizsgák és két belső versenyvizsga meghirdetésére került sor; ugyanakkor mindez csak részleges megoldást nyújt a problémára. Tehát további lépésekre van szükség. Az FB arra ösztönzi az OLAF-ot, hogy fokozza ideiglenes alkalmazottainak mobilitását, és emellett mind a folyamatban lévő, mind pedig a tervezett versenyvizsgák befejezését követően tervezze meg gondosan általános munkaerő-felvételi politikáját. Az FB biztónak találja, hogy elkezdtek intézkedni annak érdekében, hogy az OLAF ideiglenes alkalmazottainak számára elérhető lehetőség legyen az átsorolás, illetve előléptetés.

⁽¹⁹⁾ Az FB 2009. február 25-én feljegyzést küldött, amely részletesen kommentálta a kézikönyv általános felépítését, továbbá fontos javaslatokat tett a dokumentum egyes részeire vonatkozóan.

⁽²⁰⁾ Lásd a 6. mellékletet: 3/2009 sz. vélemény az OLAF 2010. évi előzetes költségvetés-tervezetéről

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

III – 1. Az OLAF-fal fenntartott kapcsolatok

Az OLAF-fal fenntartott kapcsolatok a jelentéstételi időszak folyamán konstruktív és kölcsönösen informatív módon alakultak. Az FB tagjai számos alkalommal találkoztak az OLAF tisztviselőivel és igazgatóival közös érdeklődésre számot tartó kérdések megvitatása céljából, hivatalos és kötetlen megbeszélések keretében egyaránt. A megbeszélések mindig oldott és szívélyes légkörben zajlottak, és a problémák megvitatását nyílt és őszinte hozzáállás jellemezte.

A jelentés által tárgyalt időszakban az FB ülésein részt vettek az OLAF személyzetének egyes tagjai, számos alkalommal maga a főigazgató is. Az év során tartott FB-ülések többségén a jogi és igazságügyi tanácsadási csoport tisztviselői előadásokat tartottak a nemzeti igazságügyi hatóságoknak továbbított ügyekről, és az FB tagjai kérdéseket tehettek fel az ügyek további részleteiről. Az FB részletesen megtárgyalta az OLAF-fal a Bíróság által a T-48/05 sz. ügyben hozott döntést⁽²¹⁾ milyen módon hajtsák végre, különös tekintettel arra az elvre, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok tájékoztatását megelőzően konzultálni kell az FB-vel.

A jelentéstételi időszakban az említett előadások mellett az FB megbeszéléseket tartott a főigazgatóval, igazgatókkal és csoportvezetőkkel, valamint az OLAF adatvédelmi tisztviselőjével, hogy olyan kérdésekről tárgyaljon, mint amilyen a műveleti eljárásokról szóló kézikönyv legújabb tervezete, az 1073/1999/EK rendelt tervezett módosítása, a Bíróság fent említett döntései, valamint az ítélet elleni fellebbezés mellőzésére irányuló bizottsági döntés. Megbeszélés tárgyát képezte továbbá az FB-nek az OLAF „de minimis”-ügyeiről kiadott véleménye, az OLAF 2010. évi előzetes költségvetés-tervezete, az FB tagjai megbízatásának megújítása, valamint az FB titkársága vezetői posztja betöltésének kérdése.

Az OLAF felkérésére az FB jelen volt az A. igazgatóság igazgatójának elnöklésével folytatott igazgatósági tanácskozásokon, hogy jobban megismerje a vizsgálatok megindításával és lefolytatásával kapcsolatos munkamódszereiket.

A személyi adatok védelmével kapcsolatos kérdések tekintetében az FB azonos szintű CMS-hozzáférése vonatkozóan még nem született megállapodás.

III – 2. A közösségi intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel, illetve az OLAF vonatkozásában érdekelt felekkel fenntartott kapcsolatok

Az FB mindig fontosnak tartotta a közösségi intézményekkel, valamint az OLAF partnereivel, illetve az OLAF vonatkozásában érdekelt felekkel fenntartandó jó viszonyt, mivel tőlük függ az OLAF vizsgálatokat követő ajánlásainak sikeres végrehajtása.

A jelentéstételi időszak alatt az FB a következő személyekkel találkozott: a Bizottság alelnökével, Siim Kallasszal (több alkalommal), a Bizottság főtitkárával, Catherine Dayjel, az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságával (két alkalommal), valamint a francia elnökség idején a csalás elleni küzdelemmel foglalkozó tanácsi munkacsoporttal. Az FB biztatónak találja azt az őszinte támogatást, amelyben mindezen intézmények részesítették az OLAF és az FB munkáját.

Az FB élt az alkalommal, és a Bizottság alelnökével, Siim Kallasszal és a Bizottság főtitkárával folytatott megbeszéléseken felvette az FB-tagok 2008 novemberében lejárt megbízatása megújításának kérdését. A Bizottság jelezte, hogy támogatja a jelenlegi tagok megbízatásának megújítását.

Catherine Day, a Bizottság főtitkára egyetértett az FB-vel, hogy meg kell erősíteni a vizsgálatok időtartamának nyomon követését, és arra buzdította az FB-t, hogy tegyen meg minden tőle telhető a vizsgálati folyamatban jelentkező késések kiküszöbölése érdekében. Külön kiemelte azon aggodalmát, amely a jogi és igazságügyi tanácsadási csoport tisztviselőinek korai bevonásának fontosságához kapcsolódik, különös tekintettel az elévüléssel kapcsolatos problémákra. Az FB teljes mértékben azonosul a főtitkár által kifejezett aggodalommal.

Az OLAF és az IDOC közötti kapcsolatok megbeszélése érdekében az FB találkozott Michel Magnier-vel, az IDOC igazgatójával. Az FB egyetértett Michel Magnier-vel, hogy fontos tisztázni a két szolgálat hatáskörét, valamint javítani a kapcsolatokat és a napi szintű műveleti munkát; ez mindkét szolgálat számára előnyökkel jár majd. A vizsgálatok kezdeményezésekor, azok folyamán és a nyomon követési eljárások során egyaránt szükség van az információcsere javítására. Bár az FB örömmel észlelte az OLAF és az IDOC közötti kapcsolat javulását, úgy véli, hogy megfelelő politikai szándék esetén még tovább fejleszthető az együttműködés, amennyiben az OLAF és az IDOC egyaránt erőfeszítéseket tesz a hatékonyabb és szorosabb koordináció érdekében.

Az FB több alkalommal beszámolót tartott a Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságában is. 2008 szeptemberében az FB aktívan részt vett az 1073/1999/EK rendelet módosítására irányuló javaslat vitájában, és hangsúlyozta, hogy az OLAF függetlensége biztosítására a megfelelő mechanizmust az a funkció jelenti, amelyet az FB a vizsgálatok rendszeres nyomon követésével betölt. Az FB álláspontját tükrözi az 1073/1999/EK rendelet módosítására irányuló végső javaslat, melyet az Európai Parlament 2008 decemberében nyújtott be, és amely nem csupán az FB-nek az ügyek nyomon követésében betöltött szerepét támogatta, hanem azt is javasolta, hogy az FB számára biztosítsanak hozzáférést a teljes ügyirathoz, ha a vizsgálat időtartama meghaladja a 24 hónapot⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ T-48/05. sz. ügy: Yves Franchet és Daniel Byk kontra az Európai Közösségek Bizottsága.

⁽²²⁾ Lásd az 1073/1999/EK rendelet módosítására irányuló végső parlamenti javaslat tervezet 11. cikkének (3) bekezdését és 14. cikkét.

A jelentéstételei időszak alatt az FB találkozott Kovács Tamással, a Magyar Köztársaság legfőbb ügyészevel, hogy értékeljék az OLAF-nak a tagállamok igazságügyi hatóságai számára továbbított vizsgálati jelentéseinek minőségét és felhasználhatóságát, és hogy elősegítsék a jól működő és proaktív információcserét az OLAF és a magyar igazságügyi hatóságok között. Kovács Tamás hangsúlyozta, hogy a magyar hatóságok törekednek a Magyarország és más tagállamok közötti együttműködés erősítésére, és külön említést tett a hivatala és az OLAF között kialakult harmonikus munkakapcsolatra, amelyet az is jelez, hogy a tervek szerint külön csoport jöhet létre a Magyar Ügyészségen belül kifejezetten az OLAF munkájában való közreműködés érdekében. Az FB biztátnak tartja ezt a megközelítést, amely könnyebbé tenné az OLAF vizsgálatainak hatékony magyarországi nyomon követését. A találkozón kifejtették a Magyar OLAF Koordinációs Iroda az OLAF-fal való együttműködéssel kapcsolatos szerepét. Az FB igen fontosnak tartja, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a kapcsolattartók – amennyiben vannak ilyenek – a nemzeti igazságügyi hatóságok köréből kerüljenek ki.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- I. Az FB élt a lehetőséggel, hogy megvizsgálja a függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket az OLAF műveleti tevékenységének összefüggésében. Azt a következtetést vonja le, hogy az egyértelmű potenciális közvetlen fenyegetések mellett kevésbé tetten érhető veszélyek is sérthetik az OLAF függetlenségét a vizsgálatok megindítása és lefolytatása során. Emiatt az FB fokozott erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy az ügyiratok széles körének tanulmányozása és az OLAF személyzetével ezekről folytatott megbeszélések révén azonosítsa az olyan jogosulatlan nyomásgyakorlást, amelyek sérthetik az OLAF függetlenségét a műveleti tevékenységek terén.
- II. Az FB 275 olyan – a 2007. január és 2008. december közötti időszak során kiadott – jelentést vizsgált meg, amelyek több mint kilenc hónapja folyamatban levő vizsgálatokról szólnak (a továbbiakban: „kilenc hónapos jelentések”), valamint 115 – a 2007. januárja és 2008. decembere közötti időszakban készült – „kezdeti információk értékelését”. Az FB megállapította, hogy az OLAF vizsgálatainak igen magas százaléka (78 %) több mint kilenc hónapja volt folyamatban. Az FB azt tapasztalta, hogy a késedelmekre vonatkozóan nem adtak meg objektív és ellenőrizhető okokat. Az FB ezért nem tudja megállapítani, hogy az ezen ügyek lezárására fordított idő indokolt volt-e. Az FB azt tanácsolja, hogy az OLAF jelöljön meg pontosabb és világosabb okokat annak indoklására, hogy a vizsgálatokat miért nem fejezték be kellő időben, és ehhez egy ajánlásokból álló keretrendszert is felvázolt.
- III. Az FB súlyos minőségi problémát azonosított a kilenc hónapos jelentésekben, amely a vizsgálatok befejezésének várható időpontjára való utalás gyakori hiányából ered. A „vizsgálat befejezése várható időpontjának” jelzése nem csupán az OLAF-ot az FB-vel szemben terhelő jogi kötelezettség, de a vizsgálatok irányításának és túlzott elhúzódnak kezelésének is nélkülözhetetlen eszköze. Az FB – a korábbi véleményeiben leírtakkal összhangban – javasolja, hogy a kilenc hónapos jelentéseket a vizsgálatok hatékony irányítási segédeszközeként használják.
- IV. Az FB megállapította, hogy nem megfelelő a vizsgálatok nap szintű irányításának ellenőrzése és felügyelete, és az OLAF-nak foglalkoznia kell ezzel a problémával. Minden egyes megkezdett vizsgálatra vonatkozóan részletes vizsgálati tervet kellene készíteni, amelyben határidőket állapítanak meg a vizsgálati folyamat minden szakaszára vonatkozóan, és amely kiterjed az értékelésekre és nyomon követési tevékenységekre, valamint az eredmények fő teljesítménymutatókon alapuló értékelési rendszerére is.
- V. Az FB 155 – az eljárás megindítása előtt készülő – „kezdeti információk értékelését” vizsgálta meg, és jelenleg elemzi ezeket annak meghatározása érdekében, hogy a vizsgálati és műveleti egységek milyen módon értékelik és tervezik a vizsgálatokat, az OLAF vizsgálati tevékenységének rendszeres FB általi ellenőrzése keretében, amely annak értékelésére irányul, hogy a függetlenség, pártatlanság és jogszerűség elveit tiszteletben tartották-e.
- VI. Az FB értékelte az OLAF „de minimis” politikáját, és 45 olyan kiválasztott esetet vizsgált, amelyek egyenkénti becsült pénzügyi hatása nem éri el az 50 000 EUR-t. Az FB megállapította, hogy „de minimis” belső vizsgálatokhoz rendelt erőforrások nem az erőforrások legjobb felhasználásáról tanúskodnak. A Bizottság zéró toleranciára vonatkozó politikája nem zárja ki azt, hogy az OLAF helyett más szervezetek (pl. az IDOC) folytassanak vizsgálatokat az ilyen ügyekben. Az FB javasolja, hogy a műveleti eljárásokról szóló kézikönyv tartalmazzon pontos kritériumokat a „de minimis” ügyek kiválasztására és feldolgozására vonatkozóan.
- VII. Az FB úgy véli, hogy a nyomon követési tevékenységek során szükség van az OLAF és az IDOC közötti információcseré javítására, mind a vizsgálatok kezdeményezésekor és a vizsgálatok folyamán. Bár az FB örömmel észlelte az OLAF és az IDOC közötti kapcsolat javulását, úgy véli, hogy megfelelő politikai szándék esetén még tovább fejleszthető az együttműködés, amennyiben az OLAF és az IDOC egyaránt erőfeszítéseket tesz a hatékonyabb és szorosabb koordináció érdekében.
- VIII. Az FB 36 olyan jelentést vizsgált meg, amelyben az OLAF a nemzeti igazságügyi hatóságok számára továbbított ügyleket. Az FB örömmel állapítja meg, hogy ebben a jelentéstételei időszakban a legutóbbihoz képest kevesebb olyan eset volt, ahol az elévülés problémát okozott.
- IX. Az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a vizsgálat érintettjei alapvető jogainak védelme érdekében az FB-t tájékoztatni kell azokról az ügyekről, amelyeket szükséges továbbítani a nemzeti igazságügyi hatóságoknak. Az FB együttműködik az OLAF-fal annak érdekében, hogy új munkamódszert alakítsanak ki, tekintettel arra, hogy FB nem avatkozhat be aktuális vizsgálatok lefolytatásába.

- X. Az FB azt szeretné, ha tájékoztatnák az OLAF által kapott vagy vizsgált minden panaszról, amely olyan vizsgálatok érintettjeitől származik, amelyekben az alapvető jogok vagy eljárási garanciák sérülésére utaló jelek vannak. Sőt, az FB azt szeretné, ha az OLAF nem csupán a nemzeti igazságügyi hatóságoknak továbbítandó esetek vonatkozásában tenne így, hanem minden olyan esetről tájékoztatást nyújtana számára, amellyel kapcsolatban az alapvető jogok vagy az eljárás garanciák feltételezett megsértésére vonatkozó panaszokat kapott.
- XI. Az FB sürgeti, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságoknak továbbítandó ügyek esetében az OLAF vegye teljes mértékben igénybe a jogi és igazságügyi tanácsadási csoport tisztviselőinek munkáját a vizsgálati folyamat korai szakaszában. A tisztviselőknek a vizsgálatok által érintettek alapvető jogaival kapcsolatos kérdésekre is figyelmet kellene fordítaniuk, és ezért a nyomozóknak konzultálniuk kellene velük, ha az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdések merülnek fel. E rendelkezéseket műveleti eljárásokról szóló új OLAF-kézikönyvben is egyértelműen rögzíteni kell.
- XII. Az FB nyomon követte az OLAF által a műveleti eljárásokról szóló kézikönyv aktualizálása érdekében folytatott munka előrehaladását. Az FB megosztotta a dokumentumtervezetben található hiányosságokkal kapcsolatos aggályait a főigazgatóval. Kívánatos, hogy az OLAF folytassa a munkát, és olyan gyakorlati útmutatót dolgozzon ki, amely fokozza az OLAF műveleteinek jogszerűségét, hatékonyságát, átláthatóságát és elszámoltathatóságát.
- XIII. Az FB hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az OLAF forrásait elsősorban vizsgálati tevékenységeire (azaz fő feladattá) fordítsa, és az adminisztratív támogatás és koordinációs feladatok területén ne emelje tovább az alkalmazottak számát. Az FB véleménye szerint nagy szükség van arra, hogy az emberi és pénzügyi erőforrások hatékonyabb felhasználása érdekében prioritásokat állapítsanak valamennyi tevékenységre vonatkozóan. Az FB azt tanácsolja, hogy határozzák meg pontosabban az összköltségvetés jelentős hányadát képező kiküldetési költségeket, útiköltségeket.
- XIV. Az FB felhívta a figyelmet arra, hogy a vizsgálatok sikeréhez motivált és jól képzett munkatársakra van szükség, akik kellő tapasztalattal, speciális készségekkel és szaktudással rendelkeznek, ami megalapozott humánerőforrás-politikával és -stratégiával érhető el. Az FB örömmel látja, hogy jelentős előrehaladás történt, különösen az ideiglenes alkalmazottak helyzetének megoldása érdekében. Az FB arra kéri az OLAF-ot, hogy továbbra is tegyen erőfeszítéseket a vizsgálatok területén dolgozók speciális képzésével kapcsolatban, továbbá reméli, hogy más fontos személyzeti kérdésekkel – pl. a személyi állomány fejlesztésével és mobilitással – is mielőbb foglalkozni fognak.
- XV. Az FB úgy véli, hogy további erőfeszítéseket kellene tenni a Bizottság igazgatása és az OLAF közötti együttműködés elősegítésére egy olyan belső eljárásrend elfogadása érdekében, amely lehetővé teszi az OLAF számára saját személyzeti politikájának teljes körű végrehajtását.

1. MELLÉKLET

A FELÜGYELŐ BIZOTTSÁG TALÁLKOZÓINAK IDŐPONTJAI

2008

Hónap	A találkozó időpontja
június	24., kedd – 25., szerda
július	8., kedd – 9., szerda
szeptember	18., csütörtök
október	6., hétfő – 7., kedd
november	11., kedd – 12., szerda
december	16., kedd – 17., szerda

2009

Hónap	A találkozó időpontja
január	20., kedd – 21., szerda
február	17., kedd – 18., szerda
március	24., kedd – 25., szerda
április	21., kedd – 22., szerda

2. MELLÉKLET

AZ FB 2008. JÚNIUS 1. ÉS 2009 MÁJUS 31. KÖZÖTT ELFOGADOTT VÉLEMÉNYEINEK LISTÁJA

2008

5/2008. sz. vélemény az OLAF de minimis politikájáról

2009

1/2009. sz. vélemény Az OLAF 2009. évi éves irányítási terve

2/2009. sz. vélemény Az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről

3/2009. sz. vélemény Az OLAF 2010. évi előzetes költségvetési tervezete

3. MELLÉKLET

5/2008. sz. VÉLEMÉNY

az OLAF de minimis politikájáról

2008. december 2.

BEVEZETÉS

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF vagy Hivatal) korlátozott erőforrásokkal rendelkezik ahhoz képest, ahány vizsgálat elvégzésére felkérlik. Elengedhetetlen az OLAF rendelkezésére álló erőforrások hatékony felhasználása, hogy kellő gyorsasággal és hatékonysággal végezhesük el az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások és szabálytalanságok súlyos eseteinek kivizsgálását. A Felügyelő Bizottság (a továbbiakban: Felügyelő Bizottság vagy bizottság) korábban azzal kapcsolatos aggodalmának adott hangot ⁽¹⁾, hogy az OLAF továbbra sem dolgozott ki egyértelmű és következetes vizsgálati politikát és stratégiát.

Az OLAF létrehozásáról szóló közösségi rendeletek és bizottsági határozat ⁽²⁾ nem tesznek kifejezetten említést a kis pénzügyösszegeket érintő, beérkező információk és panaszok (a továbbiakban: de minimis ügyek) rangsorolásáról. Ebből tehát az következik, hogy az OLAF elvben – a de minimis ügyekben is – azonos feltételekkel kezeli majd a beérkező információkat, illetve végzi el a vizsgálatokat. A Hivatal vizsgálati prioritásait a Kézikönyv ⁽³⁾, valamint a jelenlegi éves irányítási terv határozza meg. A Hivatalnak a Felügyelő Bizottsághoz intézett 2007. júniusi feljegyzése ⁽⁴⁾ kiemelte az OLAF „zéró toleranciával”, valamint a de minimis szabály belső vizsgálatok során történő alkalmazásával kapcsolatos gyakorlatát.

Ezért a bizottság úgy döntött, hogy az OLAF de minimis politikára vonatkozó jelenlegi gyakorlatának és hatékonyságának értékelése céljából megvizsgálja, hogy miként kezeli a Hivatal a de minimis ügyeket.

1. AZ ÜGYEK KIVÁLASZTÁSA

Körülbélül 2000 lezárt OLAF-ügy szerepel a CMS-adatbázisban a 2005 decembere és 2008 novembere közötti időszak (36 hónap) vonatkozásában. A Felügyelő Bizottság 45 olyan ügyet (lásd részletesebben az 1. mellékletben ⁽⁵⁾) választott ki erről a listáról, amelyek becsült pénzügyi hatása nem éri el az 50 000 EUR-t. Az 50 000 EUR küszöbértéket az átlagos vizsgálatok minimális költségére vonatkozó költséghatékonysági számítás alapján választották ki, figyelembe véve az átlagos OLAF-vizsgálatok hosszát (28 hónap), és az igénybe vett erőforrásokat (két OLAF-nyomozó, egyenként átlag 15 üggyel). A kiválasztott ügyek pénzügyi hatását az alábbi bontás szerint határozták meg:

Pénzügyi hatás EUR-ban	A mintában szereplő ügyek száma
0- 500	6
501 – 25 000	20
25 001 – 50 000	19
Összesen	45

A minta – a belső és külső vizsgálatoktól a segítségnyújtási, ellenőrzési és összehangolási esetekig – az OLAF összes eltérő ügytípusát reprezentálja. A Felügyelő Bizottság az értékelő, az időközi, a záró- és a nyomkövetési jelentések felülvizsgálata révén – az alábbiak megállapítása érdekében – átvizsgálta az említett ügyeket:

- az egyes ügyek megindítása az OLAF-kézikönyvnek megfelelően történt-e

⁽¹⁾ Lásd például a Felügyelő Bizottságnak a 2005 decemberétől 2007 májusáig, illetve a 2007 júniusától 2008 májusáig tartó időszakra vonatkozó éves tevékenységi jelentéseiben megfogalmazott következtetéseket és ajánlásokat.

⁽²⁾ Az 1073/1999/EK és 1074/1999/EK rendeletek, az 1999. április 28-i bizottsági határozat (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.)

⁽³⁾ A 2005. február 25-i OLAF-kézikönyv 3.2. „Műveleti prioritások” pontja: A belső vizsgálatok terén az alábbi kritériumokat kell szem előtt tartani: a bűncselekmény vagy fegyelmi vétség súlyossága, bűnszövetségben vagy egyéni elkövető, illetve magasrangú tisztviselők részvételével követték-e el, megvalósult-e a hatáskörrel való visszaélés, kedvezőtlen hatást gyakorolt-e az Unió jó hírnevére/hitelességére, illetve a vizsgálatot egy szolgálat/intézmény szorgalmazta-e. A külső vizsgálatok terén tizenöt kritérium van, pl.: a pénzügyi hatás jelentősége, közérdek stb.

⁽⁴⁾ Az OLAF zéró toleranciával kapcsolatos gyakorlatáról szóló, 2007. június 18-án kelt, és a de minimis szabály belső vizsgálatokban történő alkalmazásáról szóló, ugyanazonnap kelt belső feljegyzés. A feljegyzés kiemeli a Bizottság zéró toleranciára vonatkozó politikájának általános elveit, valamint a de minimis szabály belső vizsgálatokban történő alkalmazását a vizsgálatok megindításakor és a zárójelentéseknek a nemzeti hatóságok részére történő továbbításakor. A feljegyzés megállapítja, hogy az OLAF-nak a vizsgálat megindításakor továbbra is hatásköreinek korlátain belül kell eljárnia, továbbá hogy a Közösségek pénzügyi érdekeit nem érintő kisebb vétségeket az OLAF-tól eltérő szolgálatoknak kell rendezniük.

⁽⁵⁾ 1. melléklet: 12 oldalas dokumentum, amely a vonatkozó információkat elemzi. Nem fogjuk közzétenni.

- az OLAF volt-e az egyetlen vagy a legmegfelelőbb szerv az adott ügy kivizsgálására (különösen a belső ügyek vonatkozásában)
- a vizsgálat hossza (hónap) és az ügy típusa
- a vizsgálat hatása, valamint a nemzeti hatóságok/uniós intézmények és szervek által – a vizsgálatlezárást követően – megtett nyomonkövetési intézkedések
- felhasznált erőforrások becsült száma (a vizsgálatban részt vevő személyek száma)
- a beérkező információk vagy lezárt ügyek továbbítása a megfelelő bizottsági szolgálatokhoz.

2. ELEMZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

2.1. Általános megjegyzések

Az OLAF átlagosan öt hónap alatt értékelt a beérkező információkat, a kiválasztott ügyek vizsgálata pedig átlagosan 15 hónapot vett igénybe. Az ügyek többségében a vizsgálatot két személy végezte, és a kezdeti értékelő alacsony prioritásúként sorolta be azokat. Hat esetben a vizsgálat befejezésekor nem tettek javaslatot nyomonkövetési intézkedésekre.

A Felügyelő Bizottság a Kézikönyvben megállapított kritériumok alapján megvizsgálta, hogy milyen indokok támasztották alá a vizsgálatok megindítását, és arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó esetek túlnyomó többségében hiányosan határozták meg a vizsgálat megindításának indokát, továbbá a kezdeti értékelő formanyomtatványokon nem szerepelt az eljárás megindítását igazoló, egyértelmű indoklás. A kezdeti értékelő formanyomtatványok ismertetik az állítólagos jogsértést, az OLAF jogalapját és a forrás megbízhatóságát, viszont nem fejtik ki az eljárás megindításának okát a Kézikönyv kritériumai alapján. Egyes esetekben a „kellően megalapozott gyanú” ⁽⁶⁾ fogalmát alkalmazzák az eljárás megindításának kritériumaként, ennek meghatározása azonban a Kézikönyvben egyáltalán nem szerepel. Vagyis úgy tűnik, hogy a tárgyalat kritérium teljes mértékben az értékelő döntése szerinti értelmezési és végrehajtási módszer függvénye. Az értékelő számos ügyben az eljárás megindítását javasolta, majd pedig ezt a csoportvezető, az igazgató és az igazgatótanács is jóváhagyta, jóllehet a kezdeti értékelő formanyomtatványon nem közölték az eljárás megindításának kritériumait vagy okát, és az ügy iratai között sem szerepelt azt alátámasztó írásos indoklás.

A vizsgálatot és értékelést végző személyeknek szóló, jelenleg hatályos OLAF-kézikönyv nem nyújt egyértelmű iránymutatást, amely szükséges lenne ahhoz, hogy a beérkező információk kezdeti elemzését végző értékelők ajánlást tudjanak megfogalmazni arra nézve, hogy kell-e vizsgálatot indítani vagy sem. Ha jobban körvonaloznák a vizsgálat megindításának feltételeit, az fokozná az átláthatóságot, továbbá lehetővé tenné a beérkező információk egységesebb, megfelelőbb és következetesebb kezelését.

A mostani gyakorlat szerint a beérkező információk kezdeti értékelését végző személy folytatja le magát a vizsgálatot is. Ez a gyakorlat – bár nem kizárólag az OLAF-ra jellemző – meggátolhatja az információk semleges és elfogulatlan értékelését, amennyiben nem ellensúlyozzák azt az eljárások megindítására vonatkozó egyértelmű és átlátható kritériumok, és a Hivatal vezetése által végzett alapos ellenőrzés.

Noha a vizsgálatokat magas, átlagos vagy alacsony prioritásúként sorolják be, a Felügyelő Bizottság nem tudott azonosítani semmifajta különleges ügykezelést az alacsony vagy átlagos prioritással rendelkező ügyek tekintetében. Tisztázni kell azt, hogy alacsony prioritású ügyek kezeléséhez vonnak-e el erőforrásokat, és ez milyen esetben történik. A jelek szerint a mintául vett vizsgálatokat az összes többivel azonos módon folytatták le, jóllehet kezdetben alacsony vagy átlagos prioritásúként sorolták be azokat.

Úgy látszik, hogy általában rendkívül kevés adat áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a vizsgálat megindítására vonatkozó döntés meghozatalát követően milyen intézkedéseket hoztak a vizsgálat megtervezésére. Minden vizsgálat esetén elengedhetetlen egy olyan – szükség esetén frissítendő –, világos és tömör vizsgálati terv (vagyis konkrét célok, várt eredmények, kockázatelemzés, határidők, referenciértékek és forrásmegosztás), amely irányítja és strukturálja a tevékenységet.

Ajánlások

1. A Kézikönyv „Műveleti prioritások” című szakaszát fejleszteni kell, hogy kitérjen a de minimis politikára és iránymutatásra is. A különböző vizsgálat típusok esetében indikatív de minimis küszöbértékeket, valamint olyan kritériumokat kell meghatározni, amelyek alapján eldönthető, hogy megindítandó-e egy de minimis ügy vagy sem.
2. Pontosítani kell az alacsony, közepes és magas prioritással rendelkező vizsgálatok fogalmának gyakorlati vonatkozásait.
3. A vizsgálatok megindítása előtt vizsgálati tervet kell készíteni, amelyben kiemelik a vizsgálat célját.
4. Az OLAF-nak gondoskodnia kell arról, hogy lehetőség szerint (amennyiben a nyelvismeretek lehetővé teszik) különválasszák az értékelő és a vizsgálatot végző személy szerepét.

⁽⁶⁾ Európai Bíróság – 11/00. sz. Bizottság kontra EKB ügy – 2003. július 10., 141. pont, valamint C-15/00. sz. Bizottság kontra EKB ügy – 2003. július 10., 164. pont.

2.2. Belső vizsgálatok

Az OLAF ezen a területen a Bizottság zéró toleranciára vonatkozó politikáját (7) követi, továbbá a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmével és biztosításával megbízott közösségi szervként valamennyi belső ügyet egyenlő fontosságúnak tekint. A Hivatal a közösségi költségvetésre gyakorolt potenciális pénzügyi hatás mellett köteles egyéb tényezőket is mérlegelni, így például az információ politikai jelentőségét, a Közösség jó hírnevét és/vagy az ügy súlyát, különös tekintettel a közösségi személyzet szakmai magatartására (8). Ennek megfelelően az OLAF leszögezte (9), hogy szűk mozgásterrel rendelkezik annak elemzése tekintetében, hogy indítson-e vizsgálatot vagy sem. Ehelyett inkább meg kell vizsgálnia az összes hatáskörébe tartozó ügyet, az úgynevezett kisebb vétségek kivételével, amelyek más bizottsági szolgálatok – így a Bizottság Biztonsági Hivatala vagy az IDOC (a Bizottság Vizsgálói és Fegyelmi Hivatala) – hatáskörébe utalhatók.

Az OLAF alapvető feladata a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme. A Felügyelő Bizottság álláspontja szerint haladéktalanul az IDOC-hoz lehetne utalni azokat az ügyeket, amikor az állítólagos jogsértés viszonylag kis összegű közösségi források elvesztésére vagy elvesztésének kockázatára vonatkozik, amely indokolatlan vagy meghamisított visszatérítési kérelmek, összeférhetlenség, nem támogatható kiadások vagy be nem jelentett külső tevékenység következtében keletkezik. Kivételt kell tenni azokban az esetekben, amikor magasrangú tisztviselők részvételének, illetve súlyos és folytatódó szabálytalanságnak vagy csalásnak a gyanúja merül fel, vagy abban az esetben, ha az ügy egy olyan egyéb OLAF- vagy közösségi ügynökségi vizsgálathoz kapcsolódik, amelynek tárgyában az IDOC nem rendelkezik eljárási hatáskörrel. A Felügyelő Bizottság úgy ítéli meg, hogy további iránymutatás szükséges ahhoz, hogy milyen típusú információk sorolhatók be „kisebbségi vétségként”, és mikor küldhető meg az információ egyéb szolgálatoknak.

Az IDOC-kal való együttműködés tekintetében a Felügyelő Bizottság hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az OLAF hamar átadja az IDOC-nak az kisebb vétségekkel és/vagy rendkívül csekély pénzügyi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos információkat, és ezáltal tegye lehetővé a fegyelmi eljárás haladéktalan megindítását, amely révén biztosítható volna az összes jogsértés hatékony és gyors szankcionálása. A megvizsgált mintában szereplő ügyek 99 %-a esetében az OLAF vizsgálatát az IDOC közigazgatási vizsgálata, majd fegyelmi intézkedése követte.

A Felügyelő Bizottság összességében úgy véli, hogy az Európai Bíróság megállapításának megfelelően (10) haladéktalanul meg kell hozni a fegyelmi intézkedéseket. Ez szükségessé teszi, hogy az OLAF-tól gyorsan továbbítsák az információkat az IDOC-hoz vagy az egyéb megfelelő bizottsági szolgálatokhoz, továbbá el kell kerülni párhuzamos vizsgálatok lefolytatását. Ennek kiváltásáért akkor van jelentősége, ha az érintett személyek nem tisztviselők, vagy fennáll a veszélye, hogy esetleg hamarosan elhagyják a szolgálatot, amint ez a mintában szereplő vizsgálatok némelyike esetében megtörtént. A Felügyelő Bizottság azon a véleményen van, hogy ilyen esetekben – az OLAF-vizsgálat mellőzésével – indokolt lett volna azonnal az IDOC-hoz továbbítani az információkat.

A Felügyelő Bizottság örömmel fogadja az OLAF közelmúltbeli erőfeszítéseit, amelyek arra irányultak, hogy az IDOC-kal és egyéb bizottsági szolgálatokkal egyaránt szorosabb együttműködést alakítson ki, illetve még inkább ösztönözze az e területen kifejtett tevékenységet. A szorosabb együttműködés révén javulni fog a beérkező információk irányítása, így azok közvetlenül eljuthatnak a megfelelő szolgálatokhoz, anélkül hogy szükség lenne az OLAF beavatkozására. A Hivatalnak elsősorban az említett szolgálatokkal folytatott információcsere és együttműködés javítására kell törekednie. Az együttműködési megállapodások azonban sem az OLAF legfontosabb hatásköréit, sem működésének függetlenségét nem korlátozhatják. A Felügyelő Bizottság úgy gondolja, hogy az együttműködés erősítése révén az OLAF több forrást lesz képes súlyosabb csalási és szabálytalansági esetekre mozgósítani, amelyek kivizsgálására a közösségi szervek közül egyértelműen csak a Hivatal rendelkezik hatáskörrel. Tekintettel arra, hogy az OLAF célja minőségi munkát végezni a Közösség számára, a Felügyelő Bizottság úgy ítéli meg, hogy a Hivatal és egyéb szolgálatok számára is előnyös volna, ha a belső ügyekre vonatkozó tapasztalatok és ismeretek megosztása céljából – túlságosan szigorú és részletes szabályok kialakítása nélkül – rendszeres információ- és eszmecsere folytatnának a folyamatban lévő ügyekről.

Az utolsó észrevétel a belső vizsgálatok igazságügyi nyomon követésére vonatkozik. A mintául választott ügyek többségében különböző okokból – pl.: elvétel vagy a bűnügyi nyomozás megindításához szükséges elegendő bizonyíték hiánya – nem javasoltak vagy végeztek igazságügyi nyomon követést. A Felügyelő Bizottság következtetése szerint a nemzeti igazságszolgáltatási hatóságok több, mintául választott ügyben a munkaterhelésük, illetve az egymással versengő prioritásaik miatt nem tudtak eljárni a de minimis ügyekben. A bizottság úgy gondolja, hogy mielőtt az ügyeket megnyitnák, vagy továbbítanák az igazságügyi hatóságok számára, gondosabban mérlegelni kell, hogy megvalósítható-e a de minimis ügyek sikeres igazságügyi nyomon követése. Hasonlóképpen, az ügyek lezárás utáni hatékony nyomon követése érdekében kiemelt fontossággal bír a nemzeti igazságügyi hatóságokkal folytatott konstruktív párbeszéd.

(7) Az OLAF zéró toleranciával kapcsolatos gyakorlatáról szóló, 2007. június 18-án kelt, és a de minimis szabály belső vizsgálatokban történő alkalmazásáról szóló, ugyanazon nap kelt belső feljegyzés.

(8) Az 1999. április 28-i bizottsági határozat 2. cikkének (1) bekezdése (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.).

(9) A Kézikönyv belső vizsgálatok műveleti prioritásairól szóló 3.2.1.1. pontja.

(10) Európai Bíróság C-270/99. sz. ügy., 2001. november 27; Elsőfokú Bíróság T-307/01. sz. ügy, 2004. június 10; a főtanácsnok indítvány, C-270/99. sz. ügy, 2001. március 22.

Ajánlások

1. Az OLAF-nak pontosabban meg kell határozni a zéró toleranciára irányuló politikáját a belső vizsgálatok esetében, legfőképpen pedig el kell döntenie, hogy miképpen kezeli a csekély pénzügyi hatással bíró vizsgálatokra vonatkozó információkat. Ezt a Kézikönyvben egyértelműen meg kell állapítani.
2. Amennyiben egyéb vizsgálati lehetőségek állnak rendelkezésre, az OLAF-nak – a saját vizsgálatának megindítására vonatkozó döntés mellőzésével – továbbítania kell az kisebb vétségekkel és/vagy rendkívül csekély pénzügyi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos információkat más bizottsági szolgálatok számára. Pontosítani kell, hogy mely esetben továbbítandók az információk az IDOC és más bizottsági szolgálatok számára, valamint meg kell határozni az „kisebb vétség” fogalmát.
3. Az OLAF-nak tökéletesítenie kell a belső de minimis ügyekben eljáró, érintett bizottsági szolgálatok közötti információcserét.
4. Az OLAF átfogó műveleti prioritásait – a szűk erőforrások jobb felhasználása érdekében – az összetett és súlyos ügyekre kell összpontosítani, hogy ily módon a gazdaságilag legelőnyösebb szolgáltatást nyújtsa a Közösség számára.

2.3. Külső vizsgálatok

A külső vizsgálatok esetében a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok osztoznak a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméért viselt felelősségben ⁽¹¹⁾. Az OLAF ezen a téren általában nagyobb szabadsággal és rugalmassággal rendelkezik annak eldöntését illetően, hogy indít-e vizsgálatot vagy sem. A Kézikönyv szerint ⁽¹²⁾ a vizsgálat megindításakor figyelembe kell venni egyes kritériumokat, így például a szubszidiaritás és az arányosság elvét. Másrészt az OLAF az egyedüli vizsgálati hatáskörrel felruházott szervezet, amennyiben az adott tagállamban nincsen vizsgálat kezdeményezésére jogosult, felelős hatóság.

A mintául választott ügyek a közösségi programok végrehajtása során elkövetett, csekély jelentőségű szabálytalanságokat érintettek, illetve leggyakrabban olyan esetek fordultak elő, amelyeknél felmerült a gyanúja az összeférhetetlenségnek, az indokolatlan kifizetésnek vagy a projekt-pénzeszközök hanyag kezelésének. A Felügyelő Bizottság a tárgyalat ügyek ellenőrzése során különösen az alábbiakat vizsgálta: az ügyek súlyossága, a vizsgálat megindításának kritériumai, a nemzeti hatóságok által meghozott intézkedések, valamint a nyomon követés.

A Felügyelő Bizottság – a megvizsgált belső de minimis ügyekhez hasonlóan – azt állapította meg, hogy a tárgyalat ügyek megindításáról szóló döntés meghozatalakor nem alkalmaztak egyértelmű kritériumokat. Ennélfogva a bizottság úgy véli, hogy nem egyértelmű a külső vizsgálatok jelenlegi stratégiája és fontossági sorrendjük megállapítása. Tovább kell fejleszteni a külső ügyek megindításának kritériumait (ideértve indikatív alsó küszöbérték meghatározását), és ily módon el kell kerülni de minimis ügyek indítását. A Felügyelő Bizottság álláspontja szerint a stratégia és az egyértelmű prioritások meghatározása biztosíthatná a szűkös közösségi erőforrások hatékonyabb felhasználását annak érdekében, hogy – amennyiben lehetséges – a súlyosabb ügyeket vizsgálják ki. A bizottság nincs meggyőződve arról, hogy az OLAF erőforrásait optimálisan használják fel, amennyiben rendszeresen – a vizsgálat költségeit meghaladó – rendkívül csekély pénzügyi hatással rendelkező ügyeket vizsgálnak ki.

A Felügyelő Bizottság a mintául választott ügyek alapján megállapítja, hogy megfelelő esetben az érintett közösségi szolgálat vagy ügynökség igen gyakran – az OLAF vizsgálata során vagy azt megelőzően – sikeresen végrehajtotta a pénzügyi nyomon követést, visszafizettette a jogosulatlanul kifizetett összegeket, és/vagy fegyelmi intézkedéseket fogantatosított (pl.: feltüntette a vállalkozás nevét a riasztási rendszerben), vagy kezdeményezte e tevékenységeket. A Felügyelő Bizottság számára nem derült ki egyértelműen a jelentésekből, hogy az OLAF vizsgálata a szóban forgó, csekély jelentőségű szabálytalanságok esetében – elsősorban a pénzügyi nyomon követés terén – milyen többletértékkel járult hozzá a folyamathoz, tekintve hogy a program végrehajtásával megbízott szolgálat már visszafizettetési utasítást adott ki, továbbá az említett szolgálat megfelelő helyzetben volt ahhoz, hogy az esetleges csalásra vagy szabálytalanságra vonatkozó információk rendelkezésre bocsátását követően haladéktalanul végrehajtsa a pénzügyi nyomon követést. A bizottság megjegyezte továbbá, hogy olyan gyakorlat alakult ki, miszerint – amennyiben az igazgatóság megindította az OLAF vizsgálatát – azt annak befejezésig folytatták, illetve nem hoztak ügylezárásra vonatkozó intézkedéseket, jóllehet a vizsgálat során lezárhatták volna a várt nyomon követési intézkedéseket.

Az igazgatszolgáltatási nyomon követés tekintetében, a Felügyelő Bizottság megállapította, hogy – a Hivatalnak fel nem róható okokból – gyakran nehézséget okozott az OLAF számára a nyomon követés állapotára vonatkozó adatok összegyűjtése harmadik országokból. Ezért többnyire a Bizottság adott országbeli küldöttsége dolgozta fel a tárgyalat adatokat, ennélfogva pedig korlátozott volt az OLAF hozzájárulása.

Ajánlás

1. Ki kell dolgozni/meg kell határozni a külső vizsgálatokra vonatkozó de minimis stratégiát, továbbá alsó küszöbértéket kell megállapítani az ilyen vizsgálatok esetében.

⁽¹¹⁾ Az EK-Szerződés 280. cikkének (2) bekezdése.

⁽¹²⁾ 3.2.1.2. Külső vizsgálatok – a mérlegelés elve, 63. o.

2.4. Segítségnyújtási, ellenőrzési és összehangolási ügyek

A de minimis ügyek ellenőrzése során számos segítségnyújtási, ellenőrzési és összehangolási esettel találkoztunk a mintában. E tevékenységek jogalapját általában az EK-Szerződés és a vonatkozó rendeletek jelentik ⁽¹³⁾, amelyek arra kötelezik az OLAF-ot, hogy nyújtson segítséget a tagállamoknak együttműködésük megszervezéséhez, valamint a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szembeni tevékenységeik összehangolásához.

A külső és belső de minimis ügyek tekintetében a Felügyelő Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy rendkívül hasznos volna, ha a Kézikönyvben iránymutatást adnának arra nézve, hogy miképpen kezelje az OLAF az ilyen típusú esetekkel kapcsolatosan beérkező információkat, kiváltképpen az ügyek kiválasztása (a vizsgálat megindítására vonatkozó döntés feltételei) és fontossági sorrendjük meghatározása vonatkozásában. A bizottság a mintául választott ügyekben azt állapította meg, hogy minden esetben a nemzeti hatóságok vállalták a felelősséget az ügyiratokért (a vizsgálat lefolytatásáért és a nyomon követési tevékenységekért), ennélfogva pedig az OLAF szerepe rendkívül korlátozott volt azokhoz a külső és belső ügyekhez képest, amelyekben a Hivatal végezte a tényleges vizsgálatot (pl.: az adatok megvizsgálása, ellenőrzése és verifikálása). Ezért nehézséget okozott a bizottság számára annak megállapítása, hogy milyen lehetséges többletértéket nyújthat az OLAF e területen, továbbá helyénvaló volna átgondolni, hogy – amennyiben hiányoznak az erőforrások a külső és belső vizsgálatok terén – milyen mértékben vehetők igénybe az OLAF erőforrásai a szóban forgó tevékenységek során.

Ajánlás

1. Az OLAF-kézikönyvnek kritériumokat kell meghatároznia a segítségnyújtási, ellenőrzési és összehangolási ügyek kiválasztásához, valamint fontossági sorrendjük meghatározásához.

⁽¹³⁾ Az EK-Szerződés 280. cikke, az 1073/1999/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdése, valamint a 2988/95/EK, Euratom rendelet 9. cikkének (1) bekezdése.

4. MELLÉKLET

1/2009. sz. Vélemény

Az OLAF 2009. évi éves irányítási terve

Brüsszel, 2008. március 19.

A Felügyelő Bizottság megvizsgálta az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) 2009. évi éves irányítási tervének nyilvános részét és belső használatra szánt mellékleteit, különös figyelmet fordítva a vizsgálatok célkitűzésére, mutatóira és várt eredményeire, valamint a vizsgálatok és a hivatal többi tevékenysége közötti kapcsolatra. A Felügyelő Bizottság összességében gratulálni szeretne az OLAF-nak a világos, jól strukturált és precíz éves irányítási tervhez, valamint a saját ajánlásaira vonatkozó hivatkozásoknak a tervbe foglalásához. A Felügyelő Bizottság néhány gondolatot és megjegyzést szeretne fűzni a 2009. évi éves irányítási tervhez.

1. Nyilvános rész

A Felügyelő Bizottság megjegyzi, hogy 2008-hoz képest megváltozott az általános célkitűzés mutatója és tárgya: „a csalás minimalizálása” helyett az ügyfelek visszajelzésének fontosságára helyeződött a hangsúly. A Felügyelő Bizottság egyetért ezzel a megközelítéssel és megjegyzi, hogy ez a változás összhangban áll a 2006. évi 3. sz. véleményben megfogalmazott ajánlásával, melyben a Felügyelő Bizottság kiemelte az OLAF-fal együttműködő szervezetek érdekelt felei bevonásának szükségességét a minőségi és mennyiségi standardok, valamint az OLAF tevékenységeivel kapcsolatos teljesítménymérő referenciáértékek meghatározásába egyaránt. Ennek tudatában a Felügyelő Bizottság ismételen hangsúlyozni szeretné annak fontosságát, hogy az OLAF alakítson ki rendszeres visszajelző rendszert a legfontosabb érdekelt felekkel.

Az „érdekeltek körében végzett felmérés eredményeinek hatékony felhasználása” általános célkitűzés tekintetében a Felügyelő Bizottság megvizsgálta az Eurobarometer és a Bizottság 2007-es és 2008-as felmérései (hivatal által rendelkezésre bocsátott) eredményeit és elemzését. Arra a következtetésre jutott, hogy a felmérések nem kezelik, és nem is szolgálnak információval az OLAF szolgálatainak működési hatékonyságáról és hatásosságáról. Ezért a Felügyelő Bizottságnak kétségei vannak afelől, hogy az OLAF műveleti szempontból fel tudja-e használni ezeket az eredményeket az éves irányítási terv célkitűzései teljesülésének értékeléséhez. Sőt, a Felügyelő Bizottság fenntartásokat fogalmazott meg e felmérésekkel kapcsolatban, mivel azok általában nem olyan egyéneket céloznak meg, akik közvetlenül együttműködnek az OLAF-fal. A Felügyelő Bizottság ezért azt javasolja, hogy az OLAF célzottabb és testre szabott felméréseket készítsen azon képviselők, tagállami hatóságok, valamint uniós intézmények és ügynökségek véleményének meghatározására, akik napi szintű kapcsolatban állnak az OLAF-fal. Az ilyen információk hasznosabbak lennének a 2009. évi éves irányítási terv szempontjából.

A felmérés eredményeivel kapcsolatos másik megjegyzés az volt, hogy az OLAF általános ismertsége nem túl jó. Ez a tény gondolatébresztő lehetne az OLAF számára jövőbeni tevékenységeinek tervezése során. A 2008-as (25 000 véletlenszerűen kiválasztott uniós polgár bevonásával készült) Eurobarometer felmérés legfontosabb megállapításai szerint például a választadók 59 %-a sosem hallott még az OLAF-ról, egy másik 20 % hallott róla, de nem volt képes vagy hajlandó megmondani, hogy bízik-e a szervezetben. A Bizottság felmérése is hasonló eredményeket hozott, mely szerint a személyzetnek nincs tapasztalata az OLAF-fal való együttműködésben, ezért nem tudott véleményt formálni a tevékenységeiről. A fenti eredmények alapján a Felügyelő Bizottság arra bátorítja az OLAF-ot, hogy reagáljon ezekre az eredményekre a 2010. évi éves irányítási tervében.

A Felügyelő Bizottság melegen üdvözlözi az „1. sz. egyedi célkitűzést”, amely az OLAF műveleti hatékonyságának és hatásosságának mérését egyaránt hangsúlyozza. A 2009-es célkitűzés az lesz, hogy a súlyosabb csalási eseteket vegyék célba. Ez összhangban áll a Felügyelő Bizottság 2008. évi éves irányítási tervhez fűzött megjegyzéseivel és a *de minimis* esetekről szóló 3. sz. véleménnyel. A Felügyelő Bizottság üdvözlözi a belső vizsgálatok *de minimis* szabályával kapcsolatos jobb stratégiát, amelyet a *de minimis* politikáról szóló levélben ismertettek nemrég.

A Felügyelő Bizottság további információkat szeretne, különösen a „komoly” külső vizsgálatok kiválasztási kritériumaival kapcsolatban, és biztatja az OLAF-ot, hogy világosabb és konzisztensebb stratégiával és iránymutatásokkal álljon elő azon esetek típusait illetően, amelyeket 2009-ben szándékozik kivizsgálni. A Felügyelő Bizottság azt is hangsúlyozni szeretné, hogy az operatív eljárásokról szóló kézikönyvtervezetnek (2.3. pont) magyarázatot kell tartalmaznia arról, hogy hogyan fogalmazzák meg a műveleti prioritásokat.

A Felügyelő Bizottság osztja az OLAF véleményét arról, hogy az OLAF műveleteinek hatékonysága fontos tényező az általános célkitűzés eléréséhez, és pontosítást szeretne kapni azt illetően, hogy az „Új nyomkövetési szakaszok indítására vonatkozó küszöbértékekről és kritériumokról szóló iránymutatásnak való megfelelés (1.1. mutató)” hogyan fog hozzájárulni ennek 2009-es eléréséhez.

A lezárási arányon és az időtartami kritériumokon túl a Felügyelő Bizottság úgy véli, hogy a vizsgálatok hatékonyságát egy rendszeres ellenőrzési rendszer vagy mechanizmus felállításának tükrében lehetne mérni, a késedelmek csökkentése és a problémák felmerülésüket követő gyors megoldása érdekében. A Felügyelő Bizottság több információt szeretne a „18 hónapos figyelmeztető rendszerről”, amelyet az éves irányítási terv az 1. sz. konkrét célkitűzés alatt említ. Ahogy az éves irányítási tervben is szerepel, a vizsgálatok mintegy 25 %-át nem dolgozzák fel a célkitűzésként megfogalmazott 24 hónapos időszakon belül. Mivel ez a tendencia évek óta tart, a Felügyelő Bizottság megkérdőjelezi, hogy elegendően hatékonyak-e a mutatók e késedelmek csökkentésének kezeléséhez.

A 2008-as éves irányítási tervhez hasonlóan a Felügyelő Bizottság problémának tekinti, hogy az esetek rendezési aránya (2.2. eredménymutató) közel kellene hogy legyen az egyhez, hogyha azt az adott naptári évben megnyitott új esetek alapján számítják. Az OLAF igazgatása részéről kiegészítő intézkedésekre van szükség a jelenlegi ügyforgalom (2008. decemberében közel 440 eset) csökkentésére, mivel e célkitűzés elérése nem járul hozzá az ügyforgalom csökkentéséhez. Ezt az igazgatók 2008. októberi üléséről készült jegyzőkönyv is megerősíti, mely szerint 2008 első felében romlott az esetek rendezésének aránya, és új hátralék keletkezett.

A Felügyelő Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a műveletek hatékonyságát és hatásosságát kizárólag a vizsgálatok szemszögéből lehet mérni, és nem terjednek ki semmilyen más műveleti tevékenységre vagy támogató szolgáltatásra. A Felügyelő Bizottság szerint ugyanakkor az OLAF támogató szolgálatait (egyéb műveleti tevékenységek és adminisztratív szolgáltatások) is be kellene vonni ebbe a stratégiába annak a céljából, hogy az OLAF „világszínvonalú közigazgatási vizsgálati szervvé” váljon. A jövőben érdemes lenne átgondolni, hogy a vizsgálatokon kívüli többi tevékenység hogyan járulhatna hozzá hasznosan az OLAF vizsgálatokhoz, és ez hogyan lenne mérhető az éves irányítási tervben.

A Felügyelő Bizottság megjegyzi, hogy „az együttműködési kultúra ösztönzése a csalás és a korrupció elleni küzdelem érdekében” című, 2. sz. egyedi célkitűzés nem tartalmaz semmilyen világos házon belüli kommunikációs stratégiát. Az OLAF eseteinek a Felügyelő Bizottság általi monitoringját vizsgálva feltűnik, hogy javítható lenne a tevékenységeknek az egységek és az osztályok közötti általános koordinációja. Ezért a Felügyelő Bizottság belső kommunikációs stratégia beépítését javasolja az éves irányítási tervbe annak érdekében, hogy javuljon a tudásmegosztás és az OLAF-személyzet tudatosságának általános szintje a szervezet saját tevékenységeiről.

2. Belső használatra szánt mellékletek

A Felügyelő Bizottság üdvözlöi a vizsgálatokra vonatkozó egyedi pénzügyi hatásmutatót a kereskedelem és a vámügyek területén, és a becslült 1 milliárd EUR-t meghaladó pénzügyi hatással járó esetekre fordított megnövelt hangsúlyt.

A vizsgálatokkal és műveletekkel foglalkozó A és B igazgatóságok hatékonysága tekintetében a Felügyelő Bizottság különösen azt szeretné tudni, hogy milyen módon követik nyomon jelenleg a vizsgálatok időtartamát és potenciális késedelmüket. Emellett üdvözlöi az ügyek 18 havonta történő szisztematikus felülvizsgálatát, miközben annak mérlegelésére is felkéri az OLAF-ot, hogy elegendő-e ez a rendszer a késedelmek ellenőrzéséhez. A Felügyelő Bizottság a „függőben lévő új szakasz” fogalmának tisztázását kéri. Általában véve a Felügyelő Bizottság szigorú ellenőrzési rendszer szükségességét hangsúlyozza a késedelmek csökkentése és az esetekkel kapcsolatos munka minőségének fenntartása érdekében.

A 2008. évi éves irányítási tervben foglaltakhoz hasonlóan a Felügyelő Bizottság megkérdőjelezi a „a pénzügyi/bírósági/közigazgatási nyomon követéssel zárult esetek százalékos aránya” mutató értékét és hasznosságát az összes eset számának viszonyában, mivel a kezdetekkor nehéz előre látni a vizsgálatok eredményét.

A Felügyelő Bizottság szeretné megismételni, hogy az esetek 24 hónapos időtartamára vonatkozó eredménymutatót nem sikerült teljesíteni 2008-ban, és az elmúlt négy évben sem. Az igazgatók 2008. októberi üléséről készült jegyzőkönyv szerint csupán az esetek 49 %-át zárták le 24 hónapon belül 2008 első félévében. 2008 első felében egy aktív eset átlagos időtartama 27 hónap volt. A Felügyelő Bizottság megkérdőjelezi, hogy a cél elérhető-e 2009-ben, különösen ha az OLAF összetettebb eseteket céloz majd meg emellett, hogy nem fognak kiegészítő erőforrások rendelkezésre állni.

Az éves irányítási tervben az szerepel (a hatékonyságról szóló 1.2. pont), hogy az értékelések (vagy felmérések) a vizsgálatot végzők munkaterhelésének mintegy 50 %-át teszik ki (48 %-ot az A igazgatóságban, és 54 %-ot a B igazgatóságban). A Felügyelő Bizottság megjegyzi, hogy a vizsgálatok „nem aktív szakaszára” nem foglaltak meg célkitűzéseket, és az éves irányítási tervben nem szerepel információ az értékelések átlagos hosszáról. A Felügyelő Bizottság javasolja annak megfontolását, hogy a vizsgálatok nem aktív szakaszát hogyan lehetne az éves irányítási tervbe foglalni, hiszen az szűkös erőforrásokat emészt fel, valamint fontos tényező például a bizonyítékok időkorlátjának meghatározásakor vagy az OLAF esetekről szóló végső jelentéseinek nyomon követésekor.

Végezetül a Felügyelő Bizottság meg szeretné jegyezni, hogy a támogató tevékenységekre vonatkozó eredménymutatók némelyike (pl. „a szervezett találkozókat száma”, a „zökkenőmentes együttműködés” és a „kapott visszajelzések”) túl általános, nehezen mérhető és/vagy nem elég precíz ahhoz, hogy a rögzített célkitűzések tükrében nyomonkövethető legyen, és megkérdőjelezi, hogy ezek valóban jó és hatékony módszernek minősülnek-e a teljesítmény értékelésére.

5. MELLÉKLET

2/2009. sz. VÉLEMÉNY

Az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről

Brüsszel, 2009. május 28.

I. RÉSZ

BEVEZETÉS

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF) főigazgatója havi jelentést nyújt be a Felügyeleti Bizottságnak, amely tartalmazza minden olyan vizsgálat összefoglalását, amely több mint kilenc hónapja folyamatban van (a továbbiakban: kilenchnapos jelentések). A kilenchnapos jelentések leírják, mi az oka annak, hogy a vizsgálatok még nem zárultak le, és megjelölik az egyes ügyek lezárásának várható időpontját.

A vizsgálatok hossza az intézmények és az OLAF ⁽¹⁾ számára egyaránt aggodalomra ad okot, figyelemmel a negatív következményekre, amelyekkel az elhúzódasók a vizsgálatlalt érintett felek számára, valamint a vizsgálatok OLAF által folytatott igazgatási, igazságszolgáltatási és pénzügyi nyomon követése szempontjából járnak.

Az elhúzódo ügyek nagy számából adódó jelentős ügghátralék az OLAF napi munkájára is kedvezőtlen hatással van, mivel a régi ügyek pusztá kezelése is jelentős erőforrásokat von el a Hivatal elsődleges feladataitól.

Az OLAF európai és nemzetközi vizsgálatok lefolytatása terén 10 éves, kivételes és jelentős mértékű tapasztalattal rendelkezik, jelentősége és hírneve folyamatosan nő. Ezért alapvető fontosságú, hogy az ügyek vizsgálatához és befejezéséhez szükséges idő a lehető legrövidebb legyen.

A Felügyeleti Bizottság feladata

A Felügyeleti Bizottság (a továbbiakban: FB) által végzett e felülvizsgálat általános célja, hogy értékelje a vizsgálatok időtartamát és az esetleges aránytalan elhúzódasók okait annak biztosítása érdekében, hogy a vizsgálatokat folyamatosan, az ügyek körülményeivel és bonyolultságával arányos időtartam alatt folytassák le ⁽²⁾.

Az FB e rendszeres ellenőrzési eljárással mindenekelőtt megerősíti az OLAF függetlenségét annak megvizsgálása révén, nem került-e sor a vizsgálatok pártatlan lefolytatásába való külső beavatkozásra, valamint, hogy a késedelem nem hiúsítja-e meg az egy-egy vizsgálatlalt elérni kívánt eredményt, például elévülés bekövetkezése miatt.

Ez az FB második véleménye a kilenchnapos jelentésekről.

Az FB megvizsgálta mind a 150, a 2006. januártól decemberig terjedő időszakot érintő kilenchnapos jelentést, és 2007. áprilisában kiadta 1/2007. sz. véleményét. E vélemény célja két különböző szempont értékelése volt: egyrészt, hogy e jelentések megfelelő információkat tartalmaztak-e, hogy lehetővé tegyék az FB számára ellenőrzési feladatának ellátását, és másrészt, hogy e jelentések az OLAF számára mennyiben használhatók irányítási segédeszközként annak elősegítésére, hogy a vizsgálatokat arányos időn belül eredményesen lezárják. E vélemény következtetéseit és ajánlásait az OLAF elfogadta és követte ⁽³⁾.

Az FB e véleményben jelezte, hogy jövőbeli lépésként vizsgálni fogja az OLAF által megadott időn belül le nem zárult vizsgálatok elhúzódasának okait.

Az OLAF kilenchnapos jelentései

Ez a vélemény a 2007. január és 2008. december közötti időszakra kiterjedő, (424 folyamatban levő ügyre jutó) 275 „kilenchnapos jelentés”, és 115 „kezdeti információk értékelése” vizsgálatán alapul; ez utóbbiak az OLAF 2008 márciusa és 2008. decembere között minden egyes kilenchnapos jelentéshez kapcsolódóan megküldte az FB-nek ⁽⁴⁾. Ezeket az értékeléseket az OLAF vizsgálatvégző tisztviselői készítik a vizsgálat megindításáról való döntés meghozatala előtt, és azok kezdeti munkaterv-javaslatokat is tartalmaznak. Az FB az ügyviteli rendszerben (CMS) is ellenőrizte az ügyek állását.

⁽¹⁾ Lásd az OLAF 2007-es éves tevékenységi jelentését.

⁽²⁾ Az 1073/1999/EK rendelet 6. cikkének (5) bekezdése.

⁽³⁾ Lásd az FB éves tevékenységi jelentését, 28. o. (HL C 123., 2008.5.20., 22-23. o.) és/vagy 1. melléklet.

⁽⁴⁾ Lásd a 2. mellékletet: 40. sz. formanyomtatvány.

A kapott jelentések az alábbi megoszlást mutatták ⁽⁵⁾:

- 47 belső vizsgálat: európai intézmények: az OLAF vezető szerepet játszik és világosan meghatározott eljárási hatáskörökkel rendelkezik ⁽⁶⁾.
- 11 belső/külső vizsgálat: uniós szervek: az OLAF vezető szerepet játszik ⁽⁷⁾.
- 51 ügy a közvetlen kiadások és külső támogatások területén: az OLAF vezető szerepet játszik, és a vizsgálatok lefolytatására vonatkozó szabályok alapjául harmadik országokkal kötött megállapodások is szolgálnak ⁽⁸⁾.
- 46 ügy a külső fellépések területén: az OLAF vezető szerepet játszik, és a vizsgálatok lefolytatására vonatkozó szabályok alapjául harmadik országokkal kötött megállapodások is szolgálnak ⁽⁹⁾.
- 43 ügy a mezőgazdaság területén: az OLAF erős és jól megalapozott hatáskörökkel rendelkezik. Ugyanakkor ehhez a területhez tartoznak a mezőgazdasági termékeket érintő vámügyi ügyek is, amelyekben az OLAF elsősorban összehangoló és segítségnyújtó szerepet játszik ⁽¹⁰⁾.
- 51 ügy a vámügyek I. és II. területén: az OLAF összehangoló és segítségnyújtó szerepet tölt be, és az ügyek időtartama jelentős mértékben függ az érintett tagállamok vagy harmadik országok által tett lépésektől ⁽¹¹⁾.
- 26 ügy a strukturális intézkedések területén: az OLAF szilárd joggal rendelkezik arra, hogy vizsgálatokat folytasson ezen a területen ⁽¹²⁾.

Az OLAF formanyomtatványt rendszeresített a kilenchnapos jelentésekhez. A vizsgálatvégző tisztviselők az ügyek elhúzódsának a kilenchnapos jelentés formanyomtatványán előre meghatározott indokait az alábbiaknak megfelelően jelölték meg ⁽¹³⁾:

- **„Jelentős forrásokat biztosítottak, de az operatív/vizsgálati munka mennyisége miatt így is több időre van szükség.”** 133 jelentésben (50 %);
- **„A vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése”** 16 jelentésben (6 %);
- **„Forráshiány”** 30 jelentésben (11 %);
- **„Alacsony prioritás és korlátozottan rendelkezésre álló források”** 12 jelentésben (5 %);
- **„Az együttműködés hiánya: a tagállam; a Bizottság szolgálatai; más intézmény; magánszemély/vállalkozás részéről”** 43 jelentésben (15 %); és
- **„Egyéb indok: lásd az ügyet”** 77 jelentésben (27 %).

E kilenchnapos jelentéseket az OLAF vizsgálatvégző tisztviselői készítik, és az érintett ágazatért felelős csoportvezető, valamint az adott vizsgálati és műveleti igazgatóság igazgatója hivatalosan is ellenjegyzik – „láttamozza” – azokat.

2008 januárjától a formanyomtatvány módosítását követően ⁽¹⁴⁾ „a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése” és az „alacsony prioritás és korlátozottan rendelkezésre álló források” okokat eltávolították a listáról.

A jelenlegi felülvizsgálat célja és módszerei

Bármely vizsgálatokat végző hivatal számára alapvető fontosságú, hogy világosan meg tudja jelölni a vizsgálati folyamat elhúzódsának és akadályoztatásának okait. Ez lehetővé teszi a vizsgálatok pontos tervezését és a vizsgálatok terén meghatározott stratégia követését, a megfelelő munkaerő rendelkezésre bocsátását, a külső együttműködés pontos értékelését, az ügyek közötti fontossági sorrend felállítását és a vizsgálati politika elfogadását.

Ezenkívül az FB – a külső beavatkozások és a részrehajló döntések kizárása érdekében – csak akkor tudja figyelemmel kísélni az OLAF vizsgálatainak hosszát, ha az elhúzódsok alapjául objektív és ellenőrizhető okokat jelölnek meg.

⁽⁵⁾ Lásd a 3. mellékletet: 20. sz. formanyomtatvány.

⁽⁶⁾ A1 csoport (88 folyamatban levő ügy); az 1073/1999/EK rendelet 4. cikke.

⁽⁷⁾ A2 csoport (27 folyamatban levő ügy); az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke.

⁽⁸⁾ A3 csoport (79 folyamatban levő ügy); az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke és harmadik országokkal kötött megállapodások.

⁽⁹⁾ A4 csoport (54 folyamatban levő ügy); az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke és harmadik országokkal kötött megállapodások.

⁽¹⁰⁾ B1 csoport (68 folyamatban levő ügy); az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke, és többek között a 2988/95/EK, Euratom rendelet, a 2185/96/EK, Euratom rendelet és az 515/97/EK rendelet.

⁽¹¹⁾ B2 csoport – Vámügyek I. (38 folyamatban levő ügy); B3 csoport – Vámügyek II. (27 folyamatban levő ügy).

⁽¹²⁾ B4 csoport (43 folyamatban levő ügy); az 1073/1999/EK rendelet 3. cikke, a 2988/95/EK, Euratom rendelet és a 2185/96/EK, Euratom rendelet.

⁽¹³⁾ Egyes ügyeknél az elhúzódsra több okot is megjelöltek, például a forráshiányt és az együttműködés hiányát.

⁽¹⁴⁾ Lásd a 2B. mellékletet: a 40. sz. formanyomtatvány előző változata.

2008 decemberében az OLAF vizsgálatainak 78 %-a több mint kilenc hónapja volt folyamatban, 40 %-uk pedig több, mint két éve. Az FB úgy döntött, a kilenc hónapos jelentésekben szolgáltatott információk általános elemzése mellett ellenőrzi az ügyek elhúzódsának alapjául szolgáló – az OLAF vizsgálatvégző tisztviselői által a kilenc hónapos jelentésekben megjelölt – indokok következetességét is (az egyes indokok részletesebb bemutatására a jelentés fő részében kerül sor).

Az FB emellett megvizsgálta az elhúzódsok megjelölt okait is annak elemzése érdekében, hogy ezek mennyiben járulnak hozzá a folyamatban levő vizsgálatok elhúzódsa tényleges indokának vagy az elhúzódsát okozó legfontosabb tényezőkhöz a megértéséhez. E célból az FB a kezdeti információk értékeléseit is elemezte, különösen a kezdeti munkaterv-javaslatokat.

Ezen elemzés elvégzésével az FB továbbá azt is tisztázni kívánta, hogy a kilenc hónapos időszakon túl folyamatban levő vizsgálatok nagy aránya objektív és elkerülhetetlen okok következménye-e.

Ezenkívül az FB különös figyelmet szentelt a vizsgálatok befejezése várható időpontjának is, amelyet az OLAF a kilenc hónapos jelentésekben köteles közölni az FB-vel ⁽¹⁵⁾.

Módszertan

Az egyes területek sajátos jellegére, valamint az egyes területekre vonatkozó eltérő hatáskörökre és eljárási szabályokra tekintettel az elemzés területi alapon történt ⁽¹⁶⁾. E vélemény fő céljának megfelelően azonban az OLAF jelentéseit annak alapján is csoportosítottuk, hogy a vizsgálatvégző tisztviselők az ügyek meghatározott időn túli elhúzódsának indokaként a kilenc hónapos jelentés formanyomtatványán előre meghatározottak közül mely okokat jelölték be.

Konkrét következtetéseket levonni és ajánlásokat tenni területi alapon kell; általános következtetéseket és ajánlásokat azonban megfogalmazzunk.

2. RÉSZ

AZON OKOK ELEMZÉSE, AMELYEKEL AZ OLAF A VIZSGÁLATOK KILENC HÓNAPON BELÜLI BEFEJZÉSÉNEK ELMULASZTÁSÁT INDOKOLTA

1. „JELENTŐS FORRÁSOKAT BIZTOSÍTOTTAK, DE AZ OPERATÍV/VIZSGÁLATI MUNKA MENNYISÉGE MIATT ÍGY IS TÖBB IDŐRE VAN SZÜKSÉG”

Az FB-hez továbbított vizsgálatok körülbelül 50 %-a esetében az OLAF ezt jelölte meg az elhúzóds okaként ⁽¹⁷⁾.

Belső vizsgálatok: európai intézmények

Az FB 15 ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 31 %-a).

Az ügyek egy részét jól elmagyarázták és „a vizsgálati munka mennyisége” könnyen érthető volt a jelentés összefüggéseiben ⁽¹⁸⁾. Ugyanakkor az elhúzóds alapjául sok vizsgálat esetében különböző mögöttes okok szolgáltak: hosszú (7 hónapig terjedő) tétlenségi időszakok a vizsgálat kezdeményezése előtt; az ügy előrehaladása külső forrásokból származó esetleges információktól függött, azonban az OLAF ténylegesen nem tett vizsgálati lépéseket; emellett előfordult, hogy egyes esetekben nem magyarázták meg az elhúzódsát ⁽¹⁹⁾. Említették még a magánszemélyek együttműködésének hiányát, a meghallgatások későbbi időpontra halasztását, és a magánszemélyek vagy intézmények válaszára való várakozást ⁽²⁰⁾.

Az egyik jelentős tényező, amelyet azonosítottunk, az az eset, amikor a vizsgálatvégző tisztviselők más ügyeken, illetve nagyobb prioritású ügyeken dolgoznak ⁽²¹⁾.

⁽¹⁵⁾ Az 1073/99/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése.

⁽¹⁶⁾ Az A. Igazgatóság: Vizsgálatok és műveletek négy területre terjed ki: A1 csoport: Belső vizsgálatok: európai intézmények; A2 csoport: Belső/külső vizsgálatok: uniós szervek; A3 csoport: Közvetlen kiadások és külső támogatások; A4 csoport: Külső támogatások. A B. Igazgatóság: Vizsgálatok és műveletek szintén négy területet foglal magában: B1 csoport: Mezőgazdaság; B2 csoport: Vámügyek I.; B3 csoport: Vámügyek II.; B4 csoport: Strukturális intézkedések.

⁽¹⁷⁾ 48,36 %

⁽¹⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 31. és 44. sz. ügyet.

⁽¹⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 17., 14., 19. és 5. sz. ügyet.

⁽²⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 3. és 19. sz. ügyet.

⁽²¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 22., 14. és 1. sz. ügyet.

Végül egyes ügyekben annak ellenére, hogy az ügyszó jelentős számú vizsgálatvezető tisztviselőt osztottak be, az elhúzó okai között mind a „jelentős források”, mind a „forráshiány” szerepelt (22). Bár ennek az ellentmondásnak lehetnek olyan mögöttes okai, amelyek a vizsgálat különböző szakaszaiban a munkaerő eltérő beosztásával függnek össze, az olvasás során zavaró benyomást kelt.

Belső/külső vizsgálatok: uniós szervek

Az FB nyolc olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az ebben e területen az FB-hez továbbított ügyek 72 %-a).

Számos ügyre vonatkozóan jól leírják „a vizsgálati munka mennyiségét” mint az elhúzó okát, és az a jelentés összefüggéseiben könnyen érthető is (23).

Más ügyekben az FB azt észlelte, hogy hosszú (akár 6 hónapig terjedő) tétlenségi időszak telt el az ügy megindítása és a vizsgálatvezető tisztviselő kinevezése vagy a vizsgálat kezdete között, és hogy egyes esetekben az ügyért felelős vizsgálatvezető tisztviselő személyében bekövetkezett indokolás nélküli és nyilvánvaló változás az elhúzó okát (24). Egy nagyon mérsékelt gazdasági következményekkel járó ügyben magánszemélyek késedelmes együttműködése is megállapítható volt (25). Két különböző kilenc hónapos jelentés azonos ügyleírást és az ügy azonos kimenetelét tartalmazza, annak ellenére, hogy eltérő operatív cselekményekre került sor (26).

Közvetlen kiadások és külső támogatások

Az FB 21 olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 41 %-a).

Bár a legtöbb vizsgálatban az említett okot jól megmagyarázzák és az az ügytehernek is megfelel (27), megjegyzendő, hogy az ügyek egyharmada bűnügyi segítségnyújtás jellegű, és az OLAF részéről operatív cselekményre nem került sor (28), illetve más szervek válaszára várnak (29).

Külső támogatások

Az FB 20 olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 43 %-a).

Egyes ügyekben jó a tervezés, a vizsgálat célja világos és részletesen meghatározott, a vizsgálatokat jól folytatják le és az elhúzó okoknak világos és megalapozott oka van (30).

Más ügyekben azonban „a vizsgálati munka mennyisége” nem az OLAF által végzett munkának felel meg, hanem arról van szó, hogy az OLAF várja külső cégek vagy szakértők által végzett ellenőrzések eredményét, az OLAF részéről történő bármiféle aktív részvétel vagy szoros nyomon követés nélkül (31). Mint arra az e tárgyban készült első felügyeleti bizottsági véleményben rámutattunk, ezen a területen nem felismerhető az OLAF munkája jelentette hozzáadott érték. Az FB a vizsgálatok tervezésében az átláthatóság bizonyos fokú hiányát észlelte a harmadik országba irányuló küldetéseket követően, valamint a vizsgálati lépések megtételét követő néhány hónap elteltével (32).

Az FB egyes harmadik országokba irányuló küldetések nem megfelelő tervezését is megállapította (33). A megfelelő dokumentáció összeállítása nem közös megközelítés alapján történik; néha küldetést szerveznek okirati bizonyítékok beszerzése érdekében, máskor az iratok továbbítását közvetlenül a bizottsági delegáción keresztül szervezik meg (34), az érintett főigazgatósággal való előzetes kapcsolatfelvétel nélkül, ami késedelemhez vezet a vizsgálatok végrehajtásában (35). Ez továbbá a költséghatékonysági értékelés hiányára is utal.

(22) Lásd a 4. mellékletben a 26. sz. ügyet.

(23) Lásd a 4. mellékletben az 50. sz. ügyet.

(24) Lásd a 4. mellékletben a 47., 40. és 48. sz. ügyet.

(25) Lásd a 4. mellékletben a 49. sz. ügyet.

(26) Lásd a 4. mellékletben az 53. és 54. sz. ügyet.

(27) Lásd a 4. mellékletben többek között a 77. és 68. sz. ügyet.

(28) Lásd a 4. mellékletben az 59., 61., 60., 62., 75. és 70. sz. ügyet.

(29) Lásd a 4. mellékletben a 64. sz. ügyet.

(30) Lásd a 4. mellékletben a 117., 15. és 135. sz. ügyet.

(31) Lásd a 4. mellékletben a 112. és 115. sz. ügyet.

(32) Lásd a 4. mellékletben a 120. és 123. sz. ügyet.

(33) Lásd a 4. mellékletben a 128. sz. ügyet.

(34) Lásd a 4. mellékletben a 130. sz. ügyet.

(35) Lásd a 4. mellékletben a 147. sz. ügyet.

Néha úgy indokolják a késelemet, hogy az a nemzeti igazságügyi hatóságoktól érkező kérelem hiányának tulajdonítható⁽³⁶⁾. Emellett előfordult, hogy az elhúzóadás igazolására egymásnak ellentmondó okokat jelöltek be a jelentésformanyomtatványon, nevezetesen a „jelentős források” és az „alacsony prioritás és korlátozottan rendelkezésre álló források” lehetőségeket⁽³⁷⁾.

Következtetések és ajánlások:

Az elemzett vizsgálatok több mint felében a „jelentős forrásokat biztosítottak, de az operatív/vizsgálati munka mennyisége miatt így is több időre van szükség” indok nem felel meg a késelem tényleges okának.

Az FB számára aggodalomra ad okot a tény, hogy a vizsgálatvégző tisztviselők akkor is ezt az okot jelölik be a formanyomtatványon, ha a valódi ok ettől eltér. Az FB megállapította, hogy ezt az okot általánosan (megkülönböztetés nélkül) használják, és ugyanabban a csoportban dolgozó vizsgálatvégző tisztviselők is eltérően értelmezik.

A tény, hogy a vezetés (csoportvezető és igazgató) az ügyek elhúzóadásának ellentmondó indokait tartalmazó jelentéseket hivatalosan ellenjegyez – „láttamoz” –, a vizsgálatok belső ellenőrzésére fordított figyelem nem kielégítő szintjét mutatja.

Az elhúzóadások ezen okának nem megbízható használata ahhoz vezethet, hogy az OLAF félrevezető következtetéseket von le a munkaerő-igény, a költségvetési igények és a vizsgálatok elhúzóadásának csökkentésére elfogadott intézkedések terén.

Ezeket a jelentéseket a vizsgálatok irányítási segédeszközeként kell használni. Az FB azt javasolja, hogy az OLAF a vizsgálati stratégia újraértékelése érdekében vizsgálja felül azokat a vizsgálatokat, ahol ezt az okot jelölték meg a formanyomtatványon, figyelembe véve az ügyek be nem fejezésének valódi okát.

Mezőgazdaság

Az FB 28 olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 65 %-a).

Az FB megállapította, hogy az ügyeket jól elmagyarázták, és az OLAF vizsgálatvégző tisztviselői folyamatos munkát végeztek⁽³⁸⁾. Az e területen felmerülő összehangolási ügyek többségében azonban az elhúzóadások alapvető oka nem az OLAF vizsgálatvégző tisztviselői által elvégzendő munka mennyisége, hanem a tagállami hatóságok gyors (vagy bármilyen) válaszána hiánya. Ezekben az ügyekben az OLAF e hatóságok válaszára vár⁽³⁹⁾.

Néhány külső vizsgálati ügyben ugyanez a probléma áll fenn⁽⁴⁰⁾, és egyes esetekben megállapítást nyert, hogy a különböző vizsgálati lépésekre vonatkozóan szolgáltatott információk egy része nem világos és nincs időrendben sem, ami megnehezíti a késelem pontos okának értékelését⁽⁴¹⁾.

Emellett megállapítható, hogy néha a kezdeti információk értékelése során mutakozó hosszú tétlenségi időszakok ahhoz vezettek, hogy a kilencónapos időszak alatt kevés operatív munka elvégzésére került sor⁽⁴²⁾.

Szintén megállapítást nyert, hogy ezen ügyek egy része büntetőjogi elemeket is tartalmazott, amelyek az érintett tagállamokban nyomozás tárgyát képezték. Ezekben az esetekben az OLAF vizsgálatait a tagállamok igazságügyi hatóságaival való közvetlen információcsere hiányában felfüggesztették⁽⁴³⁾.

Vámügyek I. és II.

Az FB 28 olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 55 %-a).

⁽³⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 145. sz. ügyet.

⁽³⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 126., 122., 121. és 150. sz. ügyet.

⁽³⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 181., 169., 178., 179., 176. és 194. sz. ügyet.

⁽³⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 159., 161., 162., 167., 165., 166., 175., 191. és 193. sz. ügyet.

⁽⁴⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 171. és 177. sz. ügyet.

⁽⁴¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 179. sz. ügyet.

⁽⁴²⁾ Lásd a 4. mellékletben a 189. sz. ügyet.

⁽⁴³⁾ Lásd a 4. mellékletben a 186. és 183. sz. ügyet.

Ezen ügyek nagyobb része a tagállami hatóságokkal való együttműködéstől függ, és az OLAF nagy részben a tagállami hatóságokat támogatja vizsgálataik lefolytatásában. Más ügyekben az OLAF arra vár, hogy a tagállam vagy harmadik ország információt szolgáltasson ⁽⁴⁴⁾.

Az FB elfogadja a dömpingellenes ügyek külső vizsgálatára vonatkozóan az OLAF által előadott magyarázatot, amely szerint ezeket a vizsgálatokat jellegük, terjedelmük, a kölcsönös segítségnyújtáson keresztül több tagállam részvétele, valamint a harmadik országokba irányuló küldetések miatt nem lehetett kilenchnapos időszak alatt befejezni ⁽⁴⁵⁾. Más munkák magasabb prioritását is említették, és megállapítást nyert, hogy egyes régi ügyek, amelyekben a tagállamok válaszát várják, még folyamatban vannak ⁽⁴⁶⁾.

Megjegyzendő továbbá, hogy az összehangolási ügyekben a kilenchnapos időszak túllépésének okait jól elmagyarázták és az okok megalapozottak voltak. Ezenkívül az ügyek indulásakor részletes vizsgálati munkaterveket készítettek ⁽⁴⁷⁾.

Egyes bűnügyi segítségnyújtási ügyekben megállapítható, hogy az ügy előrehaladása a nemzeti bíróságok tevékenységétől vagy megkeresések teljesítésétől függ ⁽⁴⁸⁾.

Az FB örömmel állapította meg, hogy a kilenchnapos jelentéseket kifejezetten irányítási segédeszközként alkalmazták az ügyek újraértékeléséhez, amelyet a késedelem elkerülhetetlen okainak részletes elemzése előzött meg ⁽⁴⁹⁾.

Strukturális intézkedések

Az FB 13 olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 50 %-a).

Egyes ügyekben „a vizsgálati munka mennyisége” az ügyért felelős vizsgálatvégző tisztviselő személyében bekövetkezett változásnak felel meg ⁽⁵⁰⁾. Más ügyekben a felelős vizsgálatvégző tisztviselő munkaterhelése áll a késedelem mögött ⁽⁵¹⁾. Úgy tűnik, „a vizsgálati munka mennyiségét” az operatív cselekmények listája nem igazán támasztja alá ⁽⁵²⁾.

Az FB megállapította, hogy mind a kezdeti információk értékelésének szakasza, mind az operatív munkával töltött idő túlságosan hosszadalmas, az előbbi ügyenként egy évnél is tovább, az utóbbi tíz hónapig terjedő ideig is eltarthat, anélkül, hogy a jelentésben ezt világosan megindokolnák ⁽⁵³⁾.

Következtetések és ajánlások:

Az „operatív/vizsgálati munka mennyisége” indok meghatározását és használatát illetően a pontosság általános hiánya jellemző, mivel ez az indok nem tesz különbséget az OLAF által végzett, valamint a segítségnyújtási és összehangolási ügyek többségében a nemzeti hatóságok felelősségi körébe tartozó munka mennyisége között.

A pontosság e hiánya nem teszi lehetővé, hogy pontos képet alkossunk a külső nemzeti hatóságoknak nyújtott segítségről és a velük való együttműködésről, illetve felmérjük ennek szintjét, ami megnehezíti az OLAF számára teljesítményének javítását.

A külső vizsgálatok terén – a vámügyek kivételével – a késedelem valódi okait ettől eltérő különféle tényezők jelentették.

Tanácsos lenne újragondolni „a munka mennyiségének” meghatározását, ahogy az az egyes ügyekben alkalmazandó, annak érdekében, hogy pontosabban azonosítható legyen, ki felelős az adott intézkedések meghozataláért.

⁽⁴⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 201., 207. és 215. sz. ügyet.

⁽⁴⁵⁾ Lásd a 4. mellékletben a 202., 208., 211., 212., 234., 214., 229., és 237. sz. ügyet.

⁽⁴⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 198. és 205. sz. ügyet.

⁽⁴⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 240., 241., 242., 245. és 246. sz. ügyet.

⁽⁴⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 244., 231. és 238. sz. ügyet.

⁽⁴⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 241. sz. ügyet.

⁽⁵⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 254. sz. ügyet.

⁽⁵¹⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 168. sz. ügyet.

⁽⁵²⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 260. sz. ügyet.

⁽⁵³⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 264. sz. ügyet.

2. „A VIZSGÁLATOK TAKTIKAI CÉLÚ IDEIGLENES FELFÜGGESZTÉSE”

Az FB e tárgyban elfogadott előző véleményében már kifejtette, hogy a kilenchnapos jelentésekben korlátozni kellene vagy meg kellene szüntetni „a vizsgálatok taktikai célú ideiglenes felfüggesztése” kifejezés használatát. Emellett a vizsgálatok elhúzódsának indokaként megfontoltan és pontosan kell alkalmazni.

Örömmel nyugtázzuk, hogy 2008-ban egyetlen olyan vizsgálati jelentést sem nyújtottak be az FB-hez, amely hivatalosan az elhúzóds ezen indokát jelölné meg, azonban megjegyzendő, hogy alkalmazták olyan kilenchnapos jelentésekben, ahol az „egyéb” okot említették ⁽⁵⁴⁾. Ezenkívül van még néhány folyamatban levő ügy, ahol ezt az okot jelölték meg ⁽⁵⁵⁾:

Belső vizsgálatok: európai intézmények

Az FB négy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 8 %-a).

Megállapítható, hogy ezt az okot nem magyarázták meg világosan, és használata nem is volt megalapozott. Egyes esetekben arra használták, hogy két összefüggő ügyet felfüggeszsenek ⁽⁵⁶⁾, anélkül, hogy figyelmet fordítottak volna az érintett személyek eljárási jogaira. Az FB gazdasági hatással nem járó, látszólag homályos állításokon alapuló vizsgálatokat is azonosított.

Egyes vizsgálati jelentésekben harmadik országokba irányuló küldetések szerepelnek, világos vizsgálati stratégia nélkül. A „taktikai célú ideiglenes felfüggesztés” kifejezést egyes ügyekben más okokkal együtt használják, így az ügyért felelős vizsgálatvezető tisztviselő munkaterhére és magánszemély együttműködésének hiányára ⁽⁵⁷⁾ hivatkoznak, amikor az ügy befejezése elmaradásának valódi oka, hogy az OLAF nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy nem-tagállamban harmadik feleket hallgasson meg.

Közvetlen kiadások és külső támogatások

Az FB hét olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 13 %-a).

Egyes ügyekben jól elmagyarázzák a „taktikai célú ideiglenes felfüggesztés” használatát ⁽⁵⁸⁾. Meg kell azonban jegyezni, hogy voltak olyan esetek, amikor az OLAF nem folytatott további vizsgálati tevékenységet, az információt továbbították egy tagállam igazságügyi hatóságának, és az OLAF tovább várt az ügyekkel arra az esetre, ha e hatóságoknak az OLAF segítségére lenne szükségük ⁽⁵⁹⁾.

Az elhúzóds mögöttes oka néha a Bizottság más szolgálataival való együttműködés volt ⁽⁶⁰⁾.

Külső támogatások

Az FB öt olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 11 %-a).

Megjegyzendő, hogy a „taktikai célú ideiglenes felfüggesztés” mögött az összes ügyben az állt, hogy az OLAF külső cégek által folytatott ellenőrzések befejezésére várt, további vizsgálati tevékenységet az OLAF nem végzett ⁽⁶¹⁾.

Következtetések és ajánlások:

A „taktikai célú ideiglenes felfüggesztés” indokot megfontoltan kell alkalmazni egy vizsgálat folyamatban tartására és részletesen meg kell magyarázni, hogy világos képet adjon a vizsgálati stratégiáról.

Azokat a még folyamatban levő vizsgálatokat, ahol ezt az okot jelölték meg, újból meg kell vizsgálni, különös figyelmet fordítva azokra, amelyek már a 2007-ben kapott kilenchnapos jelentésekben is szerepeltek.

⁽⁵⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben a 79., 38. és 76. sz. ügyet.

⁽⁵⁵⁾ Lásd a 4. mellékletben a 18., 79., 76., 38. és 36. sz. ügyet.

⁽⁵⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 6. és 21. sz. ügyet.

⁽⁵⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 21. sz. ügyet.

⁽⁵⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 69. és 78. sz. ügyet.

⁽⁵⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 63. sz. ügyet.

⁽⁶⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 66. sz. ügyet.

⁽⁶¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 110., 111., 114., 115. és 125. sz. ügyet.

3. „FORRÁSHIÁNY”

Belső vizsgálatok

Az FB kilenc olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 19 %-a).

Az FB megállapította, hogy az elhúzóadásoknak többféle oka van, amelyek több ügyben azonosak: valamivel korábban indított más ügyeknek elsőbbséget biztosítanak; hosszú (négy-öt hónaptól tizenegy hónapig terjedő) tétlenségi időszakok mutatkoznak azt követően, hogy harmadik országba irányuló küldetés keretében iratokat szereztek be, vagy – a csekély vagy meg nem becsült mértékű gazdasági hatással járó ügyekben – az adatokról másolatot készítenek, további vizsgálat nélkül ⁽⁶²⁾.

Az ügyért felelős vizsgálatvégző tisztviselők száma ezen ügyek mindegyikében összhangban állt az értékelő által a kezdeti információk értékelésében a munkaerő beosztására tett javaslattal vagy meghaladta azt.

Egyes ügyekben a „forráshiány” indok a felelős vizsgálatvégző tisztviselő ideiglenes távollétéből eredő munkaerő-hiányt takarja ⁽⁶³⁾.

Közvetlen kiadások és külső támogatások

Az FB négy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 7 %-a).

Ezekben az ügyekben a „forráshiány” indokot részletesen megmagyarázzák, az a felelős vizsgálatvégző tisztviselők munka-terhelésére utal, a szóban forgó ügy átlagos prioritásával összekapcsolva ⁽⁶⁴⁾, vagy az OLAF-ban a szükséges nyelvtudással rendelkező vizsgálatvégző tisztviselők hiányát jelenti ⁽⁶⁵⁾.

Arra is volt példa, hogy egy magas prioritású ügyben, ahol elvileg elegendő munkaerőt bocsátottak rendelkezésre, nem szolgáltak magyarázattal a forráshiányra ⁽⁶⁶⁾.

Külső támogatások

Az FB kilenc olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 19 %-a).

Az FB aggodalommal állapította meg, hogy az ügyek megindítása után hosszú (kilenctől tizenhárom hónapig terjedő) ideig semmilyen vizsgálati cselekményre nem került sor, és a munkatervet nem kezdték meg annak ellenére, hogy a vizsgálatvégző tisztviselők száma megfelelt az eredeti információk értékelésében javasoltaknak ⁽⁶⁷⁾.

Egyes esetekben a kilenchnapos jelentésekben ellentmondó okokat jelöltek meg: a „jelentős források”, „az ügy összetettségé” és a „forráshiány” okokat ⁽⁶⁸⁾. Emellett az FB megállapította, hogy egyes esetekben az OLAF az ügy megindításáról való döntést követően több hónapig külső ellenőrzések befejeződésére várt bármiféle nyomozati cselekmény végzése nélkül, más-
kor pedig más ügyek elsőbbségére hivatkozott ⁽⁶⁹⁾.

Más ügyekben a valódi ok – amelyet a formanyomtatvány más részeiben említenek – az ügy összetettsége és a vizsgálati munka mennyisége ⁽⁷⁰⁾, vagy „időhiány”, további magyarázat nélkül ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶²⁾ Lásd a 4. mellékletben a 7., 36., 9. és 8. sz. ügyet.

⁽⁶³⁾ Lásd a 4. mellékletben a 45. és 41. sz. ügyet.

⁽⁶⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben a 72. sz. ügyet.

⁽⁶⁵⁾ Lásd a 4. mellékletben a 94. sz. ügyet.

⁽⁶⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 104. sz. ügyet.

⁽⁶⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 140., 144. és 131. sz. ügyet.

⁽⁶⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 150. sz. ügyet.

⁽⁶⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 154. és 119. sz. ügyet.

⁽⁷⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 126. sz. ügyet.

⁽⁷¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 129. sz. ügyet.

Következtetések és ajánlások:

A vizsgálat kilenc hónapon belül történő be nem fejezésének magyarázataként a „forráshiány” mint ok említése a vizsgált ügyek többségében nem megalapozott.

Ez az FB különösen aggasztónak találja, figyelemmel arra, hogy az OLAF-nak az éves költségvetésben az alkalmazottak számának növelésére irányuló kérése elvben szintén a vizsgálatok és műveletek területén mutakozó „forráshiány” elemzésén alapulna. Ezért szigorú figyelmet kell szentelni e kérdésnek.

Ez az FB számára azért is releváns, mivel az OLAF éves költségvetési tervezetéről az FB-vel is konzultálnak. Az erre az okra való hivatkozás terén bármilyen pontatlanság félrevezető következtetésekhez vezethet az OLAF költségvetését illetően.

Ezen ok alkalmazását a kilenc hónapos jelentésekben részletesen meg kell magyarázni. Ezenkívül a helyzet orvoslását szolgáló gyakorlati megoldásokat kellene javasolni és bemutatni minden olyan jelentésben, ahol erre az okra hivatkoznak.

Vámügyek I. és II.

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 3 %-a).

Az egyik ügyben magasabb műveleti prioritásokat említenek ⁽⁷²⁾, és világosan megmagyarázzák, mi az oka annak, hogy nem teljes munkaidőben dolgoztak az adott ügyön, valamint a forráshiánnyal járó helyzetre vonatkozó megoldásokat is vázolnak ⁽⁷³⁾.

Strukturális intézkedések

Az FB hat olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 23 %-a).

Valamennyi ügyben ugyanarra az okra hivatkoznak a késelem indoklására: „forráshiány és a vizsgálati munka jelentős mennyisége” ⁽⁷⁴⁾; egy ügy kivételével ⁽⁷⁵⁾ azonban nem szolgálnak magyarázattal, amely lehetővé tenné e két ok bármelyikének megértését.

Következtetések és ajánlások:

A vámügyi terület kivételével, ahol a kilenc hónapos jelentéseket – helyesen – irányítási segédesszöveggé használták a vizsgálati szükségletek újragondolásához, magyarázatra van szükség az ügyek elhúzódsának indoklásául megjelölt okok megértéséhez.

4. „ALACSONY PRIORITÁS ÉS KORLÁTOZOTTAN RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ FORRÁSOK”

Az FB e tárgyban elfogadott előző véleményében már kifejtette, hogy vizsgálati politikai szempontból, ha egy ügy „alacsony prioritású”, és ehhez „korlátozottan rendelkezésre álló források” kapcsolódnak, akkor nem az ügy befejezésének elmaradását kell indokolni, hanem inkább azt, miért tartják még nyitva kilenc hónappal később is.

Örömmel nyugtázzuk, hogy az ügyek elhúzódsának ezt az okát 2008-ban eltávolították a kilenc hónapos jelentés formanyomatványából. Maradt még azonban néhány folyamatban levő ügy, ahol ezt az okot alkalmazták, és amelyeket sürgősen újból meg kell vizsgálni.

Belső vizsgálatok: uniós intézmények

Az FB öt jelentést vizsgált meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 10 %-a).

⁽⁷²⁾ Lásd a 4. mellékletben a 204. sz. ügyet.

⁽⁷³⁾ Lásd a 4. mellékletben a 230. sz. ügyet.

⁽⁷⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben a 252., 253., 256., 257., 258. és 259. sz. ügyet.

⁽⁷⁵⁾ Lásd a 4. mellékletben a 253. sz. ügyet.

Az FB megállapítja, hogy egyes ügyek hosszú ideig (akár a kezdeti információk értékelésétől számított 10 hónapig is) nyitva maradtak anélkül, hogy bármilyen vizsgálati cselekményre sor került volna, aminek az volt az oka, hogy a vizsgálatvégző tisztviselő egy belső vizsgálat eredményére várt ⁽⁷⁶⁾.

Egyes ügyekben ezeket az okokat „a vizsgálati munka mennyisége” vagy az „együttműködés hiánya magánszemély részéről” okokkal együtt alkalmazzák ⁽⁷⁷⁾. Néha nem említenek gazdasági hatást, és nem érnek el kézzelfogható eredményeket, csupán esetleges szabálytalanságokra hivatkoznak ⁽⁷⁸⁾.

A felelős vizsgálatvégző tisztviselők száma az összes ügyben megfelelő (kettő és négy között alakul), néhány vizsgálat még folyamatban van, míg más vizsgálatok befejezéséhez több mint két évre volt szükség.

Külső támogatások

Az FB négy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 8 %-a).

Az FB aggodalommal észlelte, hogy a jelentésekben „az európai bizottsági forrásokra nézve pénzügyi hátránnyal nem járóként” jellemzett vizsgálatokat indítottak, és kis gazdasági hatással járó ügyekben harmadik országokba irányuló küldetésekre került sor ⁽⁷⁹⁾.

Az FB megállapította továbbá, hogy egyes vizsgálatok elhúzódásának indokául a jelentés-formanyomtatványban ellentmondó okokat jelöltek be, például a „jelentős forrásokat biztosítottak” és az „alacsony prioritás és korlátozottan rendelkezésre álló források” indokokat, és ennek ellenére az utóbbi ügyben helyszíni küldetésekre került sor harmadik országokban ⁽⁸⁰⁾.

A felelős vizsgálatvégző tisztviselők száma valamennyi fent említett ügyben megfelelőnek tűnik, ezt nem is kérdőjelezzik meg.

Következtetések és ajánlások:

A „korlátozottan rendelkezésre álló források” indok egyetlen vizsgált kilenc hónapos jelentés esetében sem megalapozott. Ami a humán erőforrásokat illeti, a vizsgálatvégző tisztviselők száma a vizsgálati munka mennyiségét és a munkatervekben szereplő javaslatokat tekintve megfelelőnek tűnik, és ezt egyik ügyben sem kérdőjelezték meg. Egyes ügyek rendkívül kis mértékű pénzügyi hatással járnak, vagy egyáltalán nincsenek pénzügyi hatással az Európai Közösségek forrásaira.

A tény, hogy a vezetés (csoportvezető és igazgató) hivatalosan ellenjegyzzi – „láttamozza” – ezeket a jelentéseket, a vizsgálatok belső ellenőrzésére fordított figyelem nem kielégítő szintjét mutatja.

Ha „korlátozottan rendelkezésre álló forrásokra” hivatkoznak, ezt világosan meg kell magyarázni a munkaerő-elosztásra és az OLAF pénzügyi forrásaira vonatkozó, félrevezető következtetések elkerülése érdekében.

A vezetőtanácsához benyújtott értékelő jelentésnek költséghatékonysági értékelést és az adott csoport humán erőforrásainak áttekintését is tartalmaznia kell. Szintén meg kell említeni a vizsgálatvégző tisztviselők más ügyekhez történő beosztását, valamint azon még függőben levő és magas prioritásúként besorolt ügyek számát, amelyek szükségessé tehetik a szóban forgó vizsgálatvégző tisztviselők más ügyekhez történő beosztását.

Vámügyek I. és II.

Az FB három olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 5 %-a).

Ezeket az ügyeket jól leírják és megmagyarázzák, és az ügyek befejezésére rendelkezésre álló időkeretet betartották. Az OLAF beavatkozása pontos ⁽⁸¹⁾. A jelentések tartalmi része az alacsony prioritást és a korlátozottan rendelkezésre álló forrásokat egyaránt megfelelő módon indokolja.

⁽⁷⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 12. sz. ügyet.

⁽⁷⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 13. és 15. sz. ügyet.

⁽⁷⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 16. és 18. sz. ügyet.

⁽⁷⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 116. és 118. sz. ügyet.

⁽⁸⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 121. és 122. sz. ügyet.

⁽⁸¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 206., 209. és 210. sz. ügyet.

Strukturális intézkedések

Az FB egy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 3 %-a).

Nem került sor vizsgálat kezdeményezésére, mivel úgy ítélték meg, hogy nem lenne költséghatékony. Csak „alapvető ellenőrzési technikákat alkalmaztak, amelyek a projekt finanszírozásának odaítélésében szabálytalanságok kockázatára utalnak”. Ha az ügy alacsony prioritású, lehet, hogy nem szükséges külső vizsgálatot indítani ⁽⁸²⁾.

Következtetések:

Az ügy elhúzódsának indoka megalapozott, azt jól elmagyarázták és elvégezték a költséghatékonsági értékelést is.

5. „AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS HIÁNYA”**Az együttműködés hiánya tagállam részéről**

Az FB 2007-ben hét, 2008-ban hat vizsgálati jelentést kapott kézhez.

Belső vizsgálatok: európai intézmények

Az FB egy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 2 %-a).

Megállapítást nyert, hogy ez egy külső vizsgálat, amelyben két csoport vesz részt, és a Bizottság szolgálatai együttműködésének hiányára hivatkoznak. Ugy tűnik, nem terveznek intézkedéseket az együttműködés e hiánya tekintetében ⁽⁸³⁾.

Belső/külső vizsgálatok: uniós szervek

Az FB egy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 9 %-a).

Az FB megállapította, hogy ezen ügy elhúzódsának indoka nem tagállam, hanem egy olyan harmadik ország együttműködésének hiánya, ahol bűnügyi nyomozást indítottak. Az OLAF a kilenchnapos időszak alatt semmilyen vizsgálati tevékenységet nem végzett, egy külső szerv jelentésére vár, hogy megtehesse a „megfelelő lépéseket” ⁽⁸⁴⁾.

Külső támogatások

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 9 %-a).

Az FB bizonyos zavart észlelt az értékelési időszak időpontjait (négy vizsgálatvégző tisztviselőnél egy év és egy hónapig terjedő időszak) és a kezdeti információk értékelése elkészítésének időpontját (előfordult, hogy a vizsgálat megindítása előtt mindössze három nappal készült el) illetően. A kilenchnapos időszak alatt nem került sor vizsgálati cselekmények végrehajtására, mivel a tagállamok nemzeti igazságügyi hatóságai nem kérték az OLAF segítségét ⁽⁸⁵⁾.

Az FB észlelte továbbá, hogy az OLAF egy olyan ügyben, ahol a 2185/96/EK rendeletre való utalással tagállam együttműködésének hiányára hivatkozik, nem hajtotta végre a vizsgálati tervben felsorolt intézkedéseket ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸²⁾ Lásd a 4. mellékletben a 250. sz. ügyet.

⁽⁸³⁾ Lásd a 4. mellékletben a 24. sz. ügyet.

⁽⁸⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben az 55. sz. ügyet.

⁽⁸⁵⁾ Lásd a 4. mellékletben a 133. sz. ügyet.

⁽⁸⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 147. sz. ügyet.

Következtetések és ajánlások:

**A vizsgált ügyekben pontatlanul alkalmazzák a tagállam együttműködésének hiányára való hivatkozást. Ez néha a Bizottság szolgálatai vagy harmadik országok nemzeti hatóságai részéről való együttműködés hiányára utal. Más-
kor utalhat az OLAF segítsége iránti kérelem hiányára a tagállami nemzeti hatóságok részéről.**

Ezenkívül nem vázolják az együttműködés hiánya jelentette probléma lehetséges megoldásait.

Az FB azt javasolja, hogy a vizsgálatvégző tisztviselők alaposan fontolják meg ezen ok alkalmazását, és ajánlja, hogy a vezetők pedig szigorúan ellenőrizzék azt.

Mezőgazdaság

Az FB hét olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 16 %-a).

A vizsgált ügyek mezőgazdasági tárgyú külső vizsgálatok, illetve összehangolási ügyek, amelyekben az OLAF – egyes esetekben a vele való gyenge együttműködésről tanúbizonyságot tevő – tagállami hatóságok válaszára vár ⁽⁸⁷⁾. A kilenchnapos jelentésekben szolgáltatott információk alapján úgy tűnik, az OLAF nem játszik túlzottan proaktív szerepet a korábban már kért információk beszerzésében ⁽⁸⁸⁾.

Vámügyek I. és II.

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 4 %-a).

A vizsgált ügyek összehangolási és bűnügyi segítségnyújtási ügyek, amelyekben a nemzeti hatóságok az OLAF segítségét kérték ⁽⁸⁹⁾.

Strukturális intézkedések

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 7 %-a).

Az FB megállapította, hogy a külső vizsgálati ügyekben hosszú (nyolc-, illetve négyhónapos) időszakok teltek el anélkül, hogy a nemzeti hatóságok válaszoltak volna ⁽⁹⁰⁾.

Következtetések és ajánlások:

Valamennyi vizsgált ügyben pontosan azonosították a tagállamok együttműködésének hiányát; hatékonyabb együttműködésre van szükség a tagállamokkal és a tagállamok részéről.

Az OLAF-nak proaktívabban kell fellépnie.

Az együttműködés hiánya a Bizottság szolgálatai részéről

Az FB 2007-ben kettő, 2008-ban három vizsgálati jelentést kapott kézhez.

Belső vizsgálatok: európai intézmények

Az FB három olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 16 %-a).

⁽⁸⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 188. sz. ügyet.

⁽⁸⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 157., 163. és 180. sz. ügyet.

⁽⁸⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 224. és 225. sz. ügyet.

⁽⁹⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 262. és 255. sz. ügyet.

E három ügyben az „együttműködés hiánya a Bizottság szolgálatai részéről” nem a késedelem egyetlen oka, amelyet a vizsgálatvégző tisztviselők megjelöltek. Ez az ok más magyarázatokkal, például a taktikai célú ideiglenes felfüggesztéssel, a vizsgálatvégző tisztviselők által más ügyeknek tulajdonított magasabb prioritással és a nemzeti igazságügyi hatóságokkal való együttműködési lépésekkel ⁽⁹¹⁾ együtt jelenik meg.

Megállapítást nyert, hogy a jelentésekben említett „együttműködés hiányát a Bizottság szolgálatai részéről” az OLAF részéről nem követik a helyzet megoldására tett proaktív lépések.

Közvetlen kiadások és külső támogatások

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol erre az okra hivatkoztak.

Az FB megállapította, hogy a Bizottság szolgálatai részéről az együttműködés hiánya némiképp megtévesztő fogalom, amely semmilyen hatással nem járt az OLAF vizsgálatára mint olyanra ⁽⁹²⁾.

Külső támogatások

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 4 %-a).

Ezekben az ügyekben nem világos az „együttműködés hiánya a Bizottság szolgálatai részéről”. Az egyik ügyben nem magyarázzák meg az együttműködés hiányának e típusát, a másik ügyben pedig úgy tűnik, a Bizottság szolgálatai külső okokkal igazolták a késedelmet ⁽⁹³⁾.

Következtetések és ajánlások:

Azokban a vizsgált ügyekben, ahol a Bizottság szolgálatai együttműködésének hiányát azonosították, úgy tűnik, az OLAF nem hozott konkrét intézkedéseket a helyzet megoldására.

Az OLAF-nak törekednie kell arra, hogy ezen a területen megtalálja a kommunikációs csatornák felgyorsításának módját.

Az együttműködés hiánya más intézmény részéről

Az FB 2007-ben három, 2008-ban hat vizsgálati jelentést kapott kézhez.

Közvetlen kiadások és külső támogatások

Az FB egy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 2 %-a).

Az okot jól elmagyarázzák, és a vizsgálat elhúzódnásának emellett számos más oka is van ⁽⁹⁴⁾.

Külső támogatások

Az FB két olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 4 %-a).

A mögöttes ok mindkét ügyben nemzeti igazságügyi hatóságokkal függ össze, nem pedig más intézményekkel: az OLAF segítsége iránti kérelem hiánya a nemzeti igazságügyi hatóságok részéről ⁽⁹⁵⁾, illetve a nemzeti igazságügyi hatóságok válságának hiánya ⁽⁹⁶⁾.

Következtetések és ajánlások:

Az említett ügyek egy részében pontatlanul alkalmazzák ezt az indokot.

Az FB javasolja, hogy az esetleges zavarok elkerülése érdekében vizsgálják felül ezen ok használatát.

⁽⁹¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 2., 24. és 43. sz. ügyet.

⁽⁹²⁾ Lásd a 4. mellékletben a 96. és 100. sz. ügyet.

⁽⁹³⁾ Lásd a 4. mellékletben az 53. és 148. sz. ügyet.

⁽⁹⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben a 100. sz. ügyet.

⁽⁹⁵⁾ Lásd a 4. mellékletben a 133. sz. ügyet.

⁽⁹⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 134. sz. ügyet.

Mezőgazdaság

Az FB egy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 2 %-a).

Az ügyet jól elmagyarázzák, és a külső vizsgálatban az OLAF aktív szerepet játszott az ügy előrevitelében, valamint abban, hogy kedvező választ kapjon egy harmadik ország nemzeti hatóságaitól ⁽⁹⁷⁾.

Vámügyek I. és II.

Az FB öt olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 10 %-a).

Az összes ügyet nagyon jól bemutatják és alaposan elmagyarázzák. A felelős vizsgálatvégző tisztviselők azonban rendszeresen az „együttműködés hiánya más intézmény részéről” opciót jelölik meg, de zárójelben jelzik, hogy az együttműködés hiánya harmadik országok nemzeti hatóságai részéről áll fenn; valamennyi összehangolási ügy elhúzódsának oka valójában ez utóbbi ⁽⁹⁸⁾.

Következtetések és ajánlások:

Valamennyi ügyet világosan elmagyarázzák. Az elhúzóds oka azonban „együttműködés hiánya harmadik országok nemzeti hatóságai részéről”, ami különbözik az „együttműködés hiánya más intézmény részéről” októl. Az FB-hez e területeken egyetlen olyan kilenchnapos jelentést sem juttattak el, amelyben más intézmény együttműködésének hiányáról lenne szó.

Az egyértelműség érdekében az „együttműködés hiánya harmadik ország részéről” indokot célszerű külön választási lehetőségként feltüntetni.

Az együttműködés hiánya magánszemély/vállalkozás részéről

Az FB 2007-ben tizenhárom, 2008-ban három vizsgálati jelentést kapott kézhez.

Belső vizsgálatok: európai intézmények

Az FB három olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 6 %-a).

Két ügyben az okot jól elmagyarázzák és használata megalapozott ⁽⁹⁹⁾. A harmadik ügyben azonban az OLAF nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy a szóban forgó magánszemélyt meghallgassa ⁽¹⁰⁰⁾.

Közvetlen kiadások és külső támogatások

Az FB egy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 2 %-a).

A szóban forgó ügyben az ok használata megalapozott ⁽¹⁰¹⁾.

Külső támogatások

Az FB öt olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 10 %-a).

Ezekben az ügyekben az ok mindig más okokkal együtt jelenik meg, és valójában ez utóbbiak jelentik az ügyek elhúzódsának fő indokát. Itt különféle, több ügyben azonos okokról van szó: külső könyvvizsgáló jelentésére várnak, az ügyek összetettsége és az OLAF más vizsgálataival való összefüggése, alacsony prioritás és nem számszerűsíthető pénzügyi kár ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben a 195. sz. ügyet.

⁽⁹⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben a 233., 235., 201., 203. és 207. sz. ügyet.

⁽⁹⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben az 1. és 15. sz. ügyet.

⁽¹⁰⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben a 21. sz. ügyet.

⁽¹⁰¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 98. sz. ügyet.

⁽¹⁰²⁾ Lásd a 4. mellékletben a 116., 124. és 150. sz. ügyet.

Következtetés és ajánlások:

Egyes ügyekben az elhúzóadás mögöttes okai más jellegűek, mint az „együtműködés hiánya magánszemély/vállalkozás részéről”.

Szigorú figyelmet kell fordítani ezen indok helyes használatára.

Mezőgazdaság

Az FB három olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 7 %-a).

Ezeket az ügyeket jól elmagyarázzák, és az elhúzóadás okát helyesen azonosítják: harmadik ország együttműködésének hiánya.

Vámügyek I. és II.

Az FB négy olyan ügyet vizsgált meg, ahol ezt az okot jelölték meg (az e területen az FB-hez továbbított ügyek 7 %-a).

Az ügyeket jól és alaposan elmagyarázzák; mindazonáltal az elhúzóadások tényleges oka valójában harmadik ország együttműködésének hiánya ⁽¹⁰³⁾.

A másik három ügy valójában bűnügyi segítségnyújtási ügy a jogi és igazságügyi tanácsadási csoport tisztviselőjének részvétele nélkül ⁽¹⁰⁴⁾.

Következtetések és ajánlások:

Annak oka, hogy az ügyek a kilenchrónapos időszakot meghaladják, nem magánszemély/vállalkozás, hanem harmadik ország együttműködésének hiánya.

Új kategóriát kell bevezetni, amely tükrözné az elhúzóadás ezen eltérő, valódi okát, nevezetesen az „együtműködés hiánya harmadik ország részéről” okot.

6. „EGYÉB INDOK: LÁSD AZ ÜGYET”

Az FB 73 olyan ügyet vizsgált meg, ahol a késedelmet „egyéb indokkal” magyarázták (27 %) ⁽¹⁰⁵⁾.

Erre az indokra rendkívül nagy számú vizsgálati jelentésben hivatkoztak: 2007-ben 16, 2008-ban 57 jelentésben, így a vizsgált időszakban ez az ügyek elhúzóadásának második leggyakrabban említett indoka.

Emellett 2008 második felében jelentősen nőtt az erre az indokra hivatkozó ügyek száma. Az általános elemzés azt mutatja, hogy az ügyek számottevő részében (közel felében) az „egyéb indok” a jelentést olvasva helyénvalónak tűnik ⁽¹⁰⁶⁾.

Így az elhúzóadás oka számos ügyben: a vizsgálat összetettsége, a vizsgálatvégző tisztviselő személyében bekövetkezett változás, más ügyek prioritása, bűnügyi segítségnyújtási ügy (kérelem hiánya a nemzeti igazságügyi hatóságok részéről), a vizsgálat taktikai célú ideiglenes felfüggesztése stb ⁽¹⁰⁷⁾.

Ezenkívül előfordul, hogy az OLAF „a tagállamban végrehajtandó ellenőrzésre vár”, „harmadik ország együttműködéséről”, vagy „hosszú távú” vizsgálatokról van szó ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Lásd a 4. mellékletben a 218. sz. ügyet.

⁽¹⁰⁴⁾ Lásd a 4. mellékletben a 200., 199. és 217. sz. ügyet.

⁽¹⁰⁵⁾ 17 jelentésben az „egyéb indok” más okkal együtt jelent meg.

⁽¹⁰⁶⁾ Lásd a 4. mellékletben a 153., 106., 89., 86., 94., 139., 151., 42. és 39. sz. ügyet.

⁽¹⁰⁷⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 147., 152., 102., 100., 109., 80. és 93. sz. ügyet.

⁽¹⁰⁸⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 173., 174., 232. és 243 sz. ügyet.

Számos ügyben azonban úgy tűnik, más az elhúzóadás valódi oka, ugyanakkor a vizsgálatvégző tisztviselők tartják magukat az indokok jelentés-formanyomtatványban előre meghatározott listájához ⁽¹⁰⁹⁾.

Másutt az ügyek elhúzóadásának kinyilvánított indokát nehezen érthetőnek, egyes ügyekben értelmetlennek vagy akár elfogadhatatlannak találtuk. Ez utóbbi példaként említhető két ügy, ahol az elhúzóadás okaként azt tüntették fel, hogy „a vizsgálat még folyamatban van” ⁽¹¹⁰⁾.

Az FB emellett különösen aggályosnak tartja azokat az eseteket, amikor „egyéb indok” alatt azt értik, hogy még tart a vizsgálati zárójelentésről folyó vita, bár a vizsgálat már befejeződött (öt hónaptól egy évnél is tovább tartó hosszú időszakok) ⁽¹¹¹⁾.

Következtetések és ajánlások:

A tény, hogy az „egyéb indokot” a vizsgálatok ilyen nagy részében választják, jelzi, hogy szükség van az elhúzóadási okok listájának bővítésére és árnyaltabbá tételére.

Az „egyéb indok” nem megfelelő alkalmazása olyankor, amikor egy már előre meghatározott okot kellene használni, a megalapozatlan használat eseteivel együtt arra utal, hogy alaposan felül kell vizsgálni ezen ok választását és újból meg kell vizsgálni az érintett ügyeket.

A BEFEJEZÉS VÁRHATÓ IDŐPONTJÁNAK HIÁNYA: MINŐSÉGI PROBLÉMA

A kilenchnapos ügyekről az FB-nek való jelentéstételre szolgáló nyomtatvány tartalmaz egy olyan részt, ahol az OLAF-nak meg kell adnia, hogy az ügy körülbelül mikorra fog lezárulni.

A 275 megvizsgált jelentés alapján megállapítottuk, hogy a 275 ügyből 64 ügyben ilyen becslést egyáltalán nem adtak, vagyis nem jelölték meg a befejezés idejét. 20 ügyet lezártak a befejezés várható időpontjában; 105 ügyet a befejezés várható időpontjánál több mint egy hónappal később zártak le. Az ügyek túlnyomó többségében a késedelem jelentősen hosszabb volt, mint egy hónap, egyes ügyekben meghaladta a 18 hónapot, 72 ügyet pedig a vártnál egy vagy több hónappal később fejeztek majd be.

Következtetések és ajánlások:

E pusztán statisztikai és összefoglaló jellegű elemzésből nehéz nem azt a következtetést levonni, hogy a kilenchnapos jelentések e részét súlyos minőségi probléma terheli. Annak érdekében, hogy a kilenchnapos jelentéstételi eljárás az OLAF számára, valamint irányítási segédeszközként hasznos lehessen, az ügyek várható befejezésének időpontjára vonatkozó előrejelzéseket lényegesen pontosabbá kell tenni.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Az FB rendkívül nagyra értékeli az OLAF vizsgálatvégző tisztviselői által a kilenchnapos jelentésekben szolgáltatott információkat. Szintén örömmel állapítottuk meg, hogy az új jelentés-formanyomtatvány, amelyet az FB 1/2007. sz. véleménye nyomán fogadtak el, világosabb információkkal látja el az FB-t feladata teljesítéséhez.

A jelenlegi felülvizsgálat azonban a problémák három szintjét azonosította, amelyek kedvezőtlen hatást gyakorolnak az FB – OLAF függetlenségének erősítését szolgáló – ellenőrzési feladatának megfelelő végrehajtására:

I Következetes és releváns megközelítés hiánya, ami számos ügyben kétségeket vet fel a késedelem megjelölt okainak megalapozottságát illetően.

Tekintettel arra, hogy a kilenchnapos jelentésekhez rendszeresített formanyomtatványon bejelölt okok, amelyekkel az ügyek ezen időszakon belüli be nem fejezését indokolják, az ügyek többségében nem felelnek meg a valódi okoknak, az FB nincs olyan helyzetben, hogy megállapíthassa: az OLAF vizsgálatok nagy részében az e meghatározott időnél hosszabb tartam indokolt.

⁽¹⁰⁹⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 95., 100., 94., 137., 138., 140., 144., 148. és 43. sz. ügyet.

⁽¹¹⁰⁾ Lásd a 4. mellékletben többek között a 97., 82., 105., 25., 29. és 30. sz. ügyet.

⁽¹¹¹⁾ Lásd a 4. mellékletben a 142., 146., 34. és 28. sz. ügyet.

A kilenchnapos jelentések vizsgálatából egyértelműen kiderül, hogy az OLAF vezetése által jelenleg a vizsgálati folyamat irányítására és ellenőrzésére vonatkozóan megállapított szabályok jelentős hiányosságokat mutatnak.

Az OLAF vezetésének és vizsgálatvégző tisztviselőinek a kilenchnapos jelentéseket irányítási segédeszközként kellene használniuk a folyamatban levő vizsgálatok stratégiájának és tervezésének újragondolásához.

II A vizsgálati módszertan és a szigorúság hiánya, valamint a belső vizsgálatirányítási és -ellenőrzési szintek javításának szükségessége.

A sikeres és összpontosított vizsgálatok kulcsa a vizsgálatok jó megtervezése.

A vizsgálati munkacsoportnak minden egyes vizsgálat elején részletes vizsgálati tervet kell kidolgoznia, olyan alaposan, amely lehetővé teszi a végső határozat időpontjának előre jelzését. A „vizsgálat befejezése várható időpontjának” jelzése nem csupán az OLAF-ot az FB-vel szemben terhelő jogi kötelezettség, de a vizsgálatok irányításának és az elhúzódnakukkal járó negatív következmények elkerülésének is nélkülözhetetlen eszköze.

A tervnek minden előirányzott vizsgálati lépésre ki kell terjednie, és ahhoz az egyes lépések előzetes ütemezésének kell kapcsolódnia. Ezt a tervezést írásba kell foglalni és rendszeresen csatolni kell az ügy irataihoz, ami megkönnyíti felülvizsgálatát és tanulmányozását abban az esetben, ha a vizsgálatvégző tisztviselők halasztási kérelmekkel vagy másfajta késedelemmel szembesülnek.

A vezetésnek csoportszinten rendszeresen meg kell vizsgálnia a vizsgálati terveket, hogy követni és szükség esetén irányítani tudják az ügyek alakulását.

Az FB az év folyamán később további, részletesebb véleményt készít majd a vizsgálatok tervezéséről.

III A késedelmek konkrét céljának és ellenőrizhető okainak hiánya.

Annak érdekében, hogy az FB a lehető legjobban tudja ellátni ellenőrzési feladatát, az OLAF-nak pontosabb és világosabb okokat kell megjelölnie annak indoklására, hogy a vizsgálatokat miért nem fejezték be kellő időben.

Az FB – azon okok értékelési folyamatának közelebről való vizsgálata alapján, amelyekkel az ügyek kilenc hónapon túli elhúzódnakát indokolták – a folyamat egészének újragondolását javasolja.

Ez a felülvizsgálat egyúttal segítené az OLAF-ot az elhúzódnakok valódi okainak azonosításában és lehetővé tenné számára a vizsgálatok hosszát csökkentő megfelelő intézkedések meghozatalát.

Az FB a vizsgálatok kilenchnapos időszakon túli elhúzódnakát megalapozó indokok pontosítása érdekében az alábbi ajánlásokat terjeszti az OLAF elé.

1. Az OLAF/más szereplők vagy partnerek által elvégzendő operatív/vizsgálati munka mennyisége.

Világosan különbséget kell tenni az OLAF által, illetve a külső szereplők vagy partnerek által végzett munka mennyisége között. Az FB javasolja, hogy az „operatív/vizsgálati munka mennyisége” indokot az OLAF bontsa szét e két kategóriára. A vizsgálati terv alapján részletesen meg kell magyarázni az elhúzódnak indokait, illetve adott esetben meg kell indokolni, miért volt szükség olyan többlet-intézkedésekre, amelyeket eredetileg nem terveztek.

A nagyobb ügyeket befejezéskor a munkacsoport tekintse át, hogy levonják a tanulságokat az adott ügy kezelése során követett eljárásból.

2. A vizsgálatvégző tisztviselők munkaterhe.

Az általános munkaterhelést meg kell magyarázni, részleteket szolgáltatva arról, hogy milyen más vizsgálatokat folytatnak, és ez milyen mértékben jár majd kedvezőtlen hatással az érintett vizsgálatra nézve.

3. Az ügyért felelős vizsgálatvégző tisztviselő személyében bekövetkezett változás.

Az FB tisztában van vele, hogy a felelős vizsgálatvégző tisztviselő személyében bekövetkező változások néha több hónapos késedelemhez vezethetnek. Ezért az ilyen változások indokait ki kell emelni, különösen érdekellentét esetében.

4. *Más ügyeknek biztosított magasabb prioritás.*

Az FB tisztában van vele, hogy egy ügy prioritása az ügy életciklusa során változhat, azt azonban meg kell magyarázni, hogy az adott vizsgálattal szemben miért biztosítottak elsőbbséget más vizsgálatoknak, és hogy milyen vizsgálati lépésekre került sor. A vizsgálati politika folyamatos felülvizsgálat tárgyát képezi: a két műveleti/vizsgálati igazgatóság közötti, a folyamatban levő vizsgálatokról szóló általános és rendszeres megbeszélések alapvető jelentőségűek.

5. *Három hónapot meghaladó tétlenség: a három hónapos lista.*

Minden vizsgálatvégző tisztviselőnek havonta, minden hónap elsejéig át kell tekintenie ügyeit; ha egy adott ügyben három hónapig semmi nem történt, a vizsgálatvégző tisztviselőnek jelentenie kell az ügyet a csoportvezetőnek. A jelentésben meg kell jelölni e hosszú ideig tartó tétlenség okait és részletes cselekvési tervet kell készíteni az ügy folytatására. Minden tervezett intézkedésre pontos időpontot kell megjelölni, és e „három hónapos listák” cselekvési terveit nagyon szigorúan nyomon kell követni.

6. *Forráshiány.*

Világosan meg kell különböztetni a csoporton, illetve az adott vizsgálati munkacsoporton belül felmerülő forráshiányt. Ha a forráshiány a vizsgálati munkacsoportban merül fel, meg kell magyarázni, milyen intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy a szóban forgó vizsgálathoz több munkaerőt bocsássonak rendelkezésre. Az FB megéri, hogy egyes ügyek bonyolultabbá válhatnak, mint amire korábban számítottak, valamint előfordulhat, hogy forráshiány lép fel, vagy túl sok ügy van folyamatban.

7. *Küldetések harmadik országokba és iratok beszerzése: felmerülő problémák.*

Az OLAF számos vizsgálatának nemzetközi jellege azt jelenti, hogy a küldetésekhez írásban alapos cselekvési tervet készíteni, mielőtt a küldetésre sor kerülne.

8. *Az együttműködés hiánya: a Bizottság szolgálatai részéről; uniós intézmények részéről; tagállami hatóságok részéről; harmadik országok nemzeti hatóságai részéről; magánszemély/vállalkozás részéről.*

Az együttműködés hiányának jellegét kifejezetten meg kell jelölni (például tagállam nem kellőképpen gyors válasza stb.) és minden egyes esetben gyakorlati megoldást kell vázolni az adott akadály elhárítására.

Az FB számos alkalommal a proaktivitás hiányát állapította meg olyankor, amikor az OLAF tagállami hatóságok, intézmények, a Bizottság szolgálatai, harmadik országok vagy magánszemélyek együttműködésének hiányával szembesül. Az FB ezért javasolja, hogy annak érdekében, hogy proaktívabb hozzáállásra irányuló stratégiákat alakítson ki azokkal szemben, akik az együttműködési készség hiányáról tesznek tanúbizonyságot, az OLAF tekintse át azokat az ügyeket, ahol ezekre az okokra hivatkoztak.

9. *Az OLAF segítsége iránti kérelem hiánya a tagállamok nemzeti hatóságai részéről.*

Világosan meg kell különböztetni a tagállamok nemzeti hatóságainak kérésére induló segítségnyújtási ügyeket, mivel ezek az OLAF hatáskörének külön területét jelentik.

10. *Külső ellenőrzések: felmerülő problémák.*

A kilenc hónapos jelentésekben szerepeltetni kell a külső cégek által végzett ellenőrzések OLAF általi nyomon követését és az OLAF ezen ellenőrzésekhez való hozzájárulását.

JÖVŐBELI LÉPÉSEK

Az FB folytatni fogja az OLAF főigazgatójától a 2009-es időszakban kapott kilenc hónapos jelentések vizsgálatát, a jelentéseket kísérő kezdeti információk értékelésének tanulmányozásával együtt.

Figyelemmel a kilenc hónapos jelentésekben azonosított súlyos minőségi problémára, amely a vizsgálatok befejezésének várható időpontjára való utalás gyakori hiányából ered, az FB a jövőben szigorúan vizsgálni fogja az OLAF e téren fennálló jogi kötelezettségét.

1. MELLÉKLET

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

1/2007. sz. vélemény

az OLAF kilenc hónapnál hosszabb ideje tartó vizsgálatokról szóló jelentéseiről

Brüsszel, 2007. április 25.

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, elhúzóadásuk okairól és jogi következményeiről. Különösen problematikus indok a vizsgálat elhúzóadására „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.

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 elhúzóadásának 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 megrekedését. 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.

2A. MELLÉKLET



EURÓPAI BIZOTTSÁG
EURÓPAI CSALÁS ELLENI HIVATAL (OLAF)

Vizsgálati és műveleti igazgatóság

Brüsszel,
D (2009/)
40. formanyomtatvány

OLAF-műveletek

Tájékoztatás az OLAF Felügyeleti Bizottsága részére Kilenc hónapnál hosszabb ideje folyamatban lévő ügy

Az 1073/1999/EK rendelet 6. cikkének (5) bekezdése kimondja, hogy a vizsgálatokat egy időtartam alatt folyamatosan végzik, amelynek hosszát az eset körülményei és bonyolultsága határozza meg.

Az 1073/1999/EK rendelet 11. cikkének (7) bekezdése szerint az OLAF igazgatója tájékoztatást küld a Felügyeleti Bizottság számára a vizsgálat elhúzódásának indokairól és a vizsgálat befejezésének várható időpontjáról.

Az ügy azonosítói

CMS-szám	
CMS-cím	
Jogalap	
Az ügy típusa	
Felelős nyomozó	
Mellérendelt nyomozó	
Felelős csoportvezető	
A vizsgálat indításának dátuma	
Teljes becsült gazdasági hatás (EUR)	

1. Az ügy ismertetése

- Az első információk beérkezésének időpontja
- Állítások (és a vizsgálat tárgyát képező cselekmények végrehajtásának ideje)
- Az értékelés időtartama
- A vizsgálat célja
- Feltételezetten megsértett jogszabályok
- Lehetséges szankciók (a szankciók beazonosíthatóságának mértékétől függő megnevezésük) és az esetleges elévülési idők figyelembevétele

2. Eddig megtett műveleti lépések és eredmények

3. További végrehajtandó műveleti lépések

4. Az ügy lezáratlanságának indoka

	<input type="checkbox"/> jelentős forrásokat biztosítottak, a műveleti feladatok mennyisége miatt van szükség további időre <input type="checkbox"/> forráshiány <input type="checkbox"/> az együttműködés hiánya <input type="checkbox"/> a tagállamok részéről <input type="checkbox"/> a bizottsági szolgálatok részéről <input type="checkbox"/> más intézmények részéről <input type="checkbox"/> egyének/vállalkozások részéről <input type="checkbox"/> egyéb (kérjük, határozza meg)
--	---

5. A vizsgálat befejezésének várható időpontja

Felelős nyomozó

Alíráások

Felelős nyomozó [amennyiben nem a szerző]	név	
Felelős csoportvezető		
Igazgató [A] [B]		

Másolatot kap:

2B. MELLÉKLET



EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

Investigations & Operations

Brussels,
D (2009/)
Form 40

OLAF Operations

**Information to the OLAF Supervisory Committee
Case open for more than 9 months**

Case Identification

CMS No	[[szOFnumber]]
CMS Title	[[szShortLabel]]
Legal Basis	[From Initial Assessment]
Type of case	[[szInvCat]]
Investigator in charge	[[szInvInCharge]]
Investigator associated	[[szInvesAss]]
Head of Unit in charge	[[szAdv]]

Summary

Date of opening decision	[[szInvDt]]
Estimated Economic Impact (EURO)	[[szAmountEuroImpact]]
	<input type="checkbox"/> significant resources were allocated but even so the volume of the investigative work means that more time is needed <input type="checkbox"/> tactical hold in investigation <input type="checkbox"/> lack of resources <input type="checkbox"/> low priority combined with limited resource allocation <input type="checkbox"/> lack of co-operation <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> by MS <input type="checkbox"/> by Commission Services <input type="checkbox"/> by other institution <input type="checkbox"/> by individual/company

1. Description of the case

2. Steps taken to date**3. Results****4. Reasons the case is not complete****5. Further steps to be taken and indication of timeframe**

[[szInVnCharge]]
Investigator in charge

Visas

Investigator in charge [if not author]	name	
Head of Unit in charge		
Director B		

c.c.:

3. MELLÉKLET



EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

Investigations & Operations

Brussels,
[[szInitials]] I (2008/)
Form 20

OLAF Operations

Assessment of initial information

Investigator Recommendation

Case Identification

CMS No	[[szOFNumber]]
CMS Title	[[szShortLabel]]
Legal Basis	[[szLegBase]]
Evaluator in charge of assessment	[[szEvaluator]]
Head of Unit in charge	[[szAdv]]

Summary

Background	[[szMayorSource]]
Allegation	[[szAllegation]]
Impact on EC Financial interests	<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No
Other impact	
Estimation of the financial impact	Estimation by the source:
	Estimation by OLAF:
Amounts already established or recovered by the Members State(s) or other competent authority	Realized damage:
	Prevented damage:
Judicial procedures	Case dismissed
	Investigation by national authorities
	Pre-trial
	Trial
	Ruling
	Appeal

Recommendation	<input type="checkbox"/> internal investigation <input type="checkbox"/> external investigation <input type="checkbox"/> criminal assistance case <input type="checkbox"/> coordination case <input type="checkbox"/> monitoring case <input type="checkbox"/> non-case
Priority Assessment	<input type="checkbox"/> high priority <input type="checkbox"/> average priority <input type="checkbox"/> low priority

Initial Assessment [OLAF Manual Section 3.3.3.3]

1. **Background**
2. **Legal basis**
3. **Sufficiently serious suspicion**
 - a) Allegation
 - b) Source reliability and probability of information being accurate
 - c) Other
4. **Procedural recommendation**
5. **Financial impact and possible recovery**
6. **Priority assessment**
7. **Initial workplan suggestions**
8. **Resource allocation suggestions**

[[szEvaluator]]
Evaluator

Initial Assessment supported by

Head of Unit in charge	[[szAdv]]	
------------------------	-----------	--

Annexes to Form 20

Number	Description	Number of Pages
	Data Protection Annex	

6. MELLÉKLET

3/2009. sz. VÉLEMÉNY

Az OLAF 2010. évi előzetes költségvetési tervezete

Brüsszel, 2009. május 28.

Az 1073/1999/EK rendelet 11. cikke szerint az OLAF Felügyelő Bizottságának (a továbbiakban: FB) feladata az, hogy a vizsgálati feladatkör ellátása során megerősítse az OLAF függetlenségét. Ennek érdekében, valamint az OLAF hatékony és eredményes működésének biztosítására a Bizottság költségvetésén belül külön költségvetési jogcímcsoportot hoztak létre az OLAF számára. Ezzel összefüggésben, valamint a Bizottság által az FB-re ruházott hatáskörre való tekintettel ⁽¹⁾ az FB tanulmányozta az OLAF előzetes költségvetési tervezetét, és a következő véleményt fogalmazza meg erről a tervezetről.

I. A kiemelt tevékenységek számára juttatott források

Az FB megállapítja, hogy tavaly óta tovább csökkent a betöltetlen álláshelyek száma (2008. december 31-én a betöltött állások általános aránya 94,5 % volt). Az FB örömmel nyugtázza ezt a tendenciát, amelynek eredményeként az OLAF fokozottabban lesz képes tevékenységeinek hatékony végrehajtására. Továbbá az FB elégedett azzal, hogy meghirdettek egyes olyan álláshelyeket, amelyeket eddig megbízott vezetők töltöttek be. Az FB bízik abban, hogy az OLAF mielőbb lezárja az e helyek betöltésére irányuló munkaerő-toborzást, és a külső versenyvizsgák tartaléklistáiról kiválasztja az alkalmazandó személyeket az üres állandó álláshelyek betöltésére.

Az OLAF 2010. évi előzetes költségvetési tervezetében nem emelik az álláshelyek számát, és ennek következtében az össz-költségvetés 2010-ben csökkenni fog (-1,22 %). Az OLAF által az FB számára eljuttatott statisztikai adatokból úgy tűnik, hogy 2008 végén a személyi állomány a következőképpen oszlott meg:

A Igazgatóság (Vizsgálatok és műveletek):	84	(17 %)
B Igazgatóság (Vizsgálatok és műveletek):	84	(17 %)
C igazgatóság (operatív támogatás):	125	(25 %)
D igazgatóság (adminisztráció és általános ügyek):	181	(36 %)
Főigazgató, FB:	25	(5 %)
Összes alkalmazott	499	(100 %)

A fenti információk azt mutatják, hogy jelenleg az összes forrásoknak kisebb hányadát (34 %-át) fordítják a vizsgálatokra: egy nyomozóra kettő kisegítő és/vagy adminisztrációs területen dolgozó alkalmazott jut. Az OLAF kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a személyzetnek csupán kisebb hányada folytat vizsgálatokat, szinte minden alkalmazottat úgy kell tekinteni, hogy az OLAF műveleti ágazatában dolgozik, még ha nem is közvetlenül a vizsgálati egységekhez tartozik.

Az, hogy az OLAF megkülönbözteti egymástól a vizsgálatokat és a műveleteket, felvet bizonyos kérdéseket, amelyeket a források elosztásával összefüggésben kell vizsgálni. Az FB számára nem világos, hogy bizonyos tevékenységek milyen alapon tartoznak a „műveletek” területéhez, akár a végzett feladatok jellegét nézve, akár az OLAF ráfordításainak hozzáadott értékét tekintve. Figyelembe véve, hogy az OLAF tevékenységi köre egyre sokrétűbb és összetettebb (az OLAF saját kezdeményezéseiből, illetve a Bizottság által ráruházott feladatokból adódóan), időszerű, hogy meghatározzuk és rangsoroljuk a jelenleg folytatott tevékenységek fontosságát. Az FB véleménye szerint az OLAF elvégezhetné tevékenységeinek általános értékelését, hogy javítani lehessen a források elosztásán, és megfelelőbben lehessen felállítani ezekre vonatkozóan a fontossági sorrendet. Ezt követően sor kerülhet bizonyos tevékenységek fokozatos leépítésére vagy megerősítésére.

Az előző költségvetésekhez hasonlóan az OLAF az előzetes költségvetési tervezetre vonatkozóan az FB-hez benyújtott feljegyzésben nem fejt ki az OLAF személyi állományát érintően kialakított 2010-es prioritásokat, erőforrás-tervezést vagy személyzeti politikát. Így nem állnak a rendelkezésünkre olyan adatok, amelyek alapján meghatározható lenne az OLAF jövőbeli irányvonala, sem pedig arra vonatkozó információk, hogy a megvalósult tevékenységek az OLAF költségvetésének leghatékonyabb felhasználását jelentették-e.

(1) Az 1999. április 28-i bizottsági határozat 6. cikke.

Az FB azt tanácsolja, hogy a jövőben az OLAF tevékenységei jelenlegi erősségeire, alapvető kompetenciáira és szakterületeire épüljenek, mivel jövőbeli sikerének ez jelenti a zálogát. Az FB megkérdőjelezi, hogy szükség van-e arra, hogy az OLAF az adminisztratív munkaterületeket erősítse, amelyek semmiféle csalásellenes tudást vagy szakértelmet nem igényelnek, miközben hosszú távon működése vizsgálati munkacsoportjainak hozzáértésétől és hatékonyságától függ.

Az FB ismételten hangsúlyozza annak jelentőségét, hogy a szervezet azonosított és valós szükségleteit és prioritásait tükröző humán erőforrás-stratégiára van szükség, hogy kijelölhető legyen a követendő irány, és a lehető legjobban lehessen kihasználni a rendelkezésre álló forrásokat. Az FB aggódik amiatt, hogy milyen mértékben lesz majd képes ellátni az A és a B igazgatóság az elkövetkező években előreláthatóan fokozódó munkaterhet (amelyet az OLAF tevékenységi jelentései is megerősítenek), miközben egyértelmű, hogy a források nem fognak növekedni. Az FB 3/2008. és 2/2007. számú véleményében, valamint több, az OLAF vezetőségével folytatott megbeszélésen már hivatkozott ezekre a szempontokra.

Az FB azt is hangsúlyozza, hogy fontos gyakorlati megoldást találni az OLAF és a Személyzeti Főigazgatóság közötti együttműködés javítására és a nyomozók folyamatos képzésének biztosítására. Másodsor, érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy milyen módon tudná az OLAF kamatoztatni a munkahelyi mobilitásban és rotációban rejlő lehetőségeket a személyi állomány fejlesztésének javítása érdekében. Érdemes figyelmet szentelni a személyi állomány fejlesztésére, mivel egyes nyomozók – különös tekintettel az ideiglenes alkalmazottakra – hosszú távon is az OLAF alkalmazásában maradnak.

Az FB számára az is aggasztó probléma, hogy nehézséget jelent az ideiglenes alkalmazottak előremeneteli (vagy átminősítési) rendjének kialakítása. Az FB csalódását fejezi ki amiatt, hogy még nem találtak megoldást e problémára, annak ellenére, hogy az FB és az OLAF között számos megbeszélésre került már sor.

Ajánlások:

- **Az OLAF indokolja a vizsgálati és egyéb operatív tevékenységek közötti jelenlegi munkaerő-elosztást, és határozza meg, a gyakorlatban mi minősül „operatív” tevékenységnek.**
- **Az OLAF szükségleteinek felmérésén vagy jelenlegi tevékenységeinek értékelésén alapuló humán erőforrás-stratégiát kell kialakítani, továbbá figyelmet kell fordítani a Személyzeti Főigazgatósággal való együttműködésre és a képzésre, valamint a nyomozók mobilitására.**
- **Az ideiglenes alkalmazottak előléptetését mielőbb meg kell kezdeni.**

II. Egyedi kiadási tételek

Általánosságban az FB megállapítja, hogy az OLAF 2010. évi költségvetése 1,22 %-kal csökkent a különböző típusú személyi költségekhez kapcsolódó igazgatási kiadások alacsonyabb szintjének köszönhetően. Az FB megjegyzi továbbá, hogy az OLAF előzetes költségvetési tervezetében jelentkező általános csökkenés ellenére bizonyos igazgatási kiadási tételek 2010-ben növekedni fognak, különösen a „kutatás-fejlesztési informatikai rendszerek” területén (két év alatt 35 %-os emelkedés). Továbbá a nyomozók képzésének javítására vonatkozó fenti észrevételek fényében az FB aggasztónak találja, hogy a kiadások a jelek szerint várhatóan csökkenni fognak (12 %-kal) az „alkalmazottak továbbképzése, átképzése és tájékoztatása” terén.

Harmadszor, az FB úgy véli, hogy a kiküldetési költségek, útiköltségek és egyéb járulékos kiadások (2,5 millió EUR) együttesen – a 2010-es 2 %-os csökkenés ellenére – továbbra is az összköltségvetés jelentős hányadát képezik, különös tekintettel arra, hogy a vizsgálatokat folytató személyzet a teljes személyi állományban csak alacsony arányt képvisel. E megállapítás a monitoring során szerzett információkon alapul, amely azt jelzi, hogy a kiküldetési költségek vezetőségi ellenőrzésén van még mit javítani.

Ajánlások:

Az OLAF nyújtson magyarázatot a következőkről:

- **A kiadások növekedése a „kutatás-fejlesztési informatikai rendszerek” területén.**
- **A kiadások csökkenése az „alkalmazottak továbbképzése, átképzése és tájékoztatása” terén.**
- **A „kiküldetési költségek, útiköltségek és egyéb járulékos kiadások” területéhez tartozó kiadások.**

III. Az FB titkársága

Az FB fenntartja álláspontját, hogy legalább nyolc titkársági alkalmazottra van szükség, amely megfelel az FB jelenlegi szükségleteinek, és megismétli, hogy az alkalmazottak számát az OLAF létszámtervében el kell különíteni az FB számára „lábjegyzet” vagy más megfelelő módszer alkalmazásával, hogy ezeket az álláshelyeket kifejezetten a titkárság számára tartsák fenn.

Az FB kérte, hogy írjanak ki pályázatot a titkárságvezetői állásra és egy AD szintű állásra. Továbbá az FB hangot adott azon kívánásának, hogy mindkét kiválasztási eljárásba szorosan vonják be.

Az Elsőfokú Bíróság ítéletének ⁽²⁾ következtében az FB ellenőrzési feladatai fokozódni fognak, ami a titkársági alkalmazottak 2010-es létszámára is hatással lesz. Mivel az új mechanizmust még nem léptették életbe, az FB egyelőre nem tudja felmérni, milyen mértékben lesz szüksége további alkalmazottakra, ugyanakkor 2010 elején erre sort fog keríteni.

Az FB tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság személyzeti szabályai és ezen belül értékelési és előmeneteli rendszere jelenleg nem teszik lehetővé az FB tagjai számára, hogy a titkársági alkalmazottak teljesítményét értékeljék. Az FB ugyanakkor nem tartja kielégítő megoldásnak, hogy a titkársági alkalmazottak éves teljesítményének szintjéről végső soron az OLAF főigazgatója döntsön, és hogy ebben az eljárásban az FB semmilyen szerepet nem kap, annak ellenére, hogy a titkárság a közvetlen irányítása alá tartozik.

Megjegyzések/észrevételek:

- **Az OLAF különítsen el a titkárság számára nyolc álláshelyet.**
- **Az FB titkárságának alkalmazottait csak az FB jóváhagyásával nevezzék ki, hogy az FB kötelezettségei végrehajtása során teljes függetlenséggel tudjon eljárni.**
- **Az FB titkárságának alkalmazottaira vonatkozó jelenlegi értékelési és előmeneteli rendszer nem megfelelő.**

IV. Következtetés

A felügyelő bizottság támogatja az OLAF 2010-re vonatkozó költségvetési tervezetét, amennyiben a fenti ajánlásokat figyelembe veszik.

Az 1999 április 28-i bizottsági határozat 6. cikkének (2) bekezdése alapján az OLAF-nak el kell juttatnia ezt a véleményt a költségvetési hatóságnak. Emellett az FB kéri, hogy rendszeresen tájékoztassák arról, hogy milyen lépéseket tett az OLAF a véleményben megfogalmazott ajánlások megvalósítása érdekében.

(2) T-48/05. sz. Franchet és Byk kontra Bizottság ügy.