C/2025/4511

2025.8.7.

AZ ELJÁRÁSI GARANCIÁK ELLENŐRE TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSE – 2024

(C/2025/4511)

Előszó

Ez a harmadik éves jelentés az eljárási garanciák ellenőreként végzett tevékenységeimről. Az OLAF-rendeletben foglaltaknak megfelelően feladatom, hogy kezeljem az eljárási garanciák OLAF általi betartásával és az OLAF vizsgálataira alkalmazandó szabályok állítólagos megsértésével kapcsolatos, az ezen vizsgálatok általunk „érintett személyeknek” nevezett alanyai által bejelentett panaszokat. Ez kiterjed az eljárási követelmények és az alapvető jogok esetleges megsértésére is.



Az ellenőri tisztség létrehozása előtt az OLAF által vizsgált személyeknek nagyon kevés lehetőségük volt arra, hogy panaszt tegyenek egy független szervnél vagy hatóságnál valamely vizsgálat OLAF általi kezelésével kapcsolatban. Az egyetlen lehetőségük az volt, hogy hivatali visszásság miatt panaszt nyújthattak be az európai ombudsmanhoz, vagy nagyon szigorú feltételek mellett megpróbálhatták érvényesíteni a Bizottság szerződésen kívüli felelősségét.

E hiányosság orvoslása érdekében az OLAF-rendelet 2020. évi módosításai megfelelő panaszkezelési mechanizmust vezettek be, amely minden érintett személy számára lehetővé teszi, hogy panasszal éljen az ellenőrnél.

Ezen újonnan létrehozott független igazgatási jogorvoslat révén az ellenőr fokozatosan, de folyamatosan kiigazítja és összehangolja a hatékony bírói jogvédelem elveit a hatékony közigazgatási jogvédelem elveivel. Az OLAF tevékenységeire nézve irányadó külön eljárási garanciákon túl az ellenőr mindenkor figyelembe veszi az Európai Unió Alapjogi Chartájából eredő alapjogokat, valamint az általános jogelveket és az uniós bíróságoknak az OLAF vizsgálataira alkalmazandó ítélkezési gyakorlatát.

Az ellenőr számára fontos, hogy a panaszkezelési mechanizmus ne csupán hatékony jogorvoslattá váljon az érintett személyek számára, hanem növelje az OLAF tevékenységeinek átláthatóságát is. Ha az EU pénzügyi érdekeinek védelmére képes, hatékony és eredményes csalás elleni szerv megléte elengedhetetlen az EU és az adófizetők számára, akkor ugyanilyen fontos, hogy az OLAF az esetleges csalásokkal kapcsolatos vizsgálatait az alapvető jogok és az eljárási garanciák teljes körű tiszteletben tartása mellett végezze.

Mindemellett az ellenőr szerepének és ezen új feladatkör korlátainak jobb megértéséhez fontos szem előtt tartani, hogy az ellenőr nem az OLAF határozatainak és aktusainak jogszerűségét értékelő bíróként jár el. Az ellenőr feladata inkább az, hogy megoldásokat találjon és javasoljon a panaszosok által felvetett problémákra. Megoldásra irányuló javaslatok és végső soron az OLAF főigazgatójának tett ajánlások révén az ellenőr igyekszik megoldani a szóban forgó problémákat, és előretekintő módon javítani az OLAF igazgatási és vizsgálati gyakorlatait.

Remélem, hogy ez a jelentés segít majd felhívni a figyelmet azokra a problémákra, amelyek az érintettek panaszainak középpontjában állnak. Egyidejűleg azt is remélem, hogy növelni fogja az OLAF elszámoltathatóságát és az emberek bizalmát az EU által a csalás elleni küzdelem érdekében bevezetett rendszer iránt.

Örömmel számolhatok be arról, hogy a beérkezett panaszok megnövekedett száma ellenére 2024-ben valamennyi célkitűzésünk teljesült. E tekintetben hálás vagyok a titkárság által számomra nyújtott jogi támogatásért.

Ebben a jelentésben bővebben tájékozódhat munkánkról és a panaszkezelési mechanizmus működtetésével elért eredményekről.

Meggyőződésem, hogy a panaszkezelési mechanizmus már most is alapvető biztosítékká vált az érintett személyek számára, és a későbbiekben még jobban betölti majd az annak biztosításában játszott szerepét, hogy az OLAF tevékenységei megfeleljenek a vonatkozó eljárási garanciáknak és a vizsgálatokra vonatkozó szabályoknak.

Prof. Dr. Julia LAFFRANQUE

Az eljárási garanciák ellenőre

Tartalom

		Oldal
Előszó		1
1.	Az ellenőr küldetése és megbízatása	4
2.	A panaszkezelési mechanizmus	5
3.	A 2024-ben benyújtott panaszok áttekintése	5
4.	A hatékony panaszkezelési eljárás három lépése	9
	4.1. Befogadhatóság	9
	4.2. Kontradiktórius eljárás	10
	4.3. Vizsgálatot lezáró határozatok	11
5.	Az ellenőr főbb megállapításainak áttekintése	11
	5.1. Védelemhez való jog	11
	5.1.1. Az uniós tisztviselők azon joga, hogy tájékoztatást kapjanak, ha érintett személynek minősülnek.	12
	5.1.2. A tényállással kapcsolatos észrevételek megtételének lehetősége	12
	5.2. Az OLAF vizsgálatainak észszerű időtartama	13
	5.3. A vizsgálatok átfedése (a *ne bis in idem* elve)	14
	5.4. Az OLAF-vizsgálatok pártatlan lefolytatása	15
	5.5. A tájékoztatáshoz való jog a vizsgálat lezárásakor és az érintett személyekkel folytatott kommunikáció során alkalmazott értesítési módok	17
6.	Konzultáció az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről	18
7.	Kapcsolatok az érdekelt felekkel	18
8.	Adminisztratív és jogi támogatás	19
9.	Kapcsolatfelvétel az ellenőrrel és panasz benyújtása	19

1. **Az ellenőr küldetése és megbízatása**

Az eljárási garanciák ellenőre a Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 883/2013 rendelet ([1]) (az OLAF-rendelet) módosításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2023 rendelet ([2]) által létrehozott funkció. Az ellenőr feladata az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által végzett vizsgálatokban érintett személyek ([3]) eljárási garanciáinak és alapvető jogainak védelme. **Dr. Julia Laffranque-ot** 2022. május 3-án nevezték ki az első ellenőrnek, ötéves, nem megújítható időtartamra. Munkáját a Felügyelő Bizottság titkársága (a titkárság) segíti.

Az OLAF-rendelet 9a. cikkének (8) bekezdése szerint az ellenőrnek

> ***figyelemmel kell kísérnie azt, hogy a Hivatal tiszteletben tartja-e a 9. cikkben említett eljárási garanciákat, valamint a Hivatal által végzett vizsgálatokra alkalmazandó szabályokat. Az ellenőr felelős a 9b. cikkben említett panaszok kezeléséért.***

Az ellenőr feladatait **teljesen függetlenül** látja el, és feladatainak ellátása során senkitől nem fogad el utasításokat ([4]). Mivel az érintett személyek egy vizsgálat során főszabály szerint nem kérhetnek bírósági jogorvoslatot az OLAF cselekményeivel vagy mulasztásaival szemben, nagy jelentőséggel bír az a lehetőség, hogy panaszt tehetnek az ellenőrnél. A panaszos az OLAF-rendelet 9b. cikkében meghatározott szigorú határidőkön belül fordulhat az ellenőrhöz panaszának független és alapos értékelése érdekében.

Az **eljárási garanciáknak és a vizsgálatokra alkalmazandó szabályoknak az OLAF általi tiszteletben tartásával** kapcsolatban az **érintett személyek által** benyújtott panaszok kezelése során az ellenőr nem kívánja a sajátjára lecserélni az OLAF arra vonatkozó értékelését, hogy miként kerüljön sor a vizsgálat lefolytatására vagy a bizonyítékok értékelésére, illetve milyen következtetéseket kell levonni. Feladata ehelyett a következők valamelyike:

— **biztosítékot nyújtani** arra, hogy az OLAF a jogi keretben lefektetett szabályoknak megfelelően járt el (ha az ellenőr megállapítja, hogy nem történt jogsértés), vagy

— **megoldásra irányuló javaslat** révén felkérni az OLAF-ot, hogy tegyen lépéseket a panasz megoldása érdekében minden olyan esetben, amikor az eljárási garanciák vagy a vizsgálatokra alkalmazandó szabályok megsértését állapítja meg.

Ha nem sikerül megoldást találni, az ellenőr második lépésként **ajánlást** tesz az OLAF-nak a panasz megoldására vonatkozóan.

Az ellenőr **kontradiktórius eljárás** keretében vizsgálja a panaszt. Különös figyelmet fordít az Európai Unió Alapjogi Chartájára ([5]), az uniós jog általános elveire és az uniós bíróságok ([6]) vonatkozó ítélkezési gyakorlatára. Az ellenőr nem befolyásolja és nem is befolyásolhatja a folyamatban lévő OLAF-vizsgálat lefolytatását ([7]).

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 20.10.2020., 1. o.).

([2]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról (HL L 437., 2020.12.28., 49. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([3]) Az „érintett személy" bármely olyan személy vagy gazdasági szereplő, aki csalással, korrupcióval vagy az EU pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elkövetésével gyanúsítható és ezért a Hivatal által folytatott vizsgálat tárgyát képezi. Az érintett személyektől eltérő személyek – köztük tanúk és informátorok – által benyújtott panaszok nem tartoznak az ellenőr megbízatásának keretébe.

([4]) Az OLAF-rendelet 9a. cikkének (6) bekezdése.

([5]) Európai Unió, az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012. október 26., 2012/C 326/02, 391. o., elérhető a következő internetcímen: C_2012326EN.01039101.xml.

([6]) Az Európai Unió Bírósága két bíróságból áll: a Bíróságból és a Törvényszékből.

([7]) Az OLAF-rendelet 9b. cikkének (6) bekezdése.

2024 kihívásokkal teli év volt, tekintettel a beérkezett panaszok növekvő számára és az általuk felvetett jogi kérdések összetettségére. Bár az ellenőr ebben a jelentésben nem említhet meg olyan egyedi ügyeket, amelyekben OLAF-vizsgálat van folyamatban, és a vizsgálatok bizalmas jellegét azok lezárása után is biztosítania kell ([8]), ez a jelentés hasznos összefoglalást ad azokról a problémákról, amelyekkel kapcsolatban az érintett személyek panaszt emeltek. A jelentés ismerteti továbbá, hogy miként kezelték ezeket az aggályokat, és kifejti, hogyan működött a panaszkezelési mechanizmus, és milyen eredményeket ért el.

2. **A panaszkezelési mechanizmus**

Tevékenységének 2022. októberi kezdete óta az ellenőrnek lehetősége nyílt arra, hogy több érdekes jogi kérdéssel foglalkozzon. Ezek fokozatosan megteremtették az alapot a panaszértékelés szilárd koncepcionális keretének kialakulásához. Tekintettel a kezelt panaszok számára és a felvetett jogi kérdések sokféleségére, 2024 kihívást jelentő és egyben sikeres év volt. A panaszokat nemcsak a lehető leggyorsabban, hanem a lehető legalaposabban és legátfogóbban is kezelték.

A panaszkezelési mechanizmus működésének jobb megértéséhez fontos szem előtt tartani, hogy e mechanizmus révén az ellenőr **kiváltságos és közvetlen hozzáféréssel** ([9]) rendelkezik a vonatkozó vizsgálattal kapcsolatos OLAF-ügyiratokhoz. Az OLAF ügyirataihoz való hozzáférés e formája rendkívül fontos: megnyugtatja a panaszosokat afelől, hogy az ellenőr alaposan meg tudja vizsgálni az OLAF vizsgálati tevékenységeit, még azokban az esetekben is, amikor a releváns információk némelyike bizalmas lehet, és nem közölhető a panaszossal. Az ellenőr gyakran kényes egyensúlyt teremt egyfelől az OLAF vizsgálatának bizalmas jellege, másfelől a panaszkezelési mechanizmus kontradiktórius jellege között.

2024-ben az ellenőr a 2023-ban benyújtott panaszok közül 3-ra vonatkozóan fejezte be értékelését.

Emellett **2024-ben 23 új panaszt nyújtottak be** természetes és jogi személyek. A jelentéstételi évben az ellenőr ezek közül 22 esetében fejezte be értékelését. A fennmaradó egy panaszt röviddel az év vége előtt nyújtották be, és befogadhatónak nyilvánították. Azzal kapcsolatban 2025 elején született döntés.

3. **A 2024-ben benyújtott panaszok áttekintése**

Az ellenőrhöz 2024-ben beérkezett 23 panasz többségét az OLAF *belső* vizsgálataiban érintett személyek nyújtották be (15-öt) ([10]), míg 8 kapcsolódott *külső* vizsgálathoz ([11]) (1. ábra). A panaszok többségét angol nyelven nyújtották be, de más nyelveket is használtak (spanyol, román és cseh) (2. ábra). 18 panaszt természetes személyek nyújtottak be, 2 panaszt egyetlen természetes személy (mind saját nevében, mind az általa képviselt jogi személy nevében), 3 panaszt pedig jogi személyek nyújtottak be (3. ábra). A jelentéstételi évben egyes panaszosok egynél több panaszt nyújtottak be: így a panaszt benyújtó személyek teljes száma 2024-ben 12 volt – 9 természetes személy és 3 jogi személy (3. ábra). A beérkezett panaszok egyikét sem jogi képviselettel nyújtották be.

([8]) Az OLAF-rendelet 9a. cikkének (9) bekezdése.

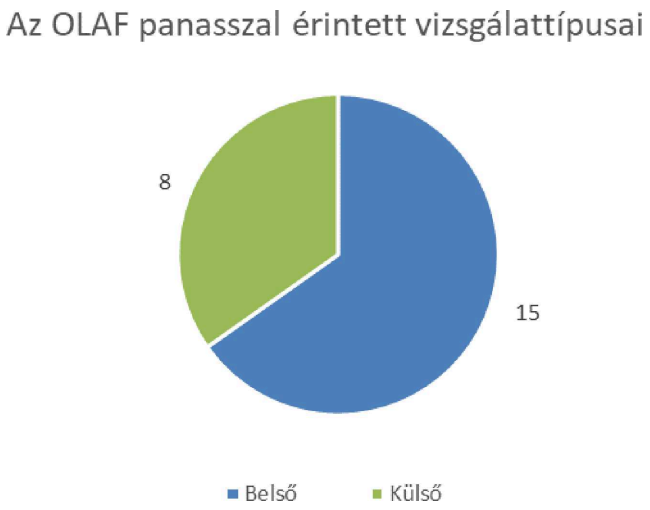
([9]) Az eljárási garanciák ellenőrének a panaszok kezelésére vonatkozó végrehajtási rendelkezések elfogadásáról szóló határozata 8. cikkének (1) és (2) bekezdése (a továbbiakban „az ellenőr végrehajtási rendelkezései” vagy „végrehajtási rendelkezések”), elérhető a következő internetcímen: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) A belső vizsgálatok az OLAF által az uniós Szerződések által vagy azok rendelkezései alapján létrehozott intézményeken, szerveken, hivatalokon és ügynökségeken belül végzett vizsgálatok; ezek a vizsgálatok a csalás, a sikkasztás, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelmet célozzák. E célból az OLAF feltárja: i. a szakmai feladatok ellátásával kapcsolatos, az Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai általi olyan kötelezettségmulasztásnak minősülő súlyos eseteket, amelyek, fegyelmi vagy – az esettől függően – büntetőeljárást vonhatnak maguk után; illetve ii. a kötelezettségeknek az intézmények és szervek azon tagjai, továbbá azok a hivatal- és ügynökségvezetők, illetve az intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek személyzetének azon tagjai általi, a fentiekkel egyenértékű mulasztásának súlyos eseteit, akik nem tartoznak a személyzeti szabályzat hatálya alá (az OLAF-rendelet 1. cikkének (4) bekezdése és 4. cikke).

([11]) A külső vizsgálatok az OLAF által az OLAF-rendelet 3. cikke alapján végzett vizsgálatok. Az OLAF megbízatása kiterjed valamennyi uniós kiadásra (azaz a strukturális alapokra, az agrárpolitikára és a vidékfejlesztésre, a közvetlen kiadásokra és a külső segélyekre), valamint az EU bevételeinek jelentős részére, de nem az egészre (főként vámok és mezőgazdasági vámok).

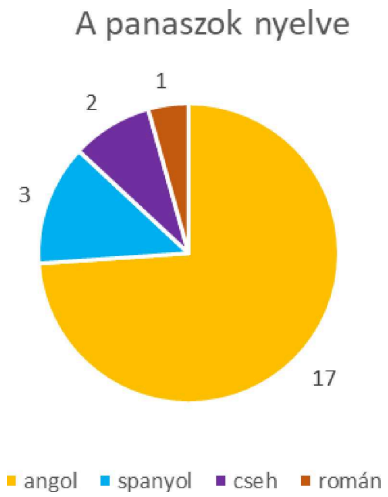
1. ábra

A 2024-ben bepanaszolt OLAF-vizsgálatok típusai



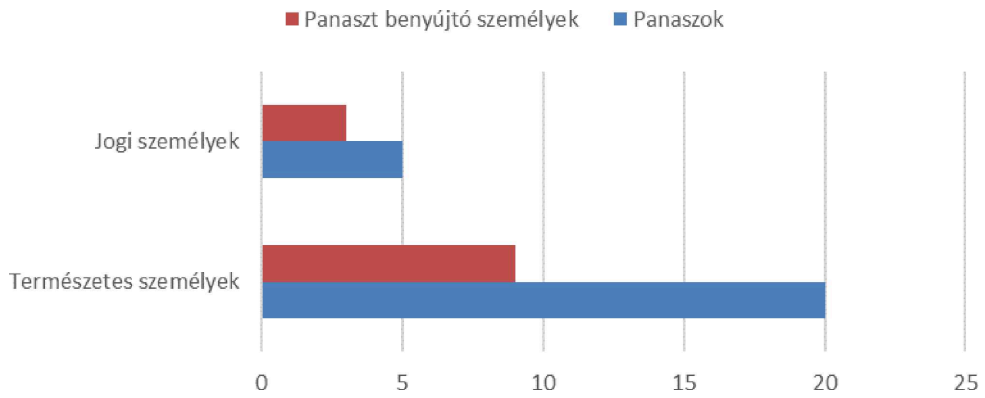
2. ábra

A 2024-ben benyújtott panaszok nyelve



3. ábra

A panaszt benyújtó személyek és a panaszok száma



A panaszosok a legtöbb esetben az OLAF-rendelet 9. cikke szerinti eljárási garanciáik és az Alapjogi Charta szerinti alapvető jogaik megsértésére hivatkoztak (4. ábra). Ezek a panaszok a következőkre vonatkoztak: i. a panaszosok meghallgatáshoz való joga és a rájuk vonatkozó tényállással kapcsolatos észrevételek benyújtásához való joguk tényleges gyakorlása (az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése), ii. az érintett személynek minősülésről történő tájékoztatáshoz való jog (az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése), iii. a tisztességesség, az objektivitás és a pártatlanság elvének megsértése a vizsgálatok lefolytatása során (az OLAF-rendelet 9. cikkének (1) bekezdése), valamint iv. a vizsgálatok időtartama (az Alapjogi Charta 41. cikkének (1) bekezdése) (5. ábra). A panaszosok az OLAF vizsgálataira alkalmazandó szabályokkal ([12]) kapcsolatban is panaszt emeltek, különös tekintettel az OLAF-vizsgálatok megnyitására, a helyszíni ellenőrzések lefolytatására és az érintett személyek értesítésének módjára (6. ábra).

4. ábra

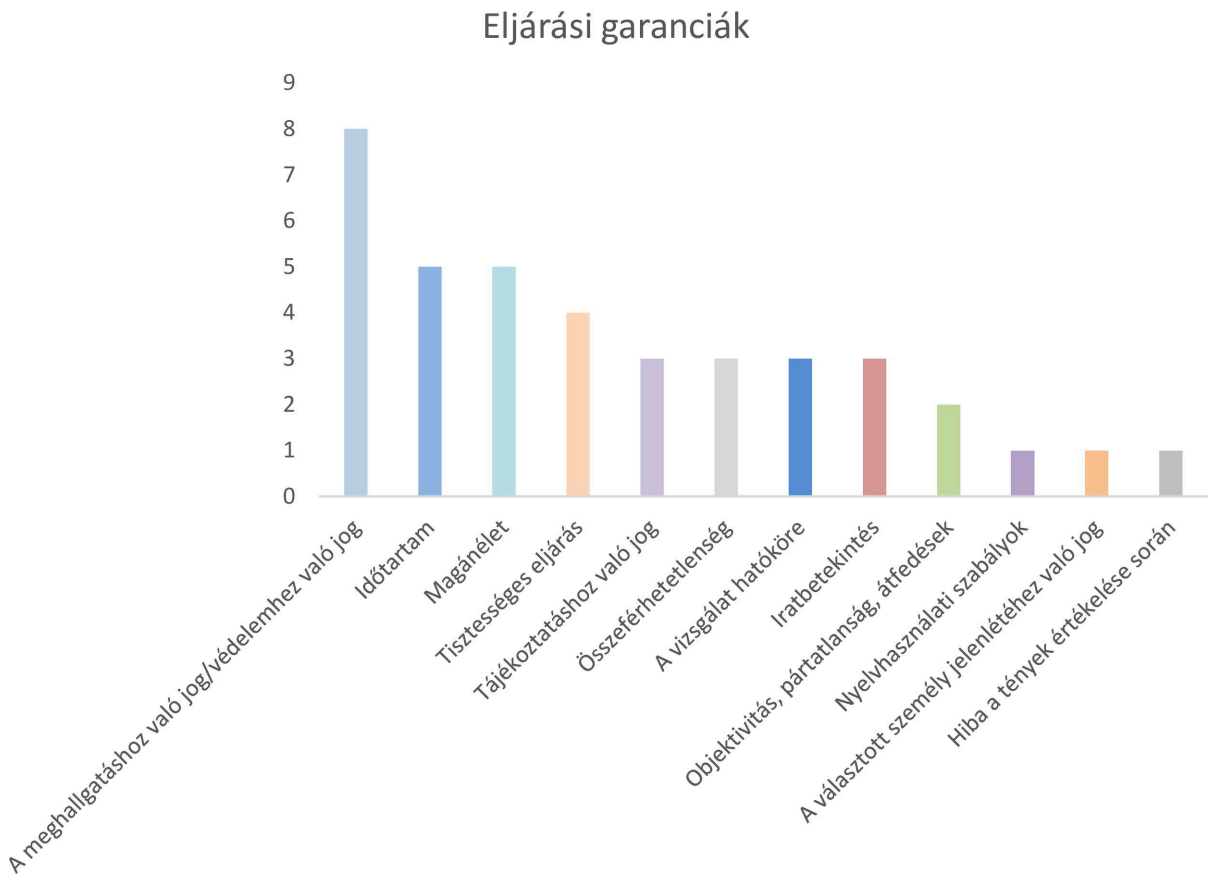
A 2024-ben benyújtott panaszok tárgya



([12]) Ezek közé tartoznak az OLAF-rendeletben foglalt szabályok, valamint a különböző szövegekben rögzített szabályok, ideértve az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló, 1996. november 11-i 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendeletet (HL L 292., 1996.11.15., 2. o.), az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokat, valamint az OLAF személyzete számára kiadott, a digitális kriminalisztikai eljárásokról szóló iránymutatást.

5. ábra

Az eljárási garanciákkal kapcsolatban 2024-ben felhozott különböző állítások elemzése (beleértve a befogadható és a befogadhatatlan panaszokat is)



6. ábra

A vizsgálatokra alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos állítások elemzése



4. **A hatékony panaszkezelési eljárás három lépése**

Az ellenőr **tisztességes, független és pártatlan** módon foglalkozik a panaszokkal. Az OLAF-rendelettel és az ellenőr végrehajtási rendelkezéseivel összhangban az eljárás két szakaszból áll: i. a panasz **befogadhatóságának** vizsgálata, ii. a panaszosok által felhozott **érdemi érvek** értékelése. Amennyiben az ellenőr jogsértést állapít meg, a szóban forgó kérdésektől függően felkérheti az OLAF-ot, hogy rendezze a panaszt. Ezt megoldási javaslat útján teszi meg, és szükség esetén ajánlást ad ki az OLAF-nak.

4.1. ***Befogadhatóság***

Az ellenőrnek a panasz kézhezvételétől számított **10 munkanapon** belül döntenie kell annak befogadhatóságáról. A befogadhatóság feltételeit az OLAF-rendelet 9b. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint a végrehajtási rendelkezések 5. cikke határozza meg. Ahhoz, hogy a panasz befogadható legyen, azt a panaszosnak az eljárási garanciák vagy a vizsgálati szabályok állítólagos megsértésének minősülő **releváns tényekről való tudomásszerzésétől számított egy hónapon belül** be kell nyújtani. **A vizsgálat lezárását követő egy hónapon túl nem lehet panaszt benyújtani.**

2024-ben az ellenőr az összes folyamatban lévő panasz befogadhatóságát az előírt határidőn belül értékelte. 7 panaszt nyilvánított befogadhatóank, 3 panaszt részben befogadhatónak és 13 panaszt befogadhatatlannak (7. ábra).

A befogadhatatlanság okai a következők voltak:

— 7 esetben a panaszosok nem tartották be a 9b. cikk (2) bekezdésében meghatározott határidőket,

— 3 esetben az ellenőr a panaszokat nyilvánvalóan megalapozatlannak találta,

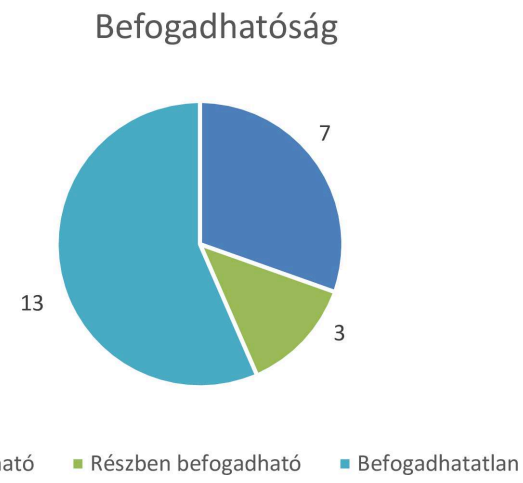
— 2 esetben a panaszokat olyan személyek nyújtották be, akik nem érintett személyek voltak,

— 1 esetben a panasz megalapozatlan volt, ami lehetetlenné tette az ellenőr számára az érdemi értékelés elvégzését,

— végül a fennmaradó panasz olyan közigazgatási eljárásra vonatkozott, amely nem OLAF-vizsgálat volt (8. ábra).

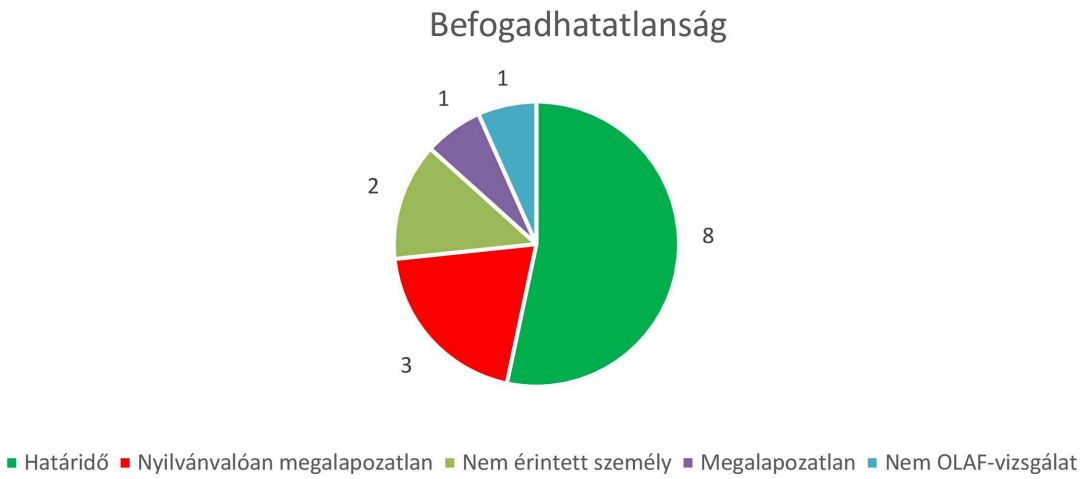
7. ábra

A 2024-ben beérkezett panaszok befogadhatósága



8. ábra

A 2024-ben beérkezett panaszok befogadhatatlanságának indokai (beleértve a részben befogadható panaszokat is)



A panaszok befogadhatóságának vizsgálata során az ellenőr olyan megközelítést követ, amely az OLAF-rendelet vonatkozó rendelkezéseinek szövegét és céljait is igyekszik tiszteletben tartani.

Az előző évhez hasonlóan 2024-ben is azért nyilvánítottak befogadhatatlannak néhány ügyet, mert az OLAF vizsgálatát több mint egy hónappal azelőtt zárták le, hogy a panaszos benyújtotta igényét az ellenőrnek. Az előzőekben említettek szerint a lezárt vizsgálatok esetében az OLAF-rendelet további szigorúbb befogadhatósági feltételt határoz meg: **a panaszt legkésőbb egy hónappal a vizsgálat lezárását követően kell benyújtani, függetlenül attól, hogy a panaszos mikor szerez tudomást a releváns tényekről** (az OLAF-rendelet 9b. cikkének (2) bekezdése).

Az ellenőr elismeri, hogy ez a lezárt vizsgálatokra vonatkozó, kétségkívül korlátozó feltétel a következők megőrzése érdekében áll fenn: i. a nemzeti vagy uniós szintű esetleges nyomonkövetési eljárások hatékonysága; valamint ii. saját megoldási javaslatainak és ajánlásainak hatékonysága a szóban forgó konkrét ügyben. Az ellenőr észrevételei valóban kevéssé lennének hasznosak az olyan lezárt ügyekben, ahol az illetékes nemzeti vagy uniós hatóságok előtt nyomonkövetési eljárások lehetnek folyamatban. Ezekben a ritka esetekben az ellenőr véleménye szerint az érintett személyek csak e hatóságok előtt tehetnek panaszt a rendelkezésre álló bírósági vagy közigazgatási jogorvoslati lehetőségek igénybevételével.

Amint azt a 2024-re vonatkozó számadatok is megerősítik, a befogadhatóság továbbra is fontos „kapuőr” az ellenőr panaszkezelési mechanizmusában. Minden olyan esetben, amikor a panaszokat vagy állításokat befogadhatatlannak találta, az ellenőr részletesen elmagyarázta a panaszosnak döntésének jogalapját és indokait.

Az ellenőr elismeri, hogy a fent említett befogadhatósági feltétel, valamint az olyan rendelkezés hiánya, amely arra kötelezné az OLAF-ot, hogy tájékoztassa az érintett személyt a megállapításokat tartalmazó ügyek lezárásáról, megfoszthatja az érintett személyeket attól a lehetőségtől, hogy panasszal éljenek az ellenőrnél. Az ellenőr ezért úgy véli, hogy **a panaszok benyújtására fennálló szigorú határidő** – különösen (de nem kizárólag) a lezárt vizsgálatok esetében – **olyan kérdés, amelyet körültekintően meg kell vizsgálni az OLAF-rendelet értékelése és esetleges későbbi felülvizsgálata során**.

4.2. *Kontradiktórius eljárás*

Az előzetes értékelés elvégzését követően az ellenőr felkérte az OLAF-ot, hogy fejtse ki véleményét a 10 befogadhatónak vagy részben befogadhatónak nyilvánított panasszal kapcsolatban. Az ellenőr ezután megküldte az OLAF válaszait a panaszosoknak, és felkérte őket, hogy tegyék meg észrevételeiket az OLAF álláspontjával kapcsolatban.

Az ellenőr főszabály szerint arra törekszik, hogy **a kontradiktórius eljárás elvének** a lehető legteljesebb érvényt szerezze. Így mindkét fél lehetőséget kapott ügye ismertetésére és az igazoló dokumentumok benyújtására. Főszabály szerint tájékoztatást kaptak egymás beadványairól is és észrevételeket tehettek azokkal kapcsolatban. Ugyanakkor kellően indokolt esetekben az ellenőr úgy döntött, hogy eltér ettől az elvtől, és a végrehajtási rendelkezések 7. cikkének (2) bekezdésével összhangban engedélyezi az OLAF által benyújtott információk bizalmas kezelését. Az ellenőr különösen a vizsgálatok bizalmas jellegének és hatékonyságának védelme érdekében alkalmazta ezt a rendelkezést azokban az esetekben, amikor az OLAF válaszai felfednék a munkamódszereit, megakadályoznák a szükséges bizonyítékok összegyűjtésében, vagy akár az átfogó vizsgálati stratégiát is veszélyeztetnék. Ilyen esetekben az ellenőr megállapodott az OLAF-fal abban, hogy az OLAF biztosítja a következőket:

i. az OLAF válaszainak betekinthető változatát, amelyet meg kell küldeni a panaszosnak annak érdekében, hogy a panaszos megérthesse az OLAF magatartását alátámasztó indokokat, és így vitathassa az OLAF válaszát és ellenérvekkel tudjon szolgálni, valamint

ii. egy bizalmas, részletesebb változatot, amely részletesebben kifejti az OLAF által a betekinthető változatban előterjesztett indokokat.

Ez a kiegyensúlyozott megoldás lehetővé tette az ellenőr számára, hogy alaposan értékelje az összes releváns ügyet, ugyanakkor eleget tegyen az **OLAF-vizsgálatok titkosságának biztosítására vonatkozó kötelezettségének.**

Ezáltal a panaszosok, bár nem jogosultak arra, hogy minden információt megkapjanak, bízhatnak abban, hogy az ellenőr független és alapos vizsgálatot végez az ügyben.

4.3. *Vizsgálatot lezáró határozatok*

2024 végéig az ellenőr **12 panasz esetében hozott vizsgálatot lezáró határozatot**: 2023-ban 3 panasz, 2024-ben pedig 9 benyújtott befogadható panasz esetében. Az ellenőr mindegyik esetben megállapította, hogy nem sérültek a panaszosok eljárási garanciái. Az ellenőr számos állítást értékelt, és továbbfejlesztette a panaszok értékelésének koncepcionális keretét. Ezenkívül a 2,5 évnyi tevékenység megmutatta az ellenőr értékelésének fontosságát: a vizsgálatot lezáró határozat ugyanis nem kizárólag azt a célt szolgálja, hogy jogsértés megállapítása esetén **felhívja az OLAF-ot arra, hogy pótolja a vizsgálat hiányosságait**. Az a vizsgálatot lezáró határozat, amelyben az ellenőr kontradiktórius eljárást és alapos jogi értékelést követően nem állapít meg jogsértést, **megerősíti a szóban forgó OLAF-vizsgálat legitimitását, és fontos tanulási lehetőséget biztosít a panaszosok számára**.

Néhány panasz esetében – annak ellenére, hogy a konkrét ügyben nem állapított meg jogsértést – problémás gyakorlatokat tárt fel. Ezekben az esetekben az ellenőr ezt jelezte az OLAF-nak, és felkérte, hogy jövőbeli vizsgálatai során vegye figyelembe a megállapításait, és adott esetben tegyen lépéseket annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a hasonló ügyekben érintett személyekre vonatkozó eljárási garanciák esetleges megsértése.

5. **Az ellenőr főbb megállapításainak áttekintése**

2024-ben az ellenőr számos különféle érvvel foglalkozott, amelyeket a panaszosok az eljárási garanciáikra vonatkozóan és az OLAF vizsgálataira alkalmazandó szabályokra vonatkozóan hoztak fel. Mivel az ellenőr kiváltságos hozzáférést kapott az adott vizsgálatok ügyirataihoz, minden panaszt az összes rendelkezésre álló bizonyíték és információ alapján tudott értékelni.

Az ellenőr úgy véli, hogy a vizsgálatot lezáró határozataival fokozatosan kialakított koncepcionális keret egyértelmű iránymutatást nyújt az OLAF vizsgálati tevékenységeihez, akár megoldási javaslatok, akár közbevetett megjegyzések formájában.

A titoktartás elvének megfelelően az ellenőr nem fedheti fel az OLAF vizsgálatainak lényegét. Az említett elv tiszteletben tartása mellett az ellenőr az alábbi bekezdésben áttekintést nyújt a panaszosok által felhozott legnyomósabb érvekről és azok kezelésének módjáról.

5.1. *Védelemhez való jog*

A védelemhez való jog OLAF-vizsgálat során történő megsértése volt a leggyakrabban hivatkozott állítás, amelyet az ellenőrnek a jelentéstételi évben értékelnie kellett. A felhozott alátámasztó érvek sokfélesége lehetővé teszi az ellenőr számára, hogy értékelje e kulcsfontosságú eljárási jog számos árnyalatát.

5.1.1. **Az uniós tisztviselők azon joga, hogy tájékoztatást kapjanak, ha érintett személynek minősülnek**

Az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése értelmében, **amint egy vizsgálat feltárja, hogy az uniós személyzet egy tagja OLAF-vizsgálatban érintett személy lehet, a személyzet e tagját erről tájékoztatni kell**, amennyiben ez nem befolyásolja a vizsgálat vagy a nemzeti igazságügyi hatóság hatáskörébe tartozó vizsgálati eljárások lefolytatását. Hasonlóképpen, az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások (a továbbiakban: a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások) ([13]) 9. cikkének (2) bekezdése előírja az OLAF számára, hogy „minél hamarabb" tájékoztassa a tisztviselőket és az uniós személyzet egyéb tagjait a folyamatban lévő vizsgálatban való érintettségükről. A tájékoztatáshoz való jog fontos eljárási garancia az érintett tisztviselő számára, és szervesen kapcsolódik a védelemhez való joghoz.

Az egyik ügyben az ellenőr elemezte, hogy milyen konkrét eljárási lépések mentén ***azonosít* az OLAF egy személyt „érintett személyként"**. Egy OLAF-vizsgálatban, különösen a belső vizsgálatokban, az „érintett személynek" minősülés a vizsgálati eljárás kulcsfontosságú eleme, és az e személyt érintő vizsgálat során a védelemhez való jog gyakorlásának előfeltétele. Az érintett személynek minősülés ugyanis számos eljárási garanciát nyújt e személy számára, és az OLAF-ot az OLAF-rendelet szerinti konkrét szabályokhoz köti. Ezért annak a pontos időpontnak a meghatározása, amikor ez a státusz hivatalossá válik, gyakorlati következményekkel jár.

A szóban forgó ügyben az ellenőr megjegyezte, hogy bár a panaszos neve már a főigazgató vizsgálatot megindító határozatában is szerepelt, az OLAF az ügyviteli rendszerében (OCM) csak egy későbbi szakaszban, nevezetesen hat hónappal később azonosította hivatalosan „érintett személyként" a panaszost.

Az üggyel kapcsolatos munkája során az ellenőr megvizsgálta az OLAF „érintett személy azonosítására" vonatkozó gyakorlatát a belső vizsgálatok során. Az ellenőr elemzése arra a gyakorlatra összpontosított, amely különbséget tesz az érintett személy eljárás megindításáról szóló határozatban való megnevezése és ezen információnak az OCM-ben való későbbi rögzítése között. Az ellenőr számára a már azonosított érintett személy státuszának az OCM-ben való rögzítése pusztán belső lépés, amely nem vonhat maga után érdemi megfontolásokat, és amelyet – ilyen lépésként – kellő időben kell megtenni. Az ellenőr ezért úgy véli, hogy **amikor a főigazgató eljárás megindításáról szóló határozata név szerint említ egy személyt, ezt a személyt ettől az időponttól kezdve az OLAF-rendelet 2. cikkének 5. pontja értelmében vett „érintett személynek" kell tekinteni**. Ez az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése szerinti azon kötelezettséget vonja maga után, hogy vagy tájékoztatni kell az érintett személyt erről a minőségéről, vagy indokolt esetben el kell halasztani ezt a tájékoztatást.

A szóban forgó ügyben a vizsgált személy érintett személyként való késedelmes azonosítása nem érintette az eljárási jogait. Az ellenőr azonban úgy vélte, hogy a gyakorlat nincs összhangban az OLAF-rendelet 2. cikkének (5) bekezdésével és 5. cikkének (1) bekezdésével, valamint a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 6. cikkével. Az ellenőr véleménye szerint az ilyen gyakorlat nem mozdítja elő a jogbiztonságot, és különböző körülmények között az érintett személyek eljárási jogainak megsértését eredményezheti.

Ezt a kérdést az ellenőr már felvetette a főigazgatóval a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások folyamatban lévő felülvizsgálatáról ([14]) folytatott megbeszélései során. Ezzel összefüggésben azt javasolta, hogy azokban az esetekben, amikor a főigazgató eljárás megindításáról szóló határozata megnevez egy konkrét személyt, az OLAF-nak az OCM-ben haladéktalanul, azaz az eljárás megindításáról szóló határozattal egyidejűleg azonosítania kell az érintett személyt. Az ellenőr bízik abban, hogy az OLAF kellően figyelembe veszi a javaslatokat, és megteszi a megfelelő intézkedéseket.

5.1.2. **A tényállással kapcsolatos észrevételek megtételének lehetősége**

Az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése értelmében a vizsgálat befejezésekor az OLAF-nak meg kell adnia a lehetőséget az érintett személy számára, hogy észrevételeket tegyen a rá vonatkozó tényállással kapcsolatban, mégpedig azt megelőzően, hogy az OLAF rögzítené az érintett személyt név szerint megnevező következtetéseit. A 9. cikk (4) bekezdése tovább pontosítja, hogy ennek lehetőségét a tényállás összefoglalásának biztosításával kell megadni.

([13]) Az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások, 2021. október 11., elérhető a következő internetcímen: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Lásd később a 6. pontot: „Konzultáció az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről".

Az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata szerint a meghallgatáshoz való jog a védelemhez való jog részét képezi, és e jogok tiszteletben tartása az uniós jog általános elve ([15]). Az uniós bíróságok pontosítják, hogy a meghallgatáshoz való jog lehetőséget biztosít az érintett személy számára, hogy a közigazgatási eljárásban és az érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő bármely határozat meghozatala előtt érdemben ismertesse az álláspontját ([16]). Ezenkívül a meghallgatáshoz való jog kettős célt követ. A célja egyrészt annak lehetővé tétele, hogy az illetékes hatóság megvizsgálhassa az ügyet, és a tényeket a lehető legpontosabban és leghelyesebben megállapíthassa, másrészt pedig annak biztosítása, hogy az érintett személy hatékony védelemben részesüljön, valamint a személyes helyzetére vonatkozó tényekre hivatkozhasson és saját javára érvelhessen ([17]). A tényállás OLAF által készített összefoglalásával kapcsolatos észrevételek megtételének lehetősége az OLAF vizsgálataival összefüggésben a meghallgatáshoz való jog kifejeződése, valamint az érintett személyek számára lényeges eljárási garancia.

Az ellenőr számára rendkívül fontos, hogy az érintett személyek **érdemben** gyakorolhassák a rájuk vonatkozó tényekkel kapcsolatos észrevételek megtételének jogát. Ez azt jelenti, hogy az érintett személyeknek rendelkezniük kell az észrevételek megtételéhez és a védekezéshez szükséges információkkal.

Az egyik ügyben a panaszos azzal érvelt, hogy nem tudja ténylegesen gyakorolni a meghallgatáshoz való jogot, mivel az OLAF nem biztosított számára hozzáférést a tényállás összefoglalásában ismertetett tényekkel kapcsolatos valamennyi dokumentumhoz.

Elvileg elvárnánk, hogy az OLAF az érintett személy rendelkezésére bocsássa a szükséges dokumentumok másolatát, hogy az észrevételeket tehessen a tényállás összefoglalásával kapcsolatban. Mindemellett az ellenőr megállapította, hogy ebben az ügyben a tényállás összefoglalásában szereplő konkrét információk pusztán ténybeli jellegűek voltak, és nem kapcsolódtak olyan konkrét dokumentumhoz, amelyet meg kellett volna osztani a panaszossal, és nem is ilyenből eredtek. Az ellenőr ezért arra a következtetésre jutott, hogy a tényállás összefoglalása kellően részletes és kontextusba helyezett információkkal szolgált a panaszos számára ahhoz, hogy megértse a vizsgálat hatókörét, és érdemi válaszokat tudjon adni az abban említett konkrét tényekre. A fentiek fényében az ellenőr megállapította, hogy **az OLAF által a panaszosnak nyújtott információk elegendőek voltak ahhoz, hogy a panaszos gyakorolhassa a meghallgatáshoz való jogát.**

Egy másik ügyben a panaszos azzal érvelt, hogy az ügy zárójelentése nem tartalmazta a panaszosnak a válaszában szereplő egyes észrevételeit és magyarázatait, amikor lehetősége volt észrevételeket fűzni a tényállás OLAF által készített összefoglalásához. A panaszos azon állítását is fenntartotta, hogy az ügy zárójelentésében szereplő bizonyos tényekkel kapcsolatban az OLAF nem adott lehetőséget számára arra, hogy észrevételeket tegyen.

Ebben az ügyben az ellenőr nem állapította meg a panaszos jogainak megsértését, mivel az **ügy zárójelentése közvetlenül vagy közvetve hivatkozott a panaszos fő észrevételeire**. Ezenkívül **az OLAF az ügy érintett intézménynek címzett zárójelentéséhez mellékelte a panaszos teljes válaszát is**. Az ellenőr megállapította, hogy az a gyakorlat, hogy az OLAF valamely uniós intézménynek, szervnek vagy ügynökségnek, illetve nemzeti hatóságnak címzett zárójelentéséhez csatolja a tényállás OLAF által készített összefoglalásával kapcsolatban az érintett személy részéről tett valamennyi észrevétel másolatát: i. megerősíti a meghallgatáshoz való jogot, és ii. megteremti a szükséges mértékű átláthatóságot ahhoz, hogy az OLAF zárójelentésének címzettje dönthessen az említett jelentés és az abban megfogalmazott ajánlások megfelelő nyomon követéséről.

Végezetül az ellenőr ebben az összefüggésben arra is emlékeztet, hogy az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata szerint nincs olyan rendelkezés, amely feljogosítaná az érintett személyt arra, hogy kifejtse nézeteit azokról a következtetésekről, amelyeket az OLAF a végleges vizsgálati jelentése összefüggésében levonhat ([18]).

5.2. *Az OLAF vizsgálatainak észszerű időtartama*

Az ellenőr számos panaszban azt értékelte, hogy az OLAF megsértette-e az észszerű határidőn belüli eljárásra vonatkozó kötelezettségét.

([15]) 2022. október 19-i ítélet, Sistem ecologica kontra Bizottság, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, 103. pont; 2016. június 14-i ítélet, Marchiani kontra Parlament, C-566/14, *ECLI:EU*:C:2016:437, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

([16]) 2020. június 4-i ítélet, EEAS kontra De Leckére, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, 68. pont.

([17]) 2014. július 3-i ítélet, Kamino International Logistics és Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 és C-130/13. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2014:2041, 38. pont; 2014. december 11-i ítélet, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, 37. és 59. pont.

([18]) Lásd: 2019. június 6-i ítélet, Dalli kontra Bizottság, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, 144. pont.

Az igazgatási eljárások észszerű határidőn belül történő lefolytatásának kötelezettsége az uniós jog általános elve és része az Alapjogi Charta 41. cikkének (1) bekezdésében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jognak ([19]). Ezért az OLAF által folytatott vizsgálatokat észszerű határidőn belül le kell zárni.

Az ellenőr emlékeztetett arra, hogy **bár az OLAF-rendelet 7. cikkének (5) bekezdése nem ír elő konkrét időszakot a vizsgálat lefolytatására, egyértelmű kapcsolatot teremt az OLAF-vizsgálat időtartamának észszerűsége és az ügy sajátos körülményei között**. Az ellenőr az uniós bíróságok állandó ítélkezési gyakorlatára is hivatkozott, amely szerint nem lehet meghatározni vagy számszerűsíteni azt az időtartamot, amely „észszerűnek" tekinthető ([20]). Ehelyett az egyes ügyek körülményeit kell figyelembe venni, különösen: i. az ügy összetettségét, ii. az OLAF által a vizsgálat során megvizsgált dokumentumok mennyiségét és az ügyiratban szereplő dokumentumok mennyiségét, iii. a vizsgálati lépések mennyiségét és összetettségét, valamint iv. az érintett felek magatartását ([21]). Az uniós bíróságok számára annak értékelése, hogy egy vizsgálatban mi minősül „észszerű időtartamnak", nem követeli meg az összes fent említett kritérium értékelését, ehelyett az ügy körülményeihez képest egyetlen kritériumon is alapulhat ([22]).

Az OCM-hez való kiváltságos hozzáférése révén **az ellenőr gondosan elemezte az érintett vizsgálatok ügyiratait**. **Különösen a következőkre összpontosított: i. az OLAF által végzett vizsgálati tevékenységek száma, jellege és folyamatossága, ii. a kezelt információk mennyisége, iii. az érintett jogi és technikai kérdések, valamint az egyes ügyek minden egyéb sajátos jellemzője**. Az ellenőr arra a következtetésre jutott, hogy ezeket a vizsgálatokat folyamatos és szisztematikus módon folytatták le, és hogy e vizsgálatok időtartama arányos volt az egyes esetek körülményeivel és összetettségével. E megfontolások alapján az ellenőr megállapította, hogy az OLAF nem sértette meg a panaszosok azon jogát, hogy ügyeiket észszerű határidőn belül intézzék.

Ezekben az esetekben az ellenőr döntései rávilágítottak e vizsgálatok összetettségére, és biztosították a panaszosokat arról, hogy nem sértették meg az ügyeik észszerű határidőn belül történő intézéséhez való alapvető jogukat.

5.3. **A vizsgálatok átfedése (a *ne bis in idem* elve)** ([23])

Az egyik ügyben az ellenőrt felkérték annak értékelésére, hogy az OLAF jogosult-e folytatni a kiegészítő (igazgatási) vizsgálatot, miután az Európai Ügyészség (EPPO) bizonyíték hiányában lezárta a bűnügyi nyomozást, vagy hogy annak folytatása sérti-e a *ne bis in idem* elvét.

Ebben az ügyben a panaszos érintett személy volt egy OLAF-vizsgálatban, amely rámutatott egyes magatartások esetleges büntetőjogi relevanciájára, ami arra késztette az Európai Ügyészséget, hogy ugyanazon tényekre vonatkozóan bűnügyi nyomozást indítson. A panaszos azzal érvelt, hogy az OLAF-nak azonnal meg kellett volna szüntetnie a kiegészítő vizsgálatot, miután az Európai Ügyészség tájékoztatta őket arról, hogy a bűnügyi nyomozást bizonyíték hiányában lezárták. A panaszos esetében jelentős átfedés volt az OLAF vizsgálatának ténybeli és jogi alapja és az Európai Ügyészség által megszüntetett eljárás ténybeli és jogi alapja között. Az ellenőr az értékelését a vonatkozó eljárási rendelkezések fényében végezte el, amelyek lehetővé teszik az OLAF számára, hogy kiegészítő vizsgálatokat folytasson ([24]).

([19]) Az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék."

([20]) 2008. július 8-i ítélet, Franchet és Byk kontra Bizottság, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, 274. pont; 2017. május 18-i ítélet, Panzeri kontra Európai Parlament, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, 104. pont; 2022. június 29-i ítélet, LA International Cooperation Srl kontra Bizottság, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, 51. pont.

([21]) A Panzeri kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet, T-166/16, hivatkozott pont; 2014. május 21-i ítélet, Catinis kontra Bizottság, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; 2010. január 13-i ítélet, A. és G. kontra Bizottság, F-124/05 és F-96/06. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) 2022. október 15-i ítélet, Limburgse Vinyl Maatschappij és mások kontra Bizottság, C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P–C 252/99 P és C 254/99 P. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2002:582, 187–188. pont.

([23]) A panaszosok a *ne bis in idem* elvére olyan tágan értelmezett fogalomként hivatkoztak, amely magában foglalja a különböző jellegű, esetleg folyamatban lévő vizsgálatok átfedését. A kifejezést tehát a tömörség és a panaszosok által használt megfogalmazással való összhang érdekében ebben a szellemben használjuk, és nem a következő, szigorúan értelmezett módon: i. két büntető jellegű eljárás, ii. amely ugyanarra a tényállásra vonatkozik, iii. ugyanazon elkövetővel szemben, és iv. amelyben jogerős határozatot hoztak, az Alapjogi Charta 50. cikkében és az EJEE 7. jegyzőkönyvének 4. cikkében foglaltaknak megfelelően.

([24]) Az OLAF-rendelet vonatkozó rendelkezései a következők: 12f. cikk: „Kiegészítő vizsgálatok", 12d. cikk: „A vizsgálatok közötti átfedések elkerülése". Lásd még a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások „Kiegészítő vizsgálatok" című 12. cikkét.

Első észrevételként az ellenőr megjegyezte, hogy az OLAF-rendelet 12f. cikkének (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi az OLAF számára, hogy az Európai Ügyészség vizsgálatával párhuzamosan ugyanazon tényekre vonatkozóan kiegészítő vizsgálatot indítson és folytasson le. Az ellenőr ezért kiemelte, hogy az **OLAF igazgatási vizsgálatainak és az Európai Ügyészség bűnügyi nyomozásainak jellege és célja természetüknél fogva eltérő**. Míg az OLAF célja annak megállapítása, hogy történt-e igazgatási szabálytalanság, és szükség esetén a meghozandó megfelelő igazgatási/pénzügyi/fegyelmi intézkedések ajánlása, az Európai Ügyészség bűnügyi nyomozást folytat, amelyek büntetőjogi szankciókhoz vezethetnek.

Bár az OLAF a kiegészítő vizsgálatait „az Európai Ügyészséggel folyamatosan egyeztetve” ([25]) folytatja le, ezeket a vizsgálatokat függetlenül és „[saját] megbízatásával összhangban” ([26]) végzi. Ez azt jelenti, hogy a kiegészítő vizsgálatokat az OLAF főigazgatója irányítja, az OLAF-rendelet által létrehozott és a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokban meghatározott, az OLAF-vizsgálatok lefolytatására alkalmazandó eljárásokkal összhangban. Így továbbra is az OLAF felel a kiegészítő vizsgálatok lefolytatásáért.

Az ellenőr emlékeztetett továbbá az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatára, amely egyértelművé teszi, hogy az ugyanazon jogsértés fennállásának megítéléséhez a terhelt jogerős felmentését vagy elítélését megalapozó történeti tényállás, azaz az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények vagy magatartások együttesének azonossága minősül releváns szempontnak ([27]). Következésképpen **az a tény, hogy a bűnügyi nyomozást lezárják, önmagában nem jelenti a felelősség alóli mentesülést az igazgatási szintű eljárásban, amely adott esetben ajánlásokhoz vezethet**. Az ellenőr továbbá megállapította, hogy sem az OLAF-rendelet, sem az EPPO-rendelet, sem a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások, sem az OLAF és az Európai Ügyészség közötti munkamegállapodások nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek arra köteleznék az OLAF-ot, hogy lezárja a kiegészítő vizsgálatot, ha az Európai Ügyészség lezárta saját nyomozását.

Az ellenőr ezért arra a következtetésre jutott, hogy az OLAF nem sértette meg a *ne bis in idem* elvét azáltal, hogy a kiegészítő igazgatási vizsgálatát nem zárta le közvetlenül azt követően, hogy az Európai Ügyészség megszüntette a saját nyomozását.

Egy másik ügyben az ellenőrnek azt kellett értékelnie, hogy az OLAF által indított egyik belső vizsgálat átfedésben volt-e az illetékes fegyelmi testület által állítólag hasonló tények alapján lefolytatott és lezárt fegyelmi eljárással. Az ellenőr megállapította, hogy a két eljárás hatálya nem fedte egymást. E tekintetben az ellenőr megállapította, hogy a fegyelmi eljárás valamely közbeszerzési eljárásban az összeférhetetlenség bejelentésének elmulasztására vonatkozott, míg az OLAF vizsgálata a közbeszerzési eljárásban elkövetett esetleges kötelességszegésre és esetleges összejátszásra irányult. E tekintetben az ellenőr tisztázta a **lezárt fegyelmi eljárás és az OLAF vizsgálatának eltérő jellegét és lehetséges eredményeit**. Ezáltal a panaszost biztosítani lehetett arról, hogy nem került sor átfedésre, így nem állt fenn annak a kockázata, hogy ugyanazon kötelességszegés miatt kétszer szankcionálják.

5.4. *Az OLAF-vizsgálatok pártatlan lefolytatása*

Az OLAF-rendelet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében az OLAF vizsgálatait objektíven és pártatlanul, az ártatlanság vélelmének elvével és az alkalmazandó eljárási garanciákkal összhangban kell lefolytatni. A pártatlanság elve az uniós jog általános elve is, és fő eleme az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkének (1) bekezdésében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jognak.

Az Unión belüli közigazgatási intézkedésekkel és döntéshozatallal kapcsolatos pártatlan eljárásra vonatkozó kötelezettség minden olyan személyre vonatkozik, aki részt vesz az érintett intézmény tevékenységében, és célja az egyenlő bánásmód biztosítása. E követelmény célja többek között az, hogy elkerülhető legyen az ezen intézmények és szervek nevében eljáró tisztviselők vagy alkalmazottak vonatkozásában felmerülő összeférhetetlenség.

Az egyik ügyben az ellenőrt felkérték annak értékelésére, hogy az érintett személy és a vizsgálati csoport egyik tagja közötti korábbi ismeretség összeférhetetlenségnek minősülhet-e. A panaszos úgy vélte, hogy a korábbi szakmai vagy személyes kapcsolat hatással lehet a vizsgáló objektivitására, valamint a vizsgálat pártatlanságára és tisztességességére.

([25]) A 883/2013/EU, Euratom rendelet 12f. cikkének (1) bekezdése.

([26]) A 883/2013/EU, Euratom rendelet 12e. cikkének (1) bekezdése és 12f. cikkének (1) bekezdése; az (EU) 2017/1939 rendelet 101. cikkének (3) bekezdése; a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 12. cikkének (2) bekezdése.

([27]) 2021. szeptember 2-i ítélet, LG és MH (Autoblanchiment), C-790/19. sz. ügy, ECLI:EU:C:2021:661, 77–80. pont.

Az ellenőr a panaszos érvelését a hasonló ügyekben hozott korábbi határozatokban már kidolgozott szilárd koncepcionális keret fényében és az uniós bíróságok állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban értékelte.

Először is az ellenőr emlékeztetett arra, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlat szerint a pártatlanság követelménye a közszolgálat keretében is alkalmazandó ([28]). E tekintetben a személyzeti szabályzat 11a. cikke olyan konkrét szabályokat tartalmaz, amelyek célja annak biztosítása, hogy a tisztviselők feladataikat a feladataik ellátásába ütköző összeférhetetlenség nélkül végezhessék ([29]). E cikk (1) bekezdése szerint a tisztviselők feladataik ellátása során nem foglalkozhatnak olyan üggyel, amelyhez közvetlenül vagy közvetve olyan személyes – különösen családi vagy pénzügyi – érdekeik fűződnek, amelyek csorbíthatják függetlenségüket.

Másodszor, az ellenőr emlékeztetett arra, hogy a pártatlanság elvének, amint azt az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata a fentiekben meghatározta, két aspektusa van: szubjektív és objektív pártatlanság. A **szubjektív pártatlanság** követelménye azt jelenti, hogy az érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet. Az **objektív pártatlanság** követelménye azt jelenti, hogy elegendő garanciának kell fennállnia ahhoz, hogy minden jogos kétség kizárható legyen az érintett intézmény bármely részrehajlásával kapcsolatban ([30]). Végezetül a **pártatlanságot ténylegesen és látszatban** is tiszteletben kell tartani. Az ítélkezési gyakorlat szerint az összeférhetetlenség fogalma nemcsak arra a helyzetre vonatkozik, amelyben a köztisztviselő olyan magánérdekkel rendelkezik, amely ténylegesen befolyásolta hivatali kötelességének pártatlan és objektív teljesítését, hanem arra a helyzetre is, amelyben az azonosított érdek a nyilvánosság szemében befolyásolni látszik hivatali kötelességének pártatlan és objektív teljesítését ([31]). Ellenkező bizonyíték hiányában vélelmezhető a szubjektív pártatlanság ([32]). Az objektív pártatlansághoz azonban nem szükséges, hogy az érintett alkalmazott ténylegesen elfogult legyen az állítólagos áldozattal szemben. Elegendő, ha olyan jogos kétség áll fenn, amelyet nem lehet eloszlatni ([33]).

Az ellenőr a fent említett elvek fényében értékelte az OLAF vizsgálati csoportja valamely tagjának állítólagos elfogultságát vagy összeférhetetlenségét.

Ami a szubjektív pártatlanság követelményét illeti, az ellenőr megállapította, hogy a panaszos nem terjesztett elő olyan konkrét elemet vagy bizonyítékot, amely indokolná állításait. Ami az objektív pártatlanság hiányát vagy az észlelt összeférhetetlenség fennállását illeti, az ellenőr emlékeztetett arra, hogy mindkét gondolat akkor merül fel, ha nincs elegendő garancia az OLAF személyzetének állítólagos részrehajlásával kapcsolatos jogos kétségek kizárására. E tekintetben az ellenőr hangsúlyozta, hogy az OLAF-on belüli belső munkamegállapodások és hierarchikus felügyelet kizárja annak lehetőségét, hogy a vizsgáló önállóan hozzon határozatot. Az OLAF vizsgálati csoportjai valójában az egységvezető, a felülvizsgálati csoport és végső soron az OLAF főigazgatójának felügyelete és jóváhagyása mellett végzik tevékenységüket. A felülvizsgálati csoport, amelynek alkalmazottai a jogban és a vizsgálati eljárásokban jártas személyek, felügyeli az OLAF vizsgálatait az eljárás különböző szakaszaiban, és jogszerűségi ellenőrzést végez többek között az eljárási garanciák és az érintett személyek alapvető jogainak tiszteletben tartása tekintetében, beleértve az ahhoz való jogukat, hogy ügyeiket részrehajlás nélkül és az ártatlanság vélelmének megfelelően intézzék ([34]).

Az ellenőr ezért arra a következtetésre jutott, hogy **az egyszerű ismeretség, legyen szó akár szakmai kapcsolatról, akár személyes jellegűről, önmagában nem elegendő a vizsgáló tényleges vagy esetleges összeférhetetlenségének bizonyításához**. Az ellenőr azt is megállapította, hogy az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata értelmében **az OLAF által bevezetett eljárási garanciák elegendőek** ahhoz, hogy kizárják az OLAF személyzetének állítólagos részrehajlásával vagy vélt összeférhetetlenségével kapcsolatos jogos kétségeket.

([28]) 2021. október 21-i ítélet, Parlament kontra UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, 51. pont.

([29]) 31. EGK és 11. Euratom rendelet az Európai Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (HL P 045., 1962.6.14., 1385. o., ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20210101&qid=1750857445293(.

([30]) 2021. február 25-i ítélet, Dalli/Bizottság, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, 112. pont és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

([31]) 2015. július 15-i ítélet, Parlament kontra Dennekamp, T-115/13. sz. ügy, ECLI:EU:T:2015:497, 92. pont.

([32]) 2018. február 8-i ítélet, Institute for Direct Democracy in Europe kontra Parlament, T-118/17, nem tették közzé, ECLI:EU:T:2018:76, 27. pont és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

([33]) 2021. október 20-i ítélet, Kerstens kontra Bizottság, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, 42. pont és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

([34]) Lásd az OLAF-rendelet 17. cikkének (7) bekezdését.

Egy másik ügyben, amely egy vizsgáló és az érintett személy közötti telefonhívást érintett, a panaszos azt állította, hogy a vizsgáló hangneme a hívás során vádaskodó volt, és megsértette az ártatlanság vélelmének elvét. A panaszos véleménye szerint ez a magatartás megmutatta, hogy az OLAF alkalmazottja elfogult volt vele szemben, és befolyásolta a vizsgálat pártatlanságát.

Az ellenőr emlékeztetett arra, hogy az azzal kapcsolatos értékelése, hogy az OLAF megsértette-e az érintett személy eljárási jogait egy folyamatban lévő vizsgálat keretében, ellenőrizhető tényeken alapult. Ebben az esetben a panaszos állítása a közte és az OLAF között folytatott telefonbeszélgetés vélt „hangnemére" és az OLAF telefonon tett nyilatkozatainak értelmezésére vonatkozott. Az említett párbeszéd írásbeli jegyzőkönyvének vagy felvételének hiányában, illetve a két fél egymásnak ellentmondó tanúvallomása miatt az ellenőr nem tudta ellenőrizni a panaszos által felvetett állítások tartalmát, illetve nem tudta értékelni azok valódiságát.

Ebben az esetben azonban az ellenőr megragadta az alkalmat, és ismételten hangsúlyozta, hogy **az érintett személyekkel való kommunikáció során mennyire fontos a lehető legnagyobb fokú udvariasság és semlegesség, a megfelelő ügyintézés elveivel összhangban**. Ez független az OLAF által használt konkrét kommunikációs eszközöktől, de különösen fontos a szóbeli kommunikációban. Az ellenőr ezt elengedhetetlennek tartja annak érdekében, hogy az OLAF-vizsgálók pártatlanságának látszata se csorbuljon az érintett személyek szemében.

5.5. *A tájékoztatáshoz való jog a vizsgálat lezárásakor és az érintett személyekkel folytatott kommunikáció során alkalmazott értesítési módok*

2022-ben az egyik első olyan panasz, amellyel kapcsolatban az ellenőr döntést hozott, az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése szerinti, az érintett személynek minősülésről történő tájékoztatáshoz való jogra vonatkozott. Az ellenőr megállapította, hogy megsértették a panaszos haladéktalan tájékoztatáshoz való jogát, mivel az OLAF által a panaszos arról való tájékoztatása céljából küldött e-mail, hogy a panaszos érintett személy, sosem jutott el a panaszoshoz ([35]). E döntésében az ellenőr az állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozott avégett, hogy rámutasson, a fontos értesítések esetében az OLAF-nak rendelkeznie kell egy olyan eljárással, amely biztosítja, hogy az értesítéseket a szándékolt címzettek megkapják. Az OLAF, az ellenőr hozzá intézett, gyakorlatának javítására irányuló felhívására válaszul 2023 elején belső utasításokat fogadott el az érintett személyekkel folytatott kommunikáció során alkalmazandó értesítési módokra vonatkozóan.

2024-ben az ellenőrnek lehetősége volt visszatérni erre a fontos kérdésre. Az OLAF-rendelet 11. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy az OLAF-nak a vizsgálat befejezését követő tíz munkanapon belül tájékoztatnia kell az érintett személyt a vizsgálat lezárásáról, amennyiben nem találtak az érintett személyre nézve terhelő bizonyítékokat. A szóban forgó vizsgálat során az OLAF titkosított e-mailben értesítette az érintett személyt a ténymegállapítások nélküli vizsgálat lezárásáról, és kifejezetten kérte az érintett személyt, hogy nyugtázza az e-mail kézhezvételét. Az érintett személy ezt nem tette meg. Tekintettel arra, hogy az OLAF számára rövid határidő áll rendelkezésre az érintett személy tájékoztatására, az OLAF úgy döntött, hogy személyes kézbesítés útján is értesíti az érintett személyt. Ez utóbbi ezt követően panaszt nyújtott be az ellenőrnek, mivel úgy vélte, hogy ez a személyes kapcsolattartás nem megfelelő és kényszerítő gyakorlat az OLAF vizsgálói részéről.

Az ellenőr az ügyet a vonatkozó rendelkezések, többek között az OLAF-rendelet, a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások, az érintett személyekkel folytatott kommunikáció során alkalmazandó értesítési módokra vonatkozó, fent említett belső OLAF-utasítások, valamint az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata fényében értékelte.

Az ellenőr úgy vélte, hogy az OLAF bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkezik az érintett személyek tájékoztatására használt kommunikációs eszközök tekintetében, amelyet az eredményesség elvének kell vezérelnie. Az OLAF-nak biztosítania kell és képesnek kell lennie annak bizonyítására, hogy az alkalmazott kommunikációs eszközök ténylegesen lehetővé teszik az érintett személyek számára, hogy tudomást szerezzenek a nekik küldött információkról ([36]). E tekintetben az ellenőr emlékeztetett arra, hogy az OLAF-nak az érintett személyekkel folytatott kommunikáció során alkalmazandó értesítési módokra vonatkozó belső utasításai lehetővé teszik az OLAF számára, hogy az értesítő leveleket átadja az érintett személyeknek. Ez különösen igaz akkor, amikor az OLAF korábbi kísérletei, hogy más eszközökkel –

([35]) Lásd az ellenőr 2022. évi tevékenységi jelentésének 3.5.2. pontját; elérhető a következő internetcímen: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Lásd az EUB hivatalos levelek és határozatok kézbesítésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, amely analógia útján alkalmazandó az OLAF leveleire. Lásd különösen a 2012. december 6-i ítéletet, Evropaiki Dynamiki kontra Bizottság, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, 49–51. pont.

például e-mailek vagy ajánlott levelek útján – jussanak el az érintett személyekhez, sikertelenül jártak. Az ellenőr megjegyezte, hogy az OLAF-nak nem kell a belső utasításokban említett valamennyi értesítési módot igénybe vennie, illetve azokat az ott megjelölt konkrét sorrendben alkalmaznia. Így a vizsgálati csoport feladata, hogy megválassza az általa a céljai eléréséhez leghatékonyabbnak ítélt eszközöket. **Azokban az esetekben, amikor a választott eszközök nem bizonyulnak hatékonynak, a vizsgálati egység mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy bármely más rendelkezésre álló eszközt felhasználjon az érintett személy kommunikációról való eredményes tájékoztatására**.

A szóban forgó ügyben az ellenőr megállapította, hogy **az OLAF gondosan értesítette az érintett személyt e-mailben, majd a körülmények fényében** (az értesítésre rövid határidő állt rendelkezésére és a panaszos nem nyugtázta a kézhezvételt, így az OLAF-nak nem volt tudomása arról, hogy a panaszos ténylegesen tudott-e a küldött információkról) **ezt követően személyes kézbesítés útján történő értesítésre is sor került**. Ez összhangban van az alkalmazandó szabályokkal és az OLAF azon kötelezettségével, hogy eredményesen tájékoztassa az érintett személyt az OLAF-rendelet 11. cikkének (7) bekezdése szerinti eljárási garanciákról.

6. **Konzultáció az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről**

Az OLAF-rendelet 9b. cikkének (9) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az OLAF főigazgatója „kikérheti az ellenőr véleményét bármely olyan kérdésben, amely az ellenőr megbízatásának keretébe tartozó eljárási garanciákkal vagy alapvető jogokkal kapcsolatos”.

E jogalap alapján az OLAF főigazgatója 2023 novemberében kikérte az ellenőr véleményét az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások felülvizsgált szövegének tervezetéről, különösen az ellenőr megbízatása alá tartozó eljárási garanciákra és alapvető jogokra vonatkozó rendelkezésekről.

Az ellenőr üdvözölte az ezzel a fontos kérdéssel kapcsolatos konzultáció lehetőségét. Számba vette a megbízatása kezdete óta az érintett személyek által benyújtott közel 40 panasz kezelése során szerzett tapasztalatát. Miután a megbízatása során különböző felmerült jogi kérdésekkel foglalkozott, és kiváltságos hozzáférést kapott a kapcsolódó OLAF-vizsgálatok ügyiratainak, egyedülálló betekintést szerzett az OLAF vizsgálati gyakorlataiba, és megértette azokat. Az ellenőr különösen közelről mérhette fel azt, hogy az OLAF hogyan törekszik a vizsgálat alá vont személyek eljárási garanciáinak, valamint az uniós bíróságok és az Emberi Jogok Európai Bírósága gazdag és folyamatosan változó ítélkezési gyakorlatának való megfelelés biztosítására.



Az ellenőr saját véleménye szerint csak a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó felülvizsgált iránymutatások tervezetének azon cikkeire összpontosított, amelyek az érintett személy eljárási garanciáinak OLAF általi tiszteletben tartására hivatkoztak, illetve kifejezetten arra vonatkoztak.

A véleményt 2024. június 3-án küldte meg az OLAF főigazgatójának. **Az ellenőr úgy véli, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások végleges elfogadása szempontjából nagy előnyökkel járna, ha a véleményében ismertetett észrevételekkel kapcsolatban intézkedéseket hoznának.**

7. **Kapcsolatok az érdekelt felekkel**

Az ellenőr fontosnak tartja, hogy rendszeres kapcsolatot tartson fenn az uniós intézményekkel, az OLAF főigazgatójával és más érdekelt felekkel, hogy ezáltal visszajelzést kapjon az ellenőr szerepéről, és végső soron fokozza az érintett személyek eljárási garanciáinak és alapvető jogainak védelmét az OLAF által végzett vizsgálatok során.

2024. május 23-án az ellenőr találkozott **az OLAF főigazgatójával, az OLAF vizsgálóival és az OLAF vezetőségével**, hogy megvitassák a panaszkezelési mechanizmust, a tevékenység első időszakában szerzett tapasztalatokat, valamint a fejlődési lehetőségeket. Ez volt az első alkalom, hogy az ellenőr találkozott az OLAF személyzetének valamennyi tagjával, és a találkozó sikeresnek bizonyult, tekintettel a nagy számú résztvevőre és a gyümölcsöző eszmecserére, amelynek során általános és gyakorlati kérdéseket is megvitattak.

Az ellenőr 2024. szeptember 5-én benyújtotta 2023. évi éves jelentését az **Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságához.** 2024. szeptember 13-án ismertette a jelentést az **EU Tanácsának csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportjával,** és véleménycserét folytatott annak tagjaival a szerepéről és az OLAF által vizsgált személyek eljárási garanciáinak védelméről.

2024. október 15-én az ellenőr részt vett az OLAF 25 éves gálavacsoráján.

Végezetül az ellenőr a kölcsönös bizalmon és a jó együttműködésen alapuló **rendszeres eszmecseréket és gyümölcsöző munkakapcsolatokat tartott fenn az OLAF főigazgatójával**. Ennek szellemében, és tükrözve a már meglévő bevált gyakorlatokat és együttműködést, az OLAF főigazgatója 2024 szeptemberében megküldte az ellenőrnek az OLAF és az ellenőr közötti munkamegállapodások tervezetét. Ezek jelenleg megvitatás alatt állnak, és 2025-ben elfogadásra kerülnek.

8. **Adminisztratív és jogi támogatás**

Az erőforrások hatékony felhasználásának biztosítása érdekében az OLAF-rendelet a Felügyelő Bizottság titkárságára bízta az ellenőr jogi és adminisztratív támogatásának feladatát.

Ezt a döntést a küldetésük egymást kiegészítő jellege, valamint az ellenőr és a Felügyelő Bizottság által követett közös cél is indokolja. A titkárság biztosítja a folytonosságot, a folyamatos kommunikációt és a zökkenőmentes együttműködést mind a panaszosokkal, mind az OLAF-fal.

A titkárságon belül egy magasan képzett alkalmazottakból álló, a vezetőjének irányítása alatt működő, erre a célra létrehozott csoport értékes tanácsokat és segítséget nyújtott az ellenőrnek, tiszteletben tartva a szakmai titoktartást és a bizalmas kezelést.



9. **Kapcsolatfelvétel az ellenőrrel és panasz benyújtása**

Az ellenőr e-mailben vagy postai úton érhető el a következő címeken:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Az eljárási garanciák ellenőre / Az OLAF Felügyelő Bizottságának titkársága
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelles, Belgium

Amennyiben panaszosként panaszt szeretne benyújtani az ellenőrnek, kérjük, tegye a következőket:

a. Töltse ki az űrlapot.

b. Küldje el e-mailben vagy postai úton a fenti címekre.

További információért kérjük, keresse fel az alábbi weboldalt:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en