C/2026/4270

2026.8.7.

AZ ELJÁRÁSI GARANCIÁK ELLENŐRE TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSE – 2025

(C/2026/4270)

Előszó

Ez a negyedik éves jelentés az eljárási garanciák ellenőreként végzett tevékenységeimről. Az OLAF-rendelet rám ruházza az érintett személyek által benyújtott panaszok kezelésének feladatát. Ezek a panaszok az eljárási garanciák OLAF általi tiszteletben tartására és az OLAF vizsgálataira alkalmazandó szabályok állítólagos megsértésére vonatkoznak. Ez kiterjed az eljárási követelmények és az alapvető jogok esetleges megsértésére is.

Az ellenőri funkció létrehozása előtt az OLAF által vizsgált személyek nem tehettek panaszt független szervnél vagy hatóságnál a 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 panaszt nyújtson be az ellenőrhöz.

E független közigazgatási jogorvoslat révén az ellenőr fokozatosan, de folyamatosan kiigazítja a hatékony bírói jogvédelem elveit, és összehangolja azokat a hatékony közigazgatási jogvédelem elveivel. Az ellenőr minden esetben figyelembe veszi az Európai Unió Alapjogi Chartájából eredő alapvető jogokat, az OLAF tevékenységeire nézve irányadó külön eljárási garanciákat, 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 jogorvoslati lehetőség legyen az érintett személyek számára, hanem növelje az OLAF tevékenységeinek általános átláthatóságát is. Az EU és az adófizetők számára egyaránt elengedhetetlen, hogy legyen egy olyan hatékony és eredményes csalás elleni szerv, amely képes megvédeni az EU pénzügyi érdekeit. Ugyanilyen fontos azonban, hogy az esetleges csalásokkal kapcsolatos OLAF-vizsgálatokat az alapvető jogok és az eljárási garanciák teljes körű tiszteletben tartása mellett folytassák le.

Mindemellett az ellenőr szerepének és 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. Megoldási javaslatokkal és végső soron az OLAF főigazgatójának tett ajánlások révén ajánlásokkal az ellenőr arra is törekszik, hogy rendezze a vitás kérdéseket, és a jövőre tekintettel elősegítse az OLAF adminisztratív és vizsgálati gyakorlatainak javítását.

Ez a jelentés az ellenőr korábbi éves tevékenységi jelentéseinek felépítését követi. A jelentés először áttekintést nyújt az ellenőr küldetéséről és megbízatásáról, valamint a panaszkezelési mechanizmus működéséről. Ezt követően bemutatja a 2025-ben kezelt panaszokra vonatkozó főbb statisztikai és számadatokat. A jelentés továbbá vizsgálja a panaszkezelés eljárási vonatkozásait, kiemelve az ellenőr által az év során kiadott megoldási javaslatot, amelyet ezt követően az OLAF teljes mértékben végrehajtott. Emellett ismerteti az ellenőr főbb megállapításait a legfontosabb tartalmi kérdésekkel kapcsolatban, különösen az érintett személyek védelemhez való joga, az arányosság elvének a helyszíni ellenőrzések és a digitális kriminalisztikai műveletek során történő alkalmazása, valamint az OLAF helyszíni ellenőrzései során használható nyelvek tekintetében.

A jelentés ezen kívül külön szakaszokban tárgyalja az év során bekövetkezett legfontosabb fejleményeket, többek között a következőket: i. az ellenőr és az OLAF közötti munkamegállapodások elfogadása, ii. konzultáció az ellenőrrel az OLAF-rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, valamint iii. az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokra (a továbbiakban: a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások) vonatkozóan az ellenőr által tett valamennyi ajánlás OLAF általi végrehajtása. A jelentés az ellenőrnek az érdekelt felekkel az év során folytatott együttműködésével kapcsolatos észrevételekkel zárul, és méltányolja a titkárság által nyújtott adminisztratív és jogi támogatást, amelyért az ellenőr őszinte háláját fejezi ki.

A panaszkezelési mechanizmus olyan alapvető biztosítékká vált az érintett személyek számára, amely biztosítja, hogy az OLAF tevékenységei megfeleljenek a vonatkozó eljárási garanciáknak és a vizsgálatokra vonatkozó szabályoknak. Az egyéni panaszok rendezésén túl az ellenőr határozatai hozzájárultak az OLAF vizsgálati gyakorlatának alakításához azáltal, hogy tisztázták ezen eljárási garanciák hatályát és gyakorlati alkalmazását. A panaszokkal kapcsolatos döntésekben kifejtett jogi érvelés több esetben alapul szolgált az OLAF-nak a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásainak felülvizsgálatához, miáltal az egyedi ügyek hatása túlmutatott azok közvetlen ténybeli keretein.

Remélem, hogy ez a jelentés segít majd felhívni a figyelmet azokra a problémákra, amelyek az érintett személyek panaszainak középpontjában állnak, egyidejűleg pedig növelni fogja az OLAF elszámoltathatóságát és az emberek bizalmát abban a rendszerben, amelyet az Európai Unió a csalás elleni küzdelem érdekében hozott létre.

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 2025-ben benyújtott panaszok áttekintése 5

4. Eljárási szempontok: a hatékony panaszkezelés lépései 1 8

4.1. Befogadhatóság 9

4.1.1. A panasz benyújtására nyitva álló egyhónapos elévülési idő 10

4.1.2. Az ellenőr hatáskörén kívül eső panaszok 11

4.1.3. Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek 11

4.1.4. Az ismétlődő panaszokkal kapcsolatos levelezés megszüntetése 12

4.2. Kontradiktórius eljárás 12

4.3. Felhívás a panasz megoldására 13

4.4. A vizsgálatot lezáró határozatok 13

5. Tartalmi szempontok: az ellenőr főbb megállapításainak áttekintése 14

5.1. A védelemhez való jog 14

5.1.1. A tájékoztatáshoz való jog 14

5.1.2. Egy választott személy jelenlétéhez való jog 15

5.1.3. Az OLAF által megállapított tényekhez kapcsolódó észrevételezés lehetősége 16

5.1.4. Betekintés az ügyiratba és a tényállásban említett iratokba 18

5.2. A helyiségekben végzett helyszíni ellenőrzések és a digitális kriminalisztikai műveletek 19

5.3. Használt nyelvek 21

6. Az ellenőr és az OLAF közötti munkamegállapodások elfogadása 21

7. Konzultáció az OLAF-rendelet értékeléséről 22

8. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó új iránymutatások elfogadását követő intézkedések 24

9. Kapcsolatok az érdekelt felekkel 27

10. Adminisztratív és jogi támogatás 27

11. Kapcsolatfelvétel az ellenőrrel és panasz benyújtása 28

Melléklet. Hivatkozások 29

Jogi keret 29

Éves tevékenységi jelentések és vélemények 29

1. **Az ellenőr küldetése és megbízatása**

Az eljárási garanciák ellenőrének tisztségét a 883/2013 (EU, Euratom) európai parlamenti és tanácsi rendelet ([1]) (a továbbiakban: az OLAF-rendelet) módosításáról szóló (EU) 2020/2023 (EU, Euratom) európai parlamenti és tanácsi rendelet ([2]) hozta létre annak érdekében, hogy védje az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: az OLAF) által folytatott vizsgálatokban érintett személyek ([3]) eljárási garanciáit és alapvető jogait. **Dr. Julia Laffranque**-ot 2022. május 3-án ([4]) nevezték ki első ellenőrnek, ötéves, nem megújítható időtartamra. Munkáját a Felügyelő Bizottság titkársága (a továbbiakban: 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 ([5]). 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 átvenni az OLAF szerepét a vizsgálatok lefolytatásának módját, a bizonyítékok értékelését vagy a levonandó következtetéseket illetően. A feladata inkább az, hogy **biztosítékot nyújtson** arra vonatkozóan, hogy az OLAF a jogi keretében meghatározott szabályoknak megfelelően járt el (amennyiben nem állapít meg jogsértést), illetve hogy felhívja az OLAF-ot a panasz **megoldási javaslat** révén történő orvoslására, ha az eljárási garanciák vagy a vizsgálatokra alkalmazandó szabályok megsértését állapítja meg. Ha az ellenőr nem találja kielégítőnek az OLAF által hozott intézkedést, második lépésként **ajánlást** tesz az OLAF-nak a panasz rendezésének módjára vonatkozóan.

Az ellenőr a panaszokat **kontradiktórius eljárás** keretében vizsgálja, és különös figyelmet fordít az Európai Unió Alapjogi Chartájára ([6]), az uniós jog általános elveire és az európai bíróságok vonatkozó ítélkezési gyakorlatára ([7]). Ugyanakkor nem avatkozik be, és nem is avatkozhat be az OLAF-vizsgálatok lefolytatásába ([8]).

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.).

([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 248., 2013.9.18., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([3]) Az OLAF-rendelet 2. cikkének 5. pontja szerint érintett személy „*bármely személy vagy gazdasági szereplő, aki csalással, korrupcióval vagy az Unió 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 ellenőr 2022 szeptemberében lépett hivatalba.

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

([6]) Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 326., 2012.10.26., 391. o.).

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

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

A 2025-ös év egyszerre volt kihívásokkal teli és eredményes, tekintettel a beérkezett panaszokban felvetett jogi kérdések összetettségére. Az ellenőr nem hivatkozhat az OLAF által vizsgált egyedi ügyekre, és biztosítania kell, hogy azok a lezárásukat követően is bizalmasak maradjanak ([9]). Ez a jelentés mindazonáltal áttekintést nyújt az érintett személyek által felvetett aggályok típusairól. Felvázolja továbbá, hogy miként kezelték ezeket az aggályokat, továbbá bemutatja a panaszkezelési mechanizmus működését és az annak alkalmazásával elért eredményeket.

2. **A panaszkezelési mechanizmus**

Az ellenőr 2022 októberében kezdte meg munkáját, és azóta számos figyelemre méltó jogi kérdéssel foglalkozott, fokozatosan kialakítva a panaszok értékelésének szilárd fogalmi keretrendszerét. 2025 során a panaszokat gyorsan feldolgozták, egyúttal alaposan és átfogóan kivizsgálták.

A panaszkezelési mechanizmus működésének jobb megértéséhez fontos szem előtt tartani, hogy az **különleges, közvetlen hozzáférést** biztosít az ellenőr számára a vonatkozó vizsgálattal kapcsolatos OLAF-ügyirathoz. Ez az ellenőr panaszkezelésre vonatkozó végrehajtási rendelkezéseinek (a továbbiakban: végrehajtási rendelkezések) ([10]), valamint az OLAF és az ellenőr között újonnan aláírt munkamegállapodásoknak (a továbbiakban: munkamegállapodások) ([11]) köszönhető. Az OLAF ügyirataihoz való hozzáférés e formája rendkívül fontos a panaszosok afelől való megnyugtatása szempontjából, hogy az ellenőr alaposan meg tudja vizsgálni az OLAF vizsgálati tevékenységeit, még azokban az ügyekben is, amikor a releváns információk némelyike bizalmas lehet, és nem közölhető a panaszossal. E tekintetben az ellenőr gyakran kényes egyensúlyt teremt egyfelől az OLAF vizsgálatának bizalmas jellege, másfelől a panaszkezelési mechanizmus kontradiktórius jellege között.

2025-ben az ellenőr lezárta egy, még 2024-ben benyújtott panasz vizsgálatát. **2025-ben 19 új panaszt nyújtottak be** természetes és jogi személyek. A jelentéstételi évben az ellenőr ezek közül 17 ügy értékelését fejezte be. Az egyik panaszt az év harmadik negyedévében befogadhatónak nyilvánították, azonban annak feldolgozása hosszabb időt vett igénybe a kontradiktórius eljárás, valamint az OLAF és a panaszos által benyújtott határidő-hosszabbítási kérelmek miatt. Egy másik panaszt közvetlenül az év vége előtt nyújtottak be, és azt szintén befogadhatónak nyilvánították. Mindkét panaszról 2026 első felében született döntés.

3. **A 2025-ben benyújtott panaszok áttekintése**

Az ellenőrhöz 2025-ben beérkezett 19 panasz többségét az OLAF *belső* vizsgálataiban érintett személyek nyújtották be (12 panasz) ([12]), míg hat panasz *külső* vizsgálatokhoz kapcsolódott ([13]), egy pedig egy *koordinációs* ügyet érintett ([14]) (1. ábra). A panaszok többségét angol nyelven nyújtották be, de más nyelveket is használtak (spanyol, román és svéd) (2. ábra). 16

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

([10]) Az eljárási garanciák ellenőrének a panaszok kezelésére vonatkozó végrehajtási rendelkezések elfogadásáról szóló határozata 8. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (HL C 494., 2022.12.28., 17. o.), amely elérhető a következő internetcímen is: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1228(01).

([11]) Lásd az Európai Csalás Elleni Hivatal és az eljárási garanciák ellenőre közötti, 2025. július 18-i munkamegállapodások III. fejezetét, amely a következő internetcímen érhető el: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) A belső vizsgálatok az OLAF által az uniós szerződések által vagy azok alapján létrehozott európai intézményeken, szerveken, hivatalokon és ügynökségeken belül lefolytatott vizsgálatok. E vizsgálatok célja a csalás, a sikkasztás, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelem. 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).

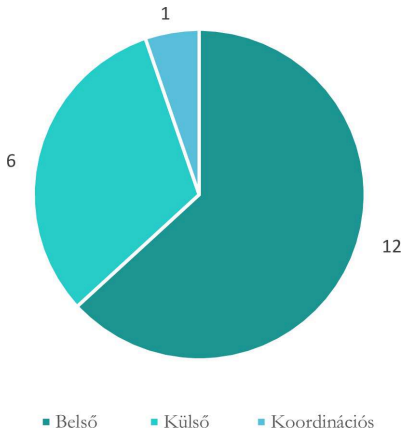
([13]) A külső vizsgálatok az OLAF által az OLAF-rendelet 3. cikke alapján végzett vizsgálatok. Az OLAF megbízatása kiterjed valamennyi uniós kiadásra (azaz az európai strukturális és beruházási alapokra, az agrárpolitikára, a közvetlen kiadásokra és a külső támogatásokra), valamint az EU bevételeinek jelentős részére, de nem az egészre (főleg a vámokra és a mezőgazdasági illetékekre).

([14]) A koordinációs ügyek azok, amelyek az OLAF külső vizsgálatainak tárgyát képezhetik, de amelyekben az OLAF szerepe arra korlátozódik, hogy hozzájáruljon a más nemzeti vagy uniós szolgálatok által végzett vizsgálatokhoz. Ezt többek között az információgyűjtés és -csere megkönnyítésével, valamint az érintett nemzeti és uniós szolgálatok közötti operatív szinergia biztosításával valósítja meg. A jogalap az OLAF-rendelet 12b. cikkében és az ágazatspecifikus jogszabályokban, például a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló, 1997. március 13-i 515/97/EK tanácsi rendeletben (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.) és a szellemi tulajdonjogok vámhatósági érvényesítéséről és az 1383/2003/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 12-i 608/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL L 181., 2013.6.29., 15. o.) található.

panaszt természetes személyek, három panaszt pedig jogi személyek nyújtottak be (3. ábra). A jelentéstételi évben egyes panaszosok több panaszt is benyújtottak: így a panaszt benyújtó személyek teljes száma 2025-ben nyolc volt, ebből öt természetes személy és három jogi személy (3. ábra). A beérkezett panaszok közül négyet ügyvédi képviselettel nyújtottak be.

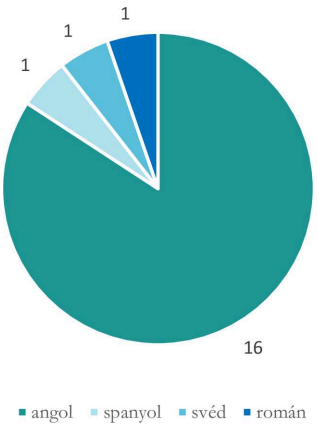
1. ábra

A 2025-ben bepanaszolt OLAF-vizsgálatok típusai



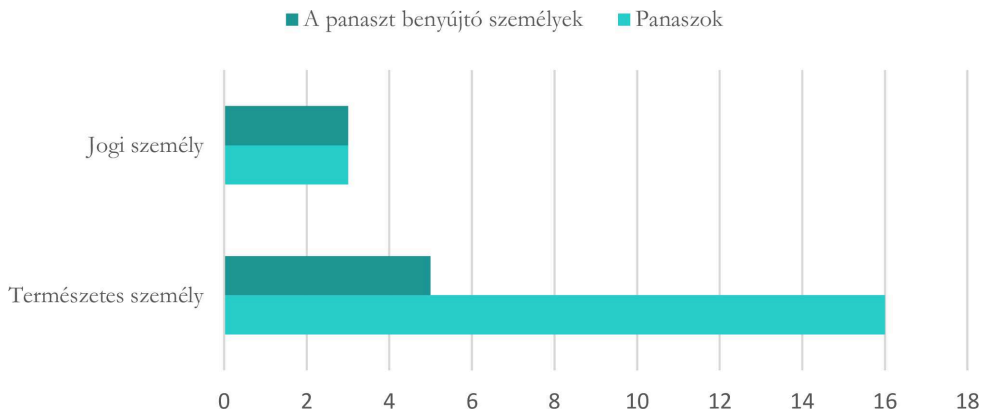
2. ábra

A 2025-ben benyújtott panaszok nyelve



3. ábra

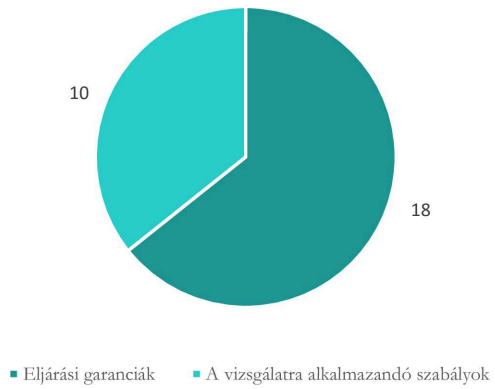
A panaszt benyújtó személyek és a panaszok száma



A panaszosok a legtöbb esetben az OLAF-rendelet 9. cikke szerinti eljárási garanciáik és a Charta szerinti alapvető jogaik megsértésére hivatkoztak (4. ábra). Ezek a panaszok a következők állítólagos megsértésére vonatkoztak: i. az ártatlanság vélelme és a védelemhez való jog (a Charta 48. cikke), ii. a meghallgatáshoz való jog és az érintett személyek azon jogának hatékony gyakorlása, hogy a rájuk vonatkozó tényállással kapcsolatban észrevételeket tehessenek (az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése), iii. a tájékoztatáshoz való jog (az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése), iv. a méltányosság, az objektivitás és a pártatlanság elve a vizsgálatok lefolytatása során (az OLAF-rendelet 9. cikkének (1) bekezdése), v. a megfelelő ügyintézéshez való jog (a Charta 41. cikke), vi. a magán- és a családi élethez való jog (a Charta 7. cikke), vii. a személyes adatok védelme, valamint viii. az érintettnek egy általa választott személy jelenlétéhez való joga (az OLAF-rendelet 9. cikkének (2) bekezdése) (5. ábra). A panaszosok emellett az OLAF-vizsgálatokra alkalmazandó szabályok ([15]) megsértésére is hivatkoztak, különösen az alábbiakkal kapcsolatban: i. digitális kriminalisztikai műveletek lefolytatása, ii. az érintett személyek azonosítására és értesítésére vonatkozó szabályok, iii. az ügyvédi titoktartási kötelezettség tiszteletben tartása, iv. az OLAF vizsgálatainak hatóköre, v. az OLAF ügyviteli rendszerének használata, vi. jogellenes megfigyelés, vii. az OLAF személyzetének a hatáskörüket túllépő intézkedései, valamint viii. az OLAF vizsgálatainak bizalmas jellege (6. ábra).

4. ábra

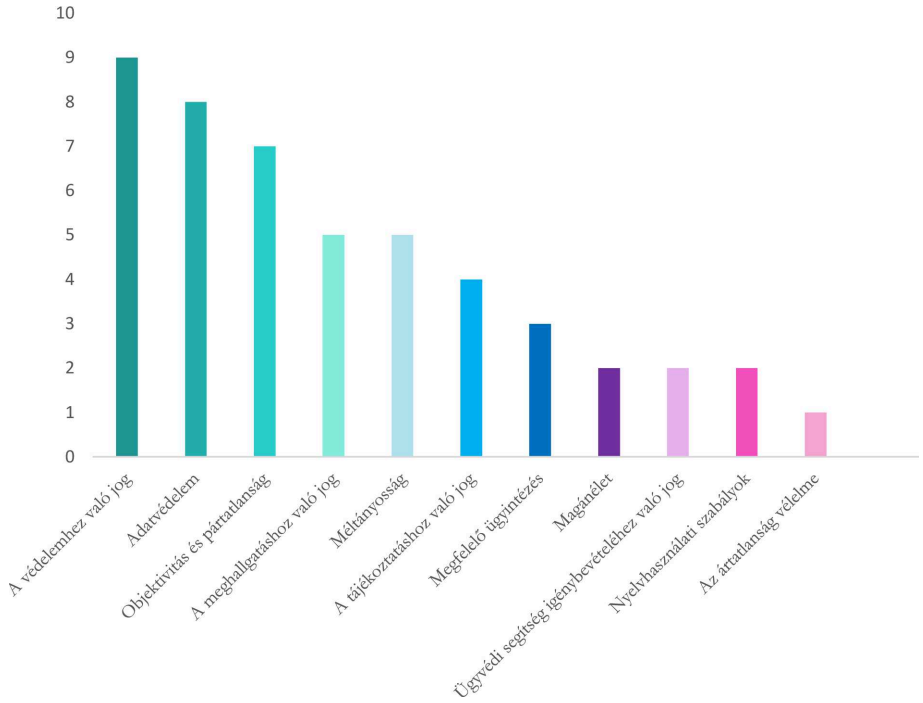
A 2025-ben benyújtott panaszok tárgya



([15]) 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 helyszíni ellenőrzésekről szóló, 1996. november 11-i 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendeletet (HL L 292., 1996.11.15., 2. o.). Az egyéb figyelemre méltó példák közé tartoznak az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó, 2026. január 1-jétől érvényes iránymutatások (a továbbiakban: a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások), amelyek a következő internetcímen érhetők el: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en; valamint az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó, 2026. február 15-i iránymutatások, amelyek a következő internetcímen érhetők el: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

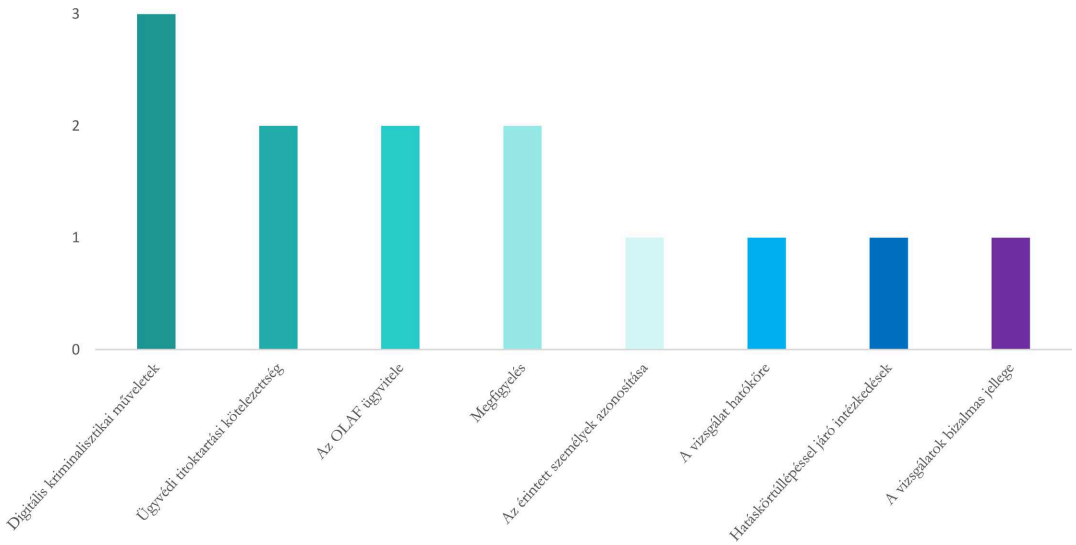
5. ábra

Az eljárási garanciákkal kapcsolatban 2025-ben felhozott különböző állítások elemzése (beleértve a befogadható és a nem befogadható panaszokat is)



6. ábra

A vizsgálatokra alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos állítások elemzése



4. **Eljárási szempontok: a hatékony panaszkezelés lépései**

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, az ügy jellegétől függően felhívhatja OLAF-ot, hogy rendezze a panaszt (megoldásra irányuló javaslat), és szükség esetén ajánlást adhat ki az OLAF-nak, és iii. az ellenőr minden ügyben a vizsgálatot lezáró határozatot ad ki, amelyben tájékoztatja a panaszost megállapításairól.

4.1. **Befogadhatóság**

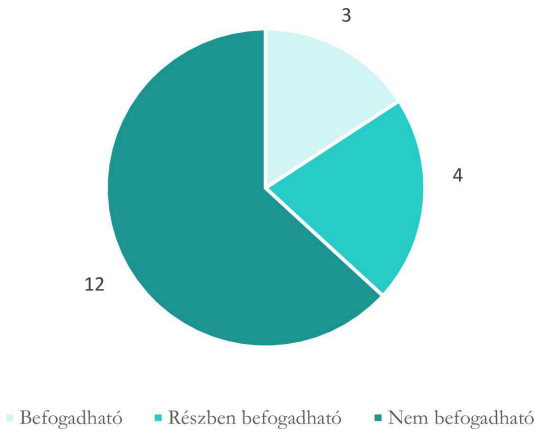
Az ellenőrnek a panasz kézhezvételétől számított **10 munkanapon** belül döntenie kell annak befogadhatóságáról. A befogadhatóság feltételeit az OLAF-rendelet 9b. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint a végrehajtási rendelkezések 5. cikke határozza meg. Ahhoz, hogy a panasz befogadható legyen, azt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

A panaszok befogadhatóságának vizsgálata során az ellenőr olyan megközelítést követ, amely az OLAF-rendelet vonatkozó rendelkezéseinek szövegét és céljait is igyekszik tiszteletben tartani. 2025-ben az ellenőr az összes panasz befogadhatóságát az előírt határidőn belül értékelte. Három panaszt befogadhatónak, négyet részben befogadhatónak, tizenkettőt pedig nem befogadhatónak nyilvánított (7. ábra).

A befogadhatatlanság okai a következők voltak: i. 10 esetben a panaszok az ellenőr hatáskörén kívül eső állításokat tartalmaztak, ii. 10 esetben az ellenőr az állításokat nyilvánvalóan megalapozatlannak találta, mert azok nincsenek alátámasztva ([16]) vagy megalapozatlanok ([17]) voltak, iii. 10 esetben a panaszok ismétlődő állításokat tartalmaztak (lásd a tevékenységi jelentés 4.1.4. alszakaszát), iv. kilenc esetben a panaszosok nem tartották be a 9b. cikk (2) bekezdésében meghatározott határidőket, valamint v. egy esetben a panaszt olyan személy nyújtotta be, aki nem minősült érintett személynek (8. ábra).

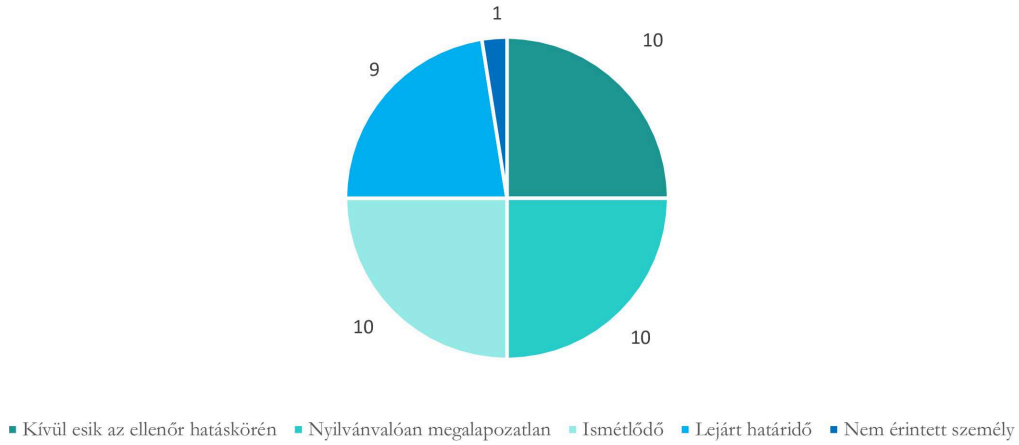
7. ábra

A 2025-ben beérkezett panaszok befogadhatósága



8. ábra

A 2025-ben beérkezett panaszok befogadhatatlanságának indokai (beleértve a részben befogadható panaszokat is)



([16]) A nem alátámasztott panaszok olyan állításokat tartalmaznak, amelyek vonatkozásában nem nyújtottak be egyértelmű bizonyítékokat, vagy amelyek belső ellentmondásokat tartalmaznak.

([17]) A nyilvánvalóan megalapozatlan panaszok egyértelműen hamis állításokat vagy komolytalan követeléseket tartalmaznak.

4.1.1. *A panasz benyújtására nyitva álló egyhónapos elévülési idő*

2025-ben is a befogadhatóság volt az ellenőr panaszkezelési mechanizmusának egyik fontos „kapuőre". Minden olyan esetben, amikor a panaszokat vagy állításokat befogadhatatlannak találta, az ellenőr részletesen ismertette a panaszossal döntésének jogalapját és indokait. Amint arra fentebb rámutattunk, az OLAF-rendelet 9b. cikkének (2) bekezdése kettős elévülési időt állapít meg a panaszoknak az ellenőrhöz történő benyújtására. E rendelkezés értelmében a panaszokat az alábbiak szerint kell benyújtani: i. az azt követő egy hónapon belül, hogy a panaszos tudomást szerzett az állítólagos jogsértést képező tényekről, vagy ii. a vizsgálat lezárását követő egy hónapon belül, amennyiben a vizsgálatot lezárták. A lezárt vizsgálatok esetében az OLAF-rendelet egy további, szigorúbb befogadhatósági feltételt állapít 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 a lezárt vizsgálatokra alkalmazandó, kétségtelenül korlátozó feltétel azt a célt szolgálja, hogy megőrizze mind az esetleges nemzeti vagy uniós szintű nyomonkövetési eljárások, mind pedig az ellenőr által a konkrét ügyben tett megoldási javaslatok és ajánlások hatékonyságát. 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.

Funkcionális indokoltsága ellenére a lezárt vizsgálatokra alkalmazandó abszolút egyhónapos elévülési idő bizonyos esetekben aggályokat vethet fel a jogbiztonság és a méltányosság szempontjából ([18]). Ez különösen problematikus annak fényében, hogy az OLAF-rendelet jelenleg nem írja elő az OLAF számára, hogy tájékoztassa az érintett személyeket az ellenük tett megállapításokat tartalmazó vizsgálat lezárásának pontos időpontjáról. Következésképpen az egyhónapos elévülési idő úgy is megkezdődhet, hogy az érintett személy erről nem szerez tudomást, ami a gyakorlatban megfoszthatja őt a panaszkezelési mechanizmushoz való tényleges hozzáféréstől.

A 2025-ben benyújtott egyik panasz esetében az ellenőr pontosan ilyen helyzettel szembesült, és egyensúlyt kellett teremtenie az OLAF-rendelet 9b. cikkének (2) bekezdésében meghatározott befogadhatósági követelmények szigorú alkalmazása (ami azt eredményezte volna, hogy a panaszt elévültként befogadhatatlannak nyilvánították volna) és a Charta 41. cikkében foglalt méltányosság és megfelelő ügyintézés átfogó elvei között.

Az adott ügyben az OLAF csak azt követően tájékoztatta a panaszost arról a lehetőségről, hogy panaszt nyújthat be az ellenőrhöz, hogy az erre nyitva álló egyhónapos határidő már letelt. **Az ellenőr ezért úgy ítélte meg, hogy az ügy kivételes körülményeire tekintettel az OLAF-rendelet 9b. cikke (2) bekezdése utolsó franciabekezdésének automatikus alkalmazása aláásná** a Charta 41. cikkében biztosított **méltányosság és megfelelő ügyintézés elvét**. Az ellenőr arra a következtetésre jutott, hogy amikor az OLAF tájékoztatta a panaszost arról a lehetőségről, hogy panaszt nyújthat be az ellenőrhöz, ezt az értesítést kívánta az elévülési idő kezdetének tekinteni. Ez volt az egyetlen olyan értelmezés, amely lehetővé tenné az OLAF-rendelet 9b. cikke (2) bekezdésének hatékony érvényesülését, ugyanakkor biztosítaná, hogy a panaszos a gyakorlatban ne essen el a panaszkezelési mechanizmushoz való hozzáféréstől. Következésképpen a panaszt befogadhatónak nyilvánították.

Mindezekre tekintettel az ellenőr **a panaszok benyújtására vonatkozó szigorú határidőt** – különösen, de nem kizárólagosan a lezárt vizsgálatok esetében – **olyan kérdésként azonosította, amely körültekintő mérlegelést érdemel az OLAF-rendelet értékelése és későbbi felülvizsgálata során** ([19]).

([18]) Lásd az eljárási garanciák ellenőrének 2022. évi tevékenységi jelentését (HL C 248., 2023.7.13., 1. o.), 3.3.1. alszakasz; az eljárási garanciák ellenőrének 2023. évi tevékenységi jelentését (HL C, C/2024/5673, 2024.9.23.), 4.1. szakasz; valamint az eljárási garanciák ellenőrének 2024. évi tevékenységi jelentését (HL C, C/2025/4511, 2025.8.7.), 4.1. szakasz.

([19]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, elérhető a következő internetcímen: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, 9. és 16. javaslat.

4.1.2. *Az ellenőr hatáskörén kívül eső panaszok*

Az OLAF napi munkája során nagy mennyiségű személyes adatot – köztük érzékeny adatokat – kezel. Az OLAF emellett olyan vizsgálati tevékenységeket is végezhet – például digitális kriminalisztikai műveleteket –, amelyek az adatvédelem szempontjából intruzívnak tekinthetők. Ezért nem meglepő, hogy 2025 során számos panaszos olyan állításokat fogalmazott meg, amelyek a személyes adataik védelméhez való jogukat érintették, amelyet a Charta 8. cikke és az (EU) 2018/1725 rendelet (a továbbiakban: uniós adatvédelmi rendelet) ([20]) garantál.

Amint arra az ellenőr korábban rámutatott ([21]), bár megbízatása magában foglalja annak ellenőrzését, hogy az OLAF tiszteletben tartja-e az alapvető jogokat, **az EU-nak létezik egy független felügyeleti hatósága – az európai adatvédelmi biztos** –, amelynek számos feladata van a magánélethez és az adatvédelemhez való jog tekintetében. Az uniós adatvédelmi rendelet 52. cikke úgy rendelkezik, hogy az európai adatvédelmi biztos feladata, hogy a személyes adatok uniós intézmény vagy szerv általi kezelésével kapcsolatban figyelemmel kísérje és biztosítsa a rendelet és a természetes személyeknek a személyes adataik kezeléséhez kapcsolódó alapvető jogai és szabadságai védelmére vonatkozó bármely más uniós jogi aktus alkalmazását. Mivel az EU **szakosodott szervet** hozott létre **a személyes adatok védelméhez való alapvető jog garantálására**, az adatvédelmi szabályok állítólagos megsértésével kapcsolatos panaszok kezelése inkább az európai adatvédelmi biztosra, semmint az ellenőrre hárul. E szabályok értelmében a panasz alapjául szolgáló tényekről való tudomásszerzéstől számított két éven belül bárki panaszt nyújthat be az európai adatvédelmi biztoshoz. Az átláthatóság érdekében az ellenőr megfelelő rendelkezést foglalt a végrehajtási rendelkezésekbe, hogy azokban kifejezésre jusson ez a hatáskörmegosztás ([22]).

Jóllehet az ellenőr nem foglalkozik olyan állításokkal, amelyek kizárólag az uniós adatvédelmi rendelet értelmezésére és alkalmazására vonatkoznak, az eljárási garanciák OLAF általi általános tiszteletben tartásának értékelésekor figyelembe veszi a magánélet és az adatok védelmével kapcsolatos szempontokat.

4.1.3. *Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek*

A jelentéstételi évben az ellenőr egy olyan panaszt kezelt, amelyben a felhozott tények a Törvényszék előtt folyamatban lévő bírósági eljárás tárgyát képezték. A végrehajtási rendelkezések 6. cikke előírja, hogy az ellenőrnek le kell zárnia az ügyet, ha tudomására jut, hogy **a panaszban ismertetett tények bírósági eljárás tárgyát képezik vagy képezték**. Ennek megfelelően – a 2023-as gyakorlathoz hasonlóan ([23]) – az ellenőr a Törvényszék előtt folyamatban lévő állításokkal kapcsolatban megszüntette a panasz vizsgálatát, míg a fennmaradó állításokat elfogadta.

Ez az ügy rámutatott az OLAF-rendelet egyik jogalkotási hiányosságára, mivel az nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a panaszkezelési mechanizmus és a nemzeti vagy uniós bíróságok előtti eljárások kapcsolatáról. Ez a hiány bizonytalanságot teremt mind a panaszosok, mind a közigazgatás számára azzal kapcsolatban, hogy hogyan kell kezelni a panaszokat, ha az alapul szolgáló ügyek már bírósági eljárás tárgyát képezik. Mivel a panaszkezelési mechanizmus célja, hogy kiegészítse az igazságügyi hatóságokhoz, például a Törvényszékhez vagy az EUB-hoz benyújtott kereseteket, ahelyett, hogy azokkal párhuzamosan működne, az OLAF-rendelet kifejezett rendelkezésének hiánya azt eredményezheti, hogy ugyanazt az ügyet egyszerre vizsgálja az ellenőr és egy igazságügyi szerv. Ez az átfedés egymásnak ellentmondó ténymegállapításokhoz vezethet.

Ezen okok miatt az ellenőr felhívta az uniós társjogalkotókat, hogy módosítsák az OLAF-rendelet 9b. cikkét oly módon, hogy az egyértelmű kötelezettséget írjon elő az ellenőr számára az ügy lezárására abban az esetben, ha az alapul szolgáló ügy nemzeti vagy uniós bíróság előtt folyamatban van ([24]).

([20]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, PE/31/2018/REV/1 (HL L 295., 2018.11.21., 39. o.).

([21]) Lásd az eljárási garanciák ellenőrének 2022. évi tevékenységi jelentését, 3.3.2. alszakasz.

([22]) A végrehajtási rendelkezések 5. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „[a]z *ellenőr elfogadhatatlannak nyilvánít minden olyan panaszt is, amely az európai adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozó kérdéseket vet fel, azaz az (EU) 2018/1725 rendelet alkalmazásával és a személyes adatok védelméhez való alapvető jog tiszteletben tartásával kapcsolatos panaszt*".

([23]) Lásd az eljárási garanciák ellenőrének 2023. évi tevékenységi jelentését, i. m., 4.3. szakasz.

([24]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 19. javaslat.

4.1.4. *Az ismétlődő panaszokkal kapcsolatos levelezés megszüntetése*

A jelentéstételi év során az ellenőr nem találkozott sértő nyelvezetet tartalmazó panaszokkal. Olyan helyzetekkel szembesült azonban, amikor panaszosok ismételten ugyanazokat az állításokat tartalmazó panaszokat nyújtották be, annak ellenére, hogy a panasz befogadhatatlanságát megállapító, indokolással ellátott határozat vagy jogerős érdemi határozat már foglalkozott ezekkel a kérdésekkel. Az ellenőr olyan esetekkel is foglalkozott, amikor a panaszosok nagyszámú panaszt nyújtottak be olyan kérdésekben, amelyek csekély vagy semmilyen jelentőséggel nem bírtak az OLAF-vizsgálatok szempontjából. Az ilyen magatartásformák azzal a kockázattal járnak, hogy eltérítik a panaszkezelési mechanizmust elsődleges céljától, nevezetesen attól, hogy hatékonyan védje az OLAF-vizsgálatok által érintett személyek alapvető jogait és eljárási garanciáit. Az ilyen gyakorlatok aránytalan adminisztratív terhet róhatnak mind az ellenőrre, mind a titkárságra, mivel időt és erőforrásokat kell olyan ügyekre fordítani, amelyek érdemben nem járulnak hozzá azon jogok védelméhez, amelyek biztosítására a mechanizmus létrejött. Ezért hatékonyságának és hitelességének megőrzéséhez elengedhetetlen annak biztosítása, hogy a panasztételi eljárás továbbra is a megalapozott és releváns panaszokra összpontosítson.

Az ellenőr megjegyzi, hogy az OLAF-rendelet nem tartalmaz kifejezetten olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné számára, hogy a panaszokat visszaélésszerűnek és/vagy ismétlődőnek nyilvánítsa. E hiányosság kezelése érdekében **az ellenőr** a végrehajtási rendelkezések 5. cikkének (4) bekezdésében belső eljárást határozott meg, és **olyan igazgatási gyakorlatot alakított ki, amelynek célja a panaszkezelési mechanizmussal való esetleges visszaélések enyhítése**. Ez a gyakorlat abból áll, hogy a panaszt új panaszként nyilvántartásba veszik, majd hivatalos határozatot hoznak a panasz befogadhatatlanságról, amely első figyelmeztetést tartalmaz, amelyben tájékoztatják a panaszost arról, hogy az ügyben tett további közlések vagy panaszok ismétlődőnek minősülnek, és azokat többé nem vizsgálják. Ugyanebben a határozatban a panaszost arról is tájékoztatják, hogy az üggyel kapcsolatos levelezést a Bizottság helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzatával ([25]) összhangban megszüntetik. **Minden további, ugyanazon ügyben benyújtott beadványt vagy panaszt visszaélésszerűnek kell tekinteni**.

2025-ben **négy olyan eset** volt, amikor a panaszosok olyan kérdésekkel kapcsolatban fogalmaztak meg állításokat, amelyekkel az ellenőr már foglalkozott indokolással ellátott befogadhatatlansági határozatban vagy jogerős érdemi határozatban. Ennek következtében, a fent ismertetett adminisztratív gyakorlatnak megfelelően, az **ellenőr úgy döntött, hogy megszünteti az ezekkel az ügyekkel kapcsolatos kommunikációt**.

4.2. **Kontradiktórius eljárás**

A panaszok előzetes vizsgálatát követően az ellenőr felkérte az OLAF-ot, hogy fejtse ki véleményét a hét 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 mértékben érvényt szerezzen. Ennek megfelelően valamennyi fél lehetőséget kapott álláspontjának ismertetésére és az igazoló dokumentumok benyújtására. Főszabály szerint a feleket egymás beadványairól is tájékoztatták, 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 feltárták volna munkamódszereit, akadályozták volna a szükséges bizonyítékok összegyűjtését, vagy akár veszélyeztették volna az átfogó vizsgálati stratégiát. Ezekben az esetekben az ellenőr megállapodott az OLAF-fal abban, hogy az OLAF rendelkezésre bocsátja: i. az OLAF válaszainak betekinthető változatát, amelyet megküldenek a panaszosnak annak érdekében, hogy megérthesse az OLAF magatartását alátámasztó indokokat, és így vitathassa az OLAF válaszát és ellenérvekkel tudjon szolgálni, és 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 megvizsgálja az összes releváns ügyet, ugyanakkor eleget tegyen **az OLAF-vizsgálatok bizalmas jellegének biztosítására vonatkozó kötelezettségének**. Ez a gyakorlat immár hivatalosan is tükröződik a munkamegállapodások 10. cikkében ([26]).

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

([25]) Lásd: a Bizottság (EU) 2024/3083 határozata (2024. december 4.) az Európai Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatai során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályzat létrehozásáról (HL L, 2024/3083, 2024.12.5.).

([26]) Lásd a 10. lábjegyzetet.

4.3. **Felhívás a panasz megoldására**

A befogadhatónak minősített és 2025-ben eldöntött ügyek egyikében az ellenőr felhívta az OLAF-ot arra, hogy az OLAF-rendelet 9b. cikkének (3) bekezdése alapján tegyen lépéseket a panasz megoldása érdekében. Ebben az ügyben a panaszos aggályainak adott hangot azzal kapcsolatban, hogy az OLAF tisztességesen és pártatlanul folytatta-e le a vizsgálatot, különösen egy konkrét bizonyítékgyűjtési tevékenység során, amelyre a panaszos irodájában került sor ([27]). Az ügyirat vizsgálata – amelyhez az ellenőr különleges hozzáféréssel rendelkezett ([28]) – és a felek beadványai alapján az ellenőr az alábbiak megsértését állapította meg: i. a Charta 7. cikke alapján **a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog**, és ii. a Charta 41. cikke szerinti, **a megfelelő ügyintézéshez való jog**, összefüggésben a vizsgálati eljárás során tanúsított tisztességes, méltóságteljes és udvarias bánásmódhoz való joggal.

Az ellenőr ezért azt javasolta, hogy az OLAF tegyen konkrét lépéseket a panasz rendezése érdekében. Az ellenőr egyebek mellett különösen arra kérte az OLAF-ot, hogy zárja ki az OLAF-vizsgálat további szakaszaiból azokat a munkatársakat, akik megsértették a panaszos jogait. Az ellenőr arra is felkérte az OLAF-ot, hogy küldjön hivatalos levelet a panaszosnak, amelyben elismeri a vizsgálat során azonosított jogsértéseket, és részletezi az e hiányosságok kezelése érdekében hozott intézkedéseket. Az OLAF minden megoldási javaslatot teljes mértékben és az ellenőr számára kielégítően végrehajtott, és az ellenőr ezt követően ajánlás kibocsátása nélkül lezárta az ügyet.

4.4. **A vizsgálatot lezáró határozatok**

2025 végéig az ellenőr **összesen hat panasz esetében** hozott a **vizsgálatot lezáró határozatot**: egy, még 2024-ben benyújtott panasz, valamint öt, 2025-ben benyújtott (befogadható vagy részben befogadható) panasz ügyében ([29]).

Az ellenőr számos állítást értékelt, és továbbfejlesztette a panaszok értékelésének koncepcionális keretét. Ezenkívül a közel négyéves működés is igazolja 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 orvosolja a vizsgálat hiányosságait**. **Az OLAF-vizsgálatok legitimitását is erősíti, és fontos tanulási lehetőséget biztosít a panaszosok számára** olyan esetekben, amikor az ellenőr a kontradiktórius eljárást és az alapos jogi értékelést követően nem állapít meg jogsértést.

Az ellenőr öt panasz esetében nem állapította meg az eljárási garanciák vagy a panaszosok jogainak megsértését. A fennmaradó panasz esetében az ellenőr az ügyet azt követően zárta le, hogy az OLAF pozitív választ adott az OLAF-rendelet 9b. cikkének (3) bekezdése szerinti panaszrendezési felhívására (azaz a megoldási javaslatra). Bár az öt másik ügyben az adott körülmények között nem állapított meg jogsértést, az ellenőr olyan gyakorlatokat azonosított, amelyek mindazonáltal aggályokat vethetnek fel, ha más összefüggésben megismétlődnek. Ilyen esetekben az ellenőr a vizsgálatot lezáró határozatban közbevetett megjegyzések (*obiter dicta*) útján hívta fel az OLAF figyelmét ezekre a szempontokra.

Ezekben a közbevetett megjegyzésekben az ellenőr felkérte az OLAF-ot, hogy jövőbeli vizsgálatai során vegye figyelembe a releváns megfontolásokat, és adott esetben gondolja át gyakorlatai esetleges módosítását. Ez a megközelítés nemcsak azt teszi lehetővé az ellenőr számára, hogy egyedi ügyekben értékelje a megfelelést, hanem azt is, hogy hozzájáruljon az OLAF vizsgálati gyakorlatainak folyamatos fejlesztéséhez is, azzal a céllal, hogy a jövőben megelőzze a hasonló helyzetben lévő érintett személyekre vonatkozó eljárási garanciák esetleges megsértését. Amint azt e tevékenységi jelentés 8. szakasza részletesebben kifejti, a több határozatban – többek között a közbevetett megjegyzésekben – kifejtett jogi érvelés közvetlenül hozzájárult az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások (a továbbiakban: a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások) módosításához, így az egyedi ügyek hatása túlmutatott azok közvetlen ténybeli keretein.

Az ellenőrnek arra is lehetősége volt, hogy felhívja az OLAF figyelmét a panaszosokkal való egyértelmű kommunikációnak, valamint az OLAF-rendelet hivatalos nyelvi változataiban szereplő terminológia következetes használatának fontosságára az angoltól eltérő nyelveken folytatott kommunikáció során.

([27]) A panasz érdemével kapcsolatos további részletekért lásd az alábbi 5.1.2. alszakaszt és az 5.2. szakaszt.
([28]) Lásd a 9. lábjegyzetet.
([29]) Az ellenőr 2025-ben hét panaszt nyilvánított befogadhatónak. Azonban még ugyanebben az évben 5 ügyben a vizsgálatot lezáró érdemi határozatot hozott. Amint azt a fenti 2. szakaszban említettük, a fennmaradó két befogadható panaszról 2026 első felében született határozat.

Továbbá, amint azt az alábbiakban részletesebben kifejtjük, az ellenőr hozzájárult annak tisztázásához is, miként alkalmazandók az eljárási garanciák és az érintett személyek alapvető jogai olyan helyzetekben, amikor az OLAF vizsgálata során új bizonyítékok merülnek fel az Európai Ügyészség (a továbbiakban: az EPPO) hatáskörébe tartozó lehetséges büntetendő cselekménnyel kapcsolatban. Az ellenőr különösen az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése szerinti észrevételezési lehetőség és az OLAF-rendelet 12c. cikkének (7) bekezdésében előírt kivétel alkalmazhatósága közötti kapcsolatot vizsgálta olyan esetekben, amikor az OLAF lehetséges büntetendő cselekményről tesz jelentést az EPPO számára.

5. **Tartalmi szempontok: az ellenőr főbb megállapításainak áttekintése**

2025-ben az ellenőr számos különféle érvvel foglalkozott, amelyeket a panaszosok az eljárási garanciákra vonatkozóan és az OLAF vizsgálataira alkalmazandó szabályokra vonatkozóan hoztak fel. A vonatkozó vizsgálatok ügyirataihoz való különleges hozzáférésének köszönhetően az ellenőr valamennyi panaszt az összes rendelkezésre álló bizonyíték és információ alapján tudta értékelni.

Az ellenőr úgy véli, hogy a vizsgálatot lezáró határozataival fokozatosan kialakuló 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 tartalmát. Az említett elv tiszteletben tartása mellett az ellenőr az alábbi szakaszban áttekintést nyújt a panaszosok által felhozott legnyomósabb érvekről és azok kezelésének módjáról.

5.1. **A védelemhez való jog**

A 2024-es évhez hasonlóan a védelemhez való jognak az OLAF-vizsgálatok során történő megsértése volt a leggyakrabban hivatkozott állítás, amelyet az ellenőrnek a jelentéstételi évben értékelnie kellett. A felhozott alátámasztó érvek sokfélesége lehetővé tette az ellenőr számára, hogy e kiemelkedő jelentőségű eljárási jog számos árnyalatát megvizsgálja.

5.1.1. *A tájékoztatáshoz való jog*

Egy esetben egy panaszos azzal érvelt, hogy az OLAF megsértette **az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdését** azáltal, hogy **nem nyújtott számára tájékoztatást a vizsgálat állásáról**. A panaszos véleménye szerint a megfelelő ügyintézés általános elvei megkövetelik, hogy minden, az OLAF vizsgálatai által érintett személy legalább minimális tájékoztatást kapjon a vizsgálat előrehaladásáról.

Az ellenőr megragadta az alkalmat annak tisztázására, hogy milyen hatállyal bír az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése, és milyen jogokat biztosít az érintett személyek számára. Először is rámutatott arra, hogy e rendelkezés értelmében az OLAF köteles tájékoztatni valamely uniós intézmény tisztviselőjét arról, hogy személyesen érintett lehet egy szabálytalanságban, feltéve, hogy ez nem befolyásolja a vizsgálat lefolytatását. Ebben az értelemben a 9. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „[a]*mint egy vizsgálat feltárja, hogy egy tisztviselő, egyéb alkalmazott, intézmény vagy szerv tagja, hivatal- vagy ügynökségvezető vagy a személyzet tagja érintett személy lehet, e tisztviselőt, egyéb alkalmazottat, az intézmény vagy szerv e tagját, e hivatal- vagy ügynökségvezetőt vagy a személyzet e tagját erről tájékoztatni kell*”. Hasonlóképpen, a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 28. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi az OLAF-ot, hogy „*tájékoztassa az uniós intézmények, szervek és hivatalok tagjait, tisztviselőit és egyéb alkalmazottait, amint érintett személyként azonosítják őket*” ([30]).

([30]) Az ellenőr által 2025-ben kezelt panaszok tárgyát képező vizsgálatokra az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó, 2021. évi iránymutatások (a továbbiakban: a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2021. évi iránymutatások) alapján került sor, amelyek a következő internetcímen érhetők el: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokat később módosították, és helyükbe egy új változat lépett, amely 2026. január 1-jén lépett hatályba (a továbbiakban: a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2026. évi iránymutatások), és a következő internetcímen érhetők el: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Az előremutató megközelítés alkalmazása, valamint annak érdekében, hogy az olvasó könnyebben megértse az OLAF-vizsgálatokra jelenleg alkalmazandó jogi keretet és annak az ellenőr általi értelmezését, az ellenőr határozataiban eredetileg szereplő, a vizsgálati eljárásokra alkalmazandó 2021. évi iránymutatásokra való hivatkozásokat ebben az éves jelentésben úgy módosítottuk, hogy azok a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2026. évi iránymutatások megfelelő rendelkezéseire hivatkozzanak. Jelen ügyben az ellenőr a határozatban a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2021. évi iránymutatások releváns rendelkezéseire hivatkozott, de az általa tett megállapítások és levont következtetések ugyanúgy alkalmazandók a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2026. évi iránymutatások vonatkozó rendelkezéseire is. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2021. évi iránymutatások 9. cikkének (2) bekezdése hasonló megfogalmazással rendelkezett arról, hogy „[a] *vizsgálati csoport a lehető leghamarabb tájékoztatja az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tagjait, tisztviselőit és egyéb alkalmazottait a folyamatban lévő vizsgálatban való lehetséges érintettségükről*”.

Az ellenőr megjegyezte továbbá, hogy az érintett személy azon jogát, hogy tájékoztatást kapjon érintetti státuszáról, kifejezetten csak a belső vizsgálatok összefüggésében ismerik el. Ezzel szemben az OLAF-rendelet nem biztosítja kifejezetten a tájékoztatáshoz való jogot a külső vizsgálatokban érintett személyek számára, így az értesítés pontos időpontja és módja kevésbé egyértelműen van meghatározva.

Az ellenőr rámutatott arra, hogy az LA International Cooperation Srl kontra Bizottság ügyben ([31]) a Törvényszék megerősítette az Oikonomopoulos kontra Bizottság ügyben ([32]) hozott korábbi ítéletét, megállapítva, hogy az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdésében előírt, az OLAF-vizsgálat keretében érintett személy tájékoztatására vonatkozó kötelezettség **a külső vizsgálatokra is vonatkozik**. Az említett ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben egy külső vizsgálat során nyilvánvalóvá válik, hogy valamely természetes vagy jogi személy érintett lehet az ügyben, az adott személyt vagy szervezetet tájékoztatni kell érintetti státuszáról, feltéve hogy ez az értesítés nem befolyásolja a vizsgálat lefolytatását vagy a nemzeti igazságügyi hatóság hatáskörébe tartozó vizsgálati eljárásokat.

A Törvényszék ítélkezési gyakorlatával összhangban az ellenőr azzal érvelt, hogy az OLAF-rendeletnek kifejezetten el kell ismernie a **külső vizsgálatokban** érintett személyek azon jogát, hogy *a lehető leghamarabb* tájékoztatást kapjanak érintetti státuszukról. Ennek megfelelően az OLAF-rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről szóló véleményében az ellenőr azt javasolta, hogy a 9. cikk (3) bekezdését módosítsák az uniós bíróságok fennálló ítélkezési gyakorlatával összhangban ([33]).

Az ellenőr által elemzett konkrét ügyben azonban a panaszos nem arra helyezte a hangsúlyt, hogy tájékoztatták-e érintetti státuszáról. Ellenkezőleg, a panaszos állításai a vizsgálat előrehaladásáról való tájékoztatáshoz való állítólagos jogára vonatkoztak. Ezzel összefüggésben az ellenőr rámutatott arra, hogy **az OLAF-rendelet nem biztosít jogot arra, hogy tájékoztatást kapjanak a folyamatban lévő vizsgálat pontos szakaszáról vagy előrehaladásáról**, illetve az OLAF által végzett vizsgálati tevékenységekről. Ennek eredményeként az ellenőr a panaszos állítását megalapozatlannak találta.

5.1.2. *Egy választott személy jelenlétéhez való jog*

Az ellenőr két panaszban foglalkozott az érintett személy azon jogának kérdésével, hogy egy általa választott személy segítse, valamint az önvádra kötelezés tilalmával a belső vizsgálatokkal összefüggésben. A panaszosok mindkét ügyben azt állították, hogy az OLAF az intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség helyiségeiben végzett helyszíni ellenőrzés megkezdésekor nem nyújtott számukra megfelelő tájékoztatást a védelemhez való jogaikról, különösen az ügyvéd igénybevételéhez való jogukról és az önvádra kötelezés tilalmáról. Az ellenőr mindkét ügyben elismerte, hogy **a belső vizsgálatok esetében az OLAF-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja nem tartalmaz kifejezett utalást arra a jogra, hogy az érintett személy ügyvéd segítségét vehesse igénybe a helyszíni ellenőrzés során**. Hasonlóképpen nem utal arra sem, hogy az érintett személyt tájékoztatni kellene az OLAF által a helyiségeiben végzett helyszíni ellenőrzésről. Valójában a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja feljogosítja az OLAF-ot arra, hogy „*közvetlenül és előzetes bejelentés nélkül hozzáférjen a vizsgálat tárgyát képező üggyel kapcsolatos bármely, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek birtokában levő releváns információhoz és adathoz* […]”. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások ([34]) 47. cikkének (1) bekezdése pontosítja továbbá, hogy az OLAF „*a vizsgálat során bármikor*” végezhet helyszíni ellenőrzéseket.

Az alkalmazandó jogi keretből következik, hogy **az érintett személynek vagy ügyvédjének a jelenléte nem előfeltétele az OLAF által végzett helyszíni ellenőrzés jogszerűségének**. Szükség esetén az OLAF az érintett személy távollétében is végezhet helyszíni ellenőrzést, feltéve, hogy az érintett uniós intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség egy másik alkalmazottja vagy biztonsági őre jelen van. Az OLAF-rendelet alapján ezért az OLAF-ot nem terheli egyértelmű kötelezettség arra, hogy a belső vizsgálatokban érintett személyeket tájékoztassa arról a lehetőségről, hogy irodájuk helyszíni ellenőrzése során ügyvédi segítséget vehetnek igénybe.

([31]) Lásd: a Törvényszék 2022. június 29-i ítélete, LA International Cooperation Srl kontra Bizottság, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, 22. és 23. pont.

([32]) Lásd: a Törvényszék 2016. július 20-i ítélete, Oikonomopoulos kontra Bizottság, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, 229. és 230. pont.

([33]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 3. javaslat.

([34]) Amint azt a 29. lábjegyzet kifejti, az ellenőr a határozatban a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2021. évi iránymutatások releváns rendelkezéseire hivatkozott, de az általa tett megállapítások és levont következtetések ugyanúgy alkalmazandók a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2026. évi iránymutatások vonatkozó rendelkezéseire is. Ebben az ügyben az ellenőr megjegyzi, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2021. évi iránymutatások 17. cikkének (1) és (4) bekezdése lényegében megfelel a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2026. évi iránymutatások 47. cikkének.

A szóban forgó konkrét ügyekben az ellenőr arra a következtetésre jutott, hogy az OLAF nem sértette meg a panaszosok védelemhez való jogát, és az alkalmazandó jogi kerettel összhangban járt el. Ezenkívül az ügy irataiból és a felek beadványaiból mindkét ügyben kiderült, hogy a panaszosok a gyakorlatban ténylegesen élhettek és éltek is védelemhez való jogaikkal.

Az ellenőr ugyanakkor úgy vélte, hogy bár az OLAF-rendelet nem biztosít formális jogot jogi segítség igénybevételére az OLAF által az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek helyiségeiben végzett helyszíni ellenőrzések során, ugyanakkor nem is tiltja meg az érintett személyek számára, hogy ügyvéd segítségét vegyék igénybe. Az ellenőr mindkét ügyben úgy ítélte meg, hogy **az OLAF nem akadályozhatja meg az érintett személyt abban, hogy jogi segítséget kérjen vagy kapjon, így** az érintett személy az ilyen helyszíni ellenőrzések során **továbbra is bármikor konzultálhat ügyvéddel**. Ez a lehetőség azonban nem akadályozhatja a helyszíni ellenőrzés OLAF általi lefolytatását ([35]).

Az ellenőr hangsúlyozta továbbá, hogy bár az alkalmazandó jogi keret nem írja elő, hogy az OLAF-nak konkrétan milyen módon kell közölnie ezeket a jogokat, úgy vélte, hogy **alapvető jelentőségükre tekintettel az érintett személyeknek biztosított alapvető jogokról és eljárási garanciákról szóló tájékoztatást – a helyes hivatali magatartás részeként – írásban kellene közölni**. Ezenkívül az ellenőr még az OLAF-rendeletben foglalt formális követelmény hiányában is arra ösztönözte az OLAF-ot, hogy alkalmazza azt a gyakorlatot, hogy a helyszíni ellenőrzések során **egyértelműen tájékoztassa az érintett személyeket arról, hogy továbbra is szabadon kérhetnek jogi tanácsot, amennyiben szeretnének** ([36]).

5.1.3. *Az OLAF által megállapított tényekhez kapcsolódó észrevételezés 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.

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 uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata szerint a meghallgatáshoz való jog a védelemhez való jog részét képezi, és e jogok tiszteletben tartása az uniós jog egyik általános elve ([37]). 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 ([38]).

Ezen ítélkezési gyakorlatból ([39]) következik, hogy a tényállás ismertetésének elsődleges célja annak biztosítása, hogy az érintett személy tudomást szerezzen azokról a tényekről és bizonyítékokról, amelyeket az OLAF a vizsgálat során összegyűjtött. Ez lehetővé teszi az egyén számára, hogy megértse az ellene indított ügyet, és észrevételek, magyarázatok vagy kiegészítő információk benyújtásával gyakorolja a védekezéshez való jogát. Az észrevételezés lehetőségének biztosításával az OLAF biztosítja a méltányosságot és tiszteletben tartja a tisztességes eljárás elvét. Ez megakadályozza, hogy a döntések hiányos vagy egyoldalú információkon alapuljanak, mivel lehetőséget biztosít az érintett számára arra, hogy vitassa az OLAF által előterjesztett esetlegesen pontatlan vagy hiányos tényeket. Végezetül az észrevételek megtételének lehetősége hozzájárulhat a vizsgálat általános minőségének javításához is. Az érintett személy olyan információkkal szolgálhat, amelyeket az OLAF esetleg nem vett figyelembe, és amelyek potenciálisan befolyásolhatják a vizsgálat eredményét. Az ellenőr álláspontja szerint a tényállás ismertetésének elkészítése és az érintett személyek számára biztosított észrevételezési lehetőség kulcsfontosságú eljárási biztosíték a vizsgálat pártatlanságának és méltányosságának garantálásának érdekében. Az ellenőr számára rendkívül fontos, hogy az OLAF által az érintett személyek rendelkezésére bocsátott tényállás világos, objektív és tényeken alapuló megállapításokat tartalmazzon, anélkül, hogy következtetéseket vonna le vagy jogi értékelést adna ezekről a tényekről. Ez biztosítja az eljárás méltányosságát, védelmet nyújt a vizsgálati szakaszban az elfogultsággal vagy az előítéletekkel szemben, és védi az érintett személyek jogait.

Egy ügyben a panaszos azzal érvelt, hogy megsértették az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdését, valamint a tisztességes, pártatlan és objektív vizsgálathoz való jogát. A panaszos véleménye szerint **az általa megkapott tényállás nemcsak az OLAF által a vizsgálat során megállapított tényeket tartalmazta, hanem az OLAF következtetéseit és szubjektív értelmezéseit is**, amelyek szubjektív ítéletet tükröztek és kétértelműséget eredményeztek a dokumentumban.

([35]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 4. javaslat.
([36]) Ugyanott, 5. javaslat.
([37]) Lásd: a Törvényszék 2022. október 19-i ítélete, Sistem ecologica kontra Bizottság, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, 103. pont; és a Bíróság 2016. június 14-i ítélete, Marchiani kontra Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.
([38]) Lásd: a Bíróság 2020. június 4-i ítélete, EEAS kontra De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, 68. pont.
([39]) Lásd: a Bíróság 2020. június 4-i ítélete, EEAS kontra De Loecker, C-187/19 P, 69. pont; a Bíróság 2014. július 3-i ítélete, Kamino International Logistics és Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 és C-130/13, 38. pont; valamint a Bíróság 2014. december 11-i ítélete, Boudjlida, C-249/13, 37. és 59. pont.

Általánosságban az ellenőr emlékeztette az OLAF-ot arra, hogy körültekintően kell megfogalmaznia a tényállást, kerülve az olyan megfogalmazás használatát, amelyet a panaszos minősítő értékelésnek tekinthet, vagy amely ilyen benyomást kelthet. Mindazonáltal a konkrét ügyben az ellenőr úgy ítélte meg, hogy az OLAF által a panaszosnak küldött tényállásban alkalmazott megfogalmazás nem sértette a panaszos jogait.

Az ellenőr megállapította, hogy a tények összefoglalása kellően részletes volt ahhoz, hogy a panaszos megértse az ellene indított ügy jellegét és hatókörét, és így érdemben gyakorolhassa a meghallgatáshoz való jogát. Ezenkívül az ellenőr a tényállásban nem talált olyan végleges értékelést vagy nyilatkozatot, amely kétértelműnek lett volna tekinthető, vagy amely az OLAF szubjektív értékeléseként lett volna értelmezhető, és ezáltal veszélyeztette volna a vizsgálat objektivitását, pártatlanságát és méltányosságát. Az ellenőr megerősítette, hogy az OLAF által a tényállásban használt kifejezések konkrét ténybeli és kontextuális elemekre utaltak. Ezenkívül az OLAF minden releváns szakaszban további magyarázatokkal és ténybeli háttérrel szolgált, amelyek lehetővé tették az érintett személy számára, hogy teljes mértékben megértse az OLAF által megállapított tényeket.

Egy másik ügyben az ellenőrnek lehetősége nyílt annak értékelésére, hogy **miként viszonyul egymáshoz az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése szerinti észrevételezési lehetőség és a 12c. cikk (7) bekezdésének alkalmazhatósága olyan esetekben, amikor az OLAF jelentést tesz az EPPO-nak**.

Ebben az ügyben a panaszos azzal érvelt, hogy az OLAF megsértette az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése szerinti jogait, mivel nem biztosított számára lehetőséget arra, hogy észrevételeket tegyen a megállapított tényekkel kapcsolatban, mielőtt az OLAF-rendelet 12c. cikkének (5) és (7) bekezdése alapján úgy döntött volna, hogy megszünteti a vizsgálatát.

Ebben az ügyben az ellenőr rámutatott arra, hogy az OLAF-rendelet 12c. cikke értelmében az OLAF szigorúan köteles jelenteni az EPPO-nak minden olyan büntetendő cselekményt, amely érintheti az EU pénzügyi érdekeit, és amely az EPPO-rendelet IV. fejezetében meghatározottak szerint az EPPO hatáskörébe tartozik. E rendelkezés értelmében az OLAF köteles indokolatlan késedelem nélkül jelentést küldeni az EPPO-nak, amint tudomást szerez arról, hogy a szóban forgó magatartás bűncselekménynek minősülhet, és az EPPO hatáskörébe tartozik. Ha az EPPO arról tájékoztatja az OLAF-ot, hogy ugyanazon tényállás alapján nyomozást indított, az OLAF a párhuzamosságok elkerülése érdekében megszünteti saját vizsgálatát, és erről tájékoztatja az EPPO-t. A 12c. cikk (5) bekezdése értelmében, ha az EPPO úgy határoz, hogy nyomozást indít, az OLAF nem folytathatja a vizsgálatát ugyanazon tényállás alapján ([40]).

Ebben az összefüggésben az ellenőr kijelentette, hogy az OLAF-rendelet 12c. cikkének (7) bekezdése kifejezetten kivételt ír elő az OLAF-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése szerinti észrevételezési jog alól azokban az ügyekben, amikor az OLAF az EPPO részére továbbított jelentés nyomán lezárja a vizsgálatát.

A szóban forgó ügyben az ellenőr megerősítette, hogy az OLAF nem saját vizsgálati megállapításai alapján zárta le vizsgálatát az OLAF-rendelet 11. cikke értelmében, hanem a 12c. cikk (5) bekezdése alapján szüntette meg azt. Ezért az OLAF-rendelet és az EPPO-rendelet ([41]) együttes alkalmazásából eredő kötelezettségeknek megfelelően az OLAF: i. felfüggesztette saját vizsgálatát, ii. bűncselekményre vonatkozó jelentést továbbított az EPPO részére, majd miután értesült arról, hogy az EPPO nyomozást indított ugyanazon tényállással kapcsolatban, iii. megszüntette saját vizsgálatát, és iv. átadta az ügyiratot az EPPO-nak. Az ellenőr azt is megerősítette, hogy e rendelkezésekkel összhangban az OLAF nem vonhatott le érdemi következtetéseket a panaszossal kapcsolatban, és a birtokában lévő releváns információkat értékelés céljából továbbította az EPPO-nak.

([40]) Az OLAF-rendelet 12c. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ilyen körülmények között *„a Hivatal nem folytathatja a vizsgálatát ugyanazon tényállás alapján, kivéve, ha ez a 12e. cikkel vagy a 12f. cikkel összhangban történik”*. Ez az utolsó pontosítás annak tudható be, hogy az OLAF és az EPPO közötti együttműködés részeként az alkalmazandó jogi keret lehetővé teszi az OLAF számára, hogy támogató tevékenységeket és kiegészítő vizsgálatokat is folytasson, amíg az EPPO nyomozása folyamatban van. Először is, az OLAF támogatást nyújthat az EPPO-nak, vagy kiegészítheti annak tevékenységét (különösen az alábbiak révén: i. információk, elemzések – többek között igazságügyi szakértői elemzések, szaktudás és operatív támogatás rendelkezésre bocsátása, ii. az illetékes nemzeti közigazgatási hatóságok és az uniós szervek konkrét intézkedései összehangolásának elősegítése, és iii. igazgatási vizsgálatok lefolytatása), az OLAF-rendelet 12e. cikkében meghatározott feltételek szerint. Másodszor, míg az EPPO nyomozást folytat, az OLAF kiegészítő vizsgálatot is indíthat biztosítási intézkedések, illetve pénzügyi, fegyelmi vagy igazgatási intézkedések elfogadásának megkönnyítése céljából, az OLAF-rendelet 12f. cikkében meghatározott rendelkezésekkel összhangban.

([41]) A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1. o.).

Ennek következtében **az OLAF-vizsgálat nem jutott el arra a pontra, amikor a panaszosnak lehetőséget kellett volna biztosítani a rá vonatkozó tényekkel kapcsolatos észrevételezésre**, mivel ezeket a releváns tényeket még nem állapították meg. Az ellenőr ezért arra a következtetésre jutott, hogy az OLAF az alkalmazandó jogi kerettel teljes összhangban járt el, amikor az OLAF-rendelet 12c. cikkének (7) bekezdésében meghatározott kivétel alapján nem biztosított lehetőséget a panaszosnak arra, hogy észrevételeket tegyen.

Az ellenőr megállapításai ellenére biztosította a panaszost arról, hogy alapvető jogait és eljárási garanciáit az EPPO nyomozása során is tiszteletben fogják tartani. A panaszosnak lehetősége lesz arra, hogy az EPPO részére előterjessze mindazon állításokat vagy dokumentumokat, amelyeket az OLAF-vizsgálat megfelelő szakaszában is benyújthatott volna. Emellett a panaszos alapvető jogai és eljárási garanciái magas szintű védelemben részesülnek, tekintettel arra, hogy az OLAF által lefolytatott közigazgatási vizsgálatokkal ellentétben az EPPO olyan nyomozásokat folytat, amelyekre az EPPO-rendelet VI. fejezetében meghatározott szigorú eljárási biztosítékok vonatkoznak.

5.1.4. *Betekintés az ügyiratba és a tényállásban említett iratokba*

2025 során az ellenőr egy olyan panaszt is vizsgált, amely **az OLAF-rendelet 9. cikkének (1) bekezdése** szerinti alapvető jogok és eljárási garanciák – köztük **a védelemhez való jog és a meghallgatáshoz való jog** – állítólagos megsértésére vonatkozott azzal összefüggésben, hogy az OLAF megtagadta a panaszostól a folyamatban lévő vizsgálat **ügyiratába** és **a tényállás összefoglalójában említett valamennyi dokumentumba való betekintést**.

Az ellenőr először rámutatott arra, hogy: i. **az OLAF vizsgálatainak irataiba való betekintés joga nem szerepel az OLAF-rendelet 9. cikkében előírt eljárási garanciák között**, és ii. az OLAF-rendelet nem jogosítja fel az érintett személyt arra, hogy hozzáférjen az OLAF által összegyűjtött valamennyi bizonyítékhoz, mivel ez veszélyeztethetné az OLAF tevékenységét vagy az illetékes hatóságok esetleges további eljárásait azokban az esetekben, amikor az OLAF ajánlást adott ki. Az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata ([42]) szerint ugyanis az OLAF nem köteles a vizsgálat által érintett személy számára betekintést biztosítani az ilyen vizsgálat tárgyát képező vagy az OLAF által e célból készített dokumentumokhoz, mivel ez veszélyeztethetné az OLAF megbízatásának hatékonyságát és bizalmas jellegét, valamint az OLAF függetlenségét. Amint arra az uniós bíróságok rámutattak, az OLAF vizsgálatában érintett személy védelemhez való jogát megfelelően biztosítják a kapott információk, valamint az a tény, hogy az OLAF vizsgálatának befejezését követően és a rá név szerint utaló következtetések levonása előtt lehetőséget kap arra, hogy észrevételeket tegyen a tényállás összefoglalásával kapcsolatban.

Az európai bíróságok alkalmazandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy **az érintett személynek nincs joga betekinteni egy folyamatban lévő OLAF-vizsgálat ügyiratába**. **Az ellenőr ezért arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen hozzáférés OLAF általi megtagadása nem sérti a Charta 41. cikkét**.

A panaszos azzal is érvelt, hogy nem tudta hatékonyan gyakorolni meghallgatáshoz való jogát, mivel nem tudott betekinteni a tényállás összefoglalójában hivatkozott dokumentumokba. Ezzel kapcsolatban az ellenőr megállapította, hogy a védelemhez való jognak – amely magában foglalja a meghallgatáshoz való jogot is – az OLAF vizsgálata során történő állítólagos megsértését a panaszos részére átadott információk, valamint az alapján kell vizsgálni, hogy lehetőséget kapott-e álláspontja kifejtésére és meghallgatására ([43]). A jelen ügyben az ellenőr úgy ítélte meg, hogy **az OLAF olyan ténymegállapítást tett, amely elegendő volt ahhoz, hogy a panaszos gyakorolhassa a meghallgatáshoz való jogát**. Az ellenőr azt is megjegyezte, hogy a panaszos élt a meghallgatáshoz való jogával, és több alkalommal részletes észrevételeket nyújtott be az OLAF-nak. Az ellenőr ezért arra a következtetésre jutott, hogy **a panaszos észrevételeket tehetett az OLAF által megállapított tényekkel kapcsolatban, előadhatta saját álláspontját, és érdemi lehetőséget kapott a meghallgatásra**. Végül az ellenőr rámutatott arra, hogy nincs olyan rendelkezés, amely feljogosítaná az érintett személyt arra, hogy állást foglaljon minden egyes bizonyítékkal kapcsolatban, vagy véleményt nyilvánítson az OLAF által levonható következtetésekről ([44]).

([42]) Lásd: a Törvényszék 2016. július 20-i ítélete, Oikonomopoulos kontra Bizottság, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, 238–240. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

([43]) *Ugyanott.*

([44]) Lásd: a Törvényszék 2019. június 6-i ítélete, Dalli kontra Bizottság, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, 143–144. pont.

5.2. **A helyiségekben végzett helyszíni ellenőrzések és a digitális kriminalisztikai műveletek**

A helyiségekben végzett helyszíni ellenőrzések és a digitális kriminalisztikai műveletek „behatoló jellegűnek” minősülő helyszíni ellenőrzési tevékenységek, és ezért külön szabályok vonatkoznak rájuk ([45]). 2025-ben két olyan eset volt, amikor a panaszosok megkérdőjelezték e vizsgálati tevékenységek arányosságát, különösen a magántulajdonban lévő eszközök tekintetében.

A két panasz érdemi vizsgálata előtt **az ellenőr először az OLAF digitális kriminalisztikai műveleteire irányadó általános elvekkel foglalkozott**.

A digitális kriminalisztikai műveletekre alkalmazandó keret

A belső vizsgálatokkal összefüggésben az OLAF-rendelet 4. cikke felhatalmazza az OLAF-ot arra, hogy digitális kriminalisztikai műveleteket végezzen az uniós intézmények helyiségeiben. E célból a helyszíni ellenőrzési eljárásokra vonatkozó iránymutatások 47. cikkének (1) bekezdése és 53. cikkének (1) bekezdése mind a helyiségek ellenőrzését, mind a digitális kriminalisztikai műveleteket egyaránt olyan eszközként sorolja fel, amelyek révén a vizsgálati egységek bizonyítékokat gyűjthetnek a vizsgálati szakasz során.

Az OLAF-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja különösen kimondja, hogy az OLAF-nak azonnali és előzetes értesítés nélküli hozzáféréssel kell rendelkeznie minden *„releváns információhoz és adathoz, függetlenül attól, hogy azt milyen típusú adathordozón tárolják, és belépjen az intézmények* […] *helyiségeibe*”. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 47. cikkének (3) bekezdése hasonló rendelkezéseket tartalmaz.

Az OLAF-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az OLAF **három feltétel együttes teljesülése** esetén vizsgálhatja a **magántulajdonban lévő eszközöket**: i. az eszközöket munkavégzésre használják, ii. ennek konkrét feltételeit az érintett intézmények által elfogadott belső határozatok rögzítik, és iii. az OLAF alapos okkal feltételezi, hogy tartalmuk releváns lehet a vizsgálat szempontjából.

Az ellenőr arra is rámutatott, hogy az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások ([46]) 1. cikkének (5) bekezdése szerint a digitális kriminalisztikai művelet *„digitális adathordozók és/vagy azok tartalmának technológiai **vizsgálata, megszerzése és elemzése**, amelyet az OLAF digitális bizonyítékokkal foglalkozó szakértői végeznek kriminalisztikai berendezések és szoftvereszközök segítségével. A cél olyan adatok felkutatása, azonosítása, összegyűjtése és/vagy megszerzése, valamint megőrzése, amelyek relevánsak lehetnek egy vizsgálat szempontjából, és amelyek bizonyítékként felhasználhatók közigazgatási, fegyelmi és bírósági eljárásokban*”.

A digitális kriminalisztikai eljárás során az OLAF a következő különálló műveleteket hajtja végre: i. digitális kriminalisztikai célú **begyűjtés**, amely a potenciálisan digitális bizonyítékokat tartalmazó fizikai eszközök összegyűjtésének folyamata ([47]), ii. digitális kriminalisztikai **adatszerzés**, amely a digitális adathordozón tárolt adatok kriminalisztikai képmásolási eljárás révén történő megszerzését (másolását) jelenti ([48]), iii. az adatok **előzetes áttekintése**, amely egy digitális adathordozó megfelelő kriminalisztikai eszközzel történő első helyszíni ellenőrzéséből áll annak megállapítása érdekében, hogy tartalmazhat-e a nyomozás szempontjából potenciálisan releváns adatokat (ez történhet az adatok digitális megszerzése előtt ([49]) vagy után ([50])), és iv. digitális kriminalisztikai **vizsgálat**, amely a digitális kriminalisztikai művelet során összegyűjtött adatok elemzésének folyamata ([51]).

([45]) A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 47. cikkének (2) bekezdése értelmében ezek a tevékenységek csak az OLAF főigazgatójának engedélyével végezhetők. Amikor a vizsgálati egység olyan vizsgálati tevékenységet tervez, amelyhez a főigazgató engedélye szükséges, engedélyezési kérelmet készít, és azt benyújtja az OLAF erre szakosodott egységéhez, a „felülvizsgálati csoporthoz” (lásd a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 36. cikkének (2) bekezdését). A felülvizsgálati csoport ellenőrzi a javasolt vizsgálati tevékenység jogszerűségét, szükségességét és arányosságát, és benyújtja véleményét a főigazgatónak, amely alapján a főigazgató határozatot hoz (lásd a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 36. cikkének (4) bekezdését). Ezek az eljárási biztosítékok összhangban vannak az arányosság elvének az uniós bíróságok általi értelmezésével. Az uniós jog általános elveként ez az elv megköveteli, hogy az uniós intézmények jogi aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó jogszabályok által kitűzött jogos célok elérésére, és ne lépjék túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket. Lásd ebben az értelemben: a Bíróság 2022. február 16-i ítélete, Magyarország kontra Parlament és Tanács, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 340. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

([46]) Lásd az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokat, amelyek a következő internetcímen érhetők el: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Lásd az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 1. cikkének (7) bekezdését.

([48]) Lásd az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 1. cikkének (8) bekezdését.

([49]) Lásd az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 4. cikkének (4) bekezdését.

([50]) Lásd az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 5. cikkének (4), (5) és (6) bekezdését.

([51]) Lásd az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 8. cikkét.

Az ellenőr azt is kijelentette, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tovább pontosítják, hogy a kriminalisztikai műveleteket **a szükségesség és az arányosság elvével** összhangban kell végezni, **és a hangsúlyt azokra az eszközökre kell helyezni, amelyek esetében egyértelműen megállapítható az üzleti célú használat** ([52]). A digitális kriminalisztikai műveletek magukban foglalhatják a magántulajdonban lévő, munkavégzésre használt eszközökhöz való hozzáférést is. Végezetül, a digitális kriminalisztikai művelet során összegyűjtött adatok digitális kriminalisztikai vizsgálatát és elemzését **a konkrét vizsgálathoz szükséges és releváns adatok kinyerésére kell korlátozni**.

Alkalmazás a konkrét ügyekben

Az ezen állításokat tartalmazó két panasz sajátos körülményeit illetően az ellenőr mindkét ügyben megjegyezte, hogy **az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által a panaszosok rendelkezésére bocsátott digitális eszközök** az uniós intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség tulajdonát képezik, és azokat elsősorban munkavégzés céljából adták át a panaszosnak. Az eszközök azon uniós intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökségek tulajdonát képezték, amelynek az eszközök és az azokon található adatok az OLAF-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja alkalmazásában a „birtokában" voltak. Következésképpen, függetlenül attól, hogy a panaszos konkrétan hogyan használta őket, az eszközök begyűjtése és az adatok megszerzése teljes mértékben indokolt volt a fent említett rendelkezés alapján. **Az ellenőr az ügy irataihoz való különleges hozzáférése révén** mindkét ügyben **meg tudta erősíteni, hogy a magántulajdonban lévő eszközöket munkavégzési célokra használták**. Ezzel összefüggésben az ellenőr megjegyezte, hogy **amint a munkavégzési célú használat megállapítható, annak mértéke (korlátozott vagy jelentős), illetve oka (saját kezdeményezés vagy kérésre történő használat) nem releváns**. Ennek megfelelően az ellenőr mindkét esetben úgy vélte, hogy az OLAF azon döntése, hogy az OLAF-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján begyűjti az eszközöket és megszerzi az azokban szereplő adatokat, jogszerű volt.

Az arányosság elemzése

A vizsgálati tevékenységek arányosságával kapcsolatban az ellenőr a következőkre mutatott rá. Amint azt a Törvényszék is megerősítette, az OLAF vizsgálóinak azon hatásköre, hogy (a nemzeti közigazgatási felügyelőkkel azonos feltételek mellett és a nemzeti jogszabályoknak megfelelően) hozzáférjenek a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok megfelelő lefolytatásához szükséges valamennyi releváns információhoz és dokumentumhoz, **nem értelmezhető úgy, hogy az érintett személy határozhatná meg, mely adatok relevánsak egy OLAF-vizsgálat céljából** ([53]).

Az ellenőr azt is hangsúlyozta, hogy **a helyszíni ellenőrzés és a digitális kriminalisztikai művelet során eredetileg megszerzett adatok nem mindegyike képezi az OLAF ügyiratának részét**. Az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 8. cikkének (4) bekezdésével összhangban **csak a vizsgálat szempontjából releváns adatokat továbbítják az ügyiratba**. A gyakorlatban az OLAF által megszerzett kriminalisztikai képmásolatot először „kriminalisztikai munkafájllá" alakítják át, amely a megszerzett digitális kriminalisztikai adatok másolata, de olyan formában, amelyet az OLAF „indexálni" tud. Az adatok indexálását követően az OLAF végre megkezdheti a vizsgálat szempontjából releváns adatok „keresését és azonosítását". Ha a keresés végén valamely munkafájlt a folyamatban lévő vizsgálat szempontjából „relevánsnak" minősítenek, **az az OLAF ügyiratának részévé válik, és olyan bizonyíték lesz, amelyet az OLAF felhasználhat**.

Az egyik panaszban az érintett személy még azzal is érvelt, hogy lehetőséget kellett volna számára biztosítani arra, hogy észrevételeket tegyen az OLAF vizsgálói által az adatok kereséséhez összeállított kulcsszólistával kapcsolatban. Ezzel kapcsolatban az ellenőr úgy vélte, hogy a jegyzéknek az érintett személlyel való megvitatása vagy a vele való egyeztetés aláásná a vizsgálók függetlenségét és veszélyeztetné a vizsgálatot. Az ellenőr hangsúlyozta, hogy az OLAF az OLAF-rendelet értelmében teljes mértékben függetlenül végzi vizsgálatait. Ezért a **kulcsszavak kiválasztása kizárólag a vizsgálók hatáskörébe tartozik, és az általuk alkalmazott vizsgálati stratégiát tükrözi, amelyet az OLAF semmilyen harmadik féllel, különösen az érintett személyekkel nem oszthat meg, és nem egyeztethet**. Hasonlóképpen, az ellenőr elutasította a panaszos arra irányuló javaslatát is, hogy ő maga vizsgálja felül a kulcsszólistát és az azok használatára vonatkozó indokolást. Megerősítette, hogy minden egyes ügyben az OLAF-nak kell eldöntenie, hogy mely kulcsszavak lehetnek relevánsak a vizsgálat szempontjából.

([52]) Amint azt a 29. lábjegyzet kifejti, az ellenőr a határozatban a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2021. évi iránymutatások releváns rendelkezéseire hivatkozott, de az általa a kriminalisztikai műveletek végzésével kapcsolatban tett megállapítások és levont következtetések ugyanúgy alkalmazandók a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó 2026. évi iránymutatások vonatkozó rendelkezéseire is.

([53]) Lásd: a Törvényszék 2019. június 26-ítélete, Vialto Consulting kontra Bizottság, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, 67. pont (nem tették közzé). Az eredeti francia szöveg így fogalmaz: *„En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF."*

Mindkét panaszos kifogásolta azt az időtartamot, ameddig az OLAF a magántulajdonban lévő eszközeiket a birtokában tartotta. Az ügyirathoz való különleges hozzáférése révén **az ellenőr mindkét ügyben megerősítette, hogy az OLAF az adatszerzés befejezéséhez szükséges ideig tartotta birtokában az eszközöket**. Mindazonáltal az ellenőr rámutatott arra, hogy a mobiltelefonok az emberek mindennapi életének egyetemes és központi elemévé váltak, és felhívta az OLAF figyelmét arra, hogy ezt vegye figyelembe. Az okostelefonok ma már messze nem pusztán kommunikációs eszközök, hanem például hozzáférési pontként szolgálnak a banki és fizetési rendszerekhez, az otthoni biztonsági rendszerekhez, a szakmai erőforrásokhoz, a közlekedési jogosultságokhoz, az egészségügyi alkalmazásokhoz, sőt még a gyermekek tartózkodási helyének és biztonságának nyomon követéséhez is. Az ezen eszközökhöz való hozzáférés megtagadása ezért sokkal mélyebb hatást gyakorolhat az érintett személy magánszférájára, mint néhány évvel ezelőtt. Bár a konkrét ügyben a panaszos magántulajdonban lévő eszközének megszerzése nem volt aránytalan, az ellenőr arra ösztönözte az OLAF-ot, hogy továbbra is vegye figyelembe ezt a valóságot, és mindig biztosítsa, hogy a személyes mobiltelefonokat csak a vizsgálathoz feltétlenül szükséges időre vegye birtokba.

Az ellenőr mindkét ügyben úgy ítélte meg, hogy az OLAF vizsgálati tevékenységei és digitális kriminalisztikai műveletei: i. a jogszabályoknak megfelelően lettek lefolytatva, ii. törvényes célt követtek, mégpedig a panaszosok esetleges kötelességszegésére vonatkozó állítások kivizsgálását, és iii. összhangban voltak a vizsgálat hatókörével és céljával, mivel szükségesek voltak az állítások bizonyításához vagy megcáfolásához. Az ellenőr ezért megállapította, hogy az OLAF az alkalmazandó jogi kerettel és az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokban felvázolt eljárással összhangban, valamint a vizsgálat hatókörén belül járt el. Ezért az ellenőr **nem állapította meg a szükségesség és az arányosság elvének megsértését** az OLAF által végzett digitális kriminalisztikai műveletek során.

5.3. **Használt nyelvek**

Az egyik ügyben az ellenőrnek azt kellett értékelnie, hogy egy belső vizsgálatban érintett személynek, aki uniós alkalmazott volt ([54]), joga van-e kérni, hogy az OLAF által valamely munkanyelvén (angolul) küldött tájékoztatásokat vagy közléseket anyanyelvén is rendelkezésére bocsássák.

Amint azt az ellenőr korábban megállapította ([55]), az uniós intézményeknek a Charta 41. cikkének (4) bekezdése szerinti azon kötelezettsége, hogy az állampolgárokkal az általuk választott nyelven levelezzenek, kizárólag az uniós intézmények és az állampolgárok közötti kapcsolatokra vonatkozik, az uniós alkalmazottakra nem. A panaszos uniós köztisztviselőként elvárhatóan alapos angol nyelvtudással rendelkezett. Az angol emellett a panaszos egyik munkanyelve is volt.

Amint azt az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata megállapítja ([56]), **a választott nyelv használatához való jog nem abszolút jog**, mivel az uniós intézményeknek zökkenőmentesen kell működniük. Ennek eredményeként az ellenőr megállapította, hogy az OLAF azon döntése, hogy nem biztosította a kért fordításokat, nem sértette a panaszos eljárási jogait.

6. **Az ellenőr és az OLAF közötti munkamegállapodások elfogadása**

Az OLAF és az ellenőr közötti együttműködés egyik fontos mérföldköve volt a munkamegállapodások aláírása Ville Itälä, az OLAF korábbi főigazgatója, valamint Dr. Julia Laffranque részéről. A megállapodás **2025. július 18-án lépett hatályba**, és nyilvánosan elérhető az ellenőr honlapján ([57]).

A munkamegállapodások nagyobb egyértelműséget biztosítanak a panaszkezelési mechanizmus működtetése során, és hasznos eszközt jelentenek az OLAF-fal való még gördülékenyebb és hatékonyabb együttműködés biztosításához. A megállapodás formalizálja és kodifikálja azokat a jól bevált gyakorlatokat, amelyek már eddig is irányadóak voltak a két hivatal közötti konstruktív együttműködés során. E tekintetben az ellenőr üdvözli az OLAF-fal a szövegezési folyamat során folytatott konstruktív párbeszédet, amely lehetővé tette, hogy a szöveg pontosan tükrözze mindkét fél megbízatását, szerepét és operatív igényeit.

([54]) Az uniós alkalmazottak közé tartoznak az uniós tisztviselők és az EU egyéb szerződéses alkalmazottjai (például ideiglenes alkalmazottak, szerződéses alkalmazottak, helyi alkalmazottak, különleges tanácsadók vagy akkreditált parlamenti asszisztensek).

([55]) Lásd az eljárási garanciák ellenőrének 2023. évi tevékenységi jelentését, i. m., 4.4.5. alszakasz.

([56]) Lásd: 2009. október 21-i ítélet, V kontra Bizottság, F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, 170–171. pont.

([57]) Lásd a 10. lábjegyzetet.

Az alkalmazandó jogi keret, valamint az OLAF és az ellenőr függetlenségének teljes körű tiszteletben tartása mellett a munkamegállapodások meghatározzák a panaszkezelési eljárás releváns szempontjait. Ide tartoznak: i. a panasz kézhezvétele és első feldolgozása után követendő eljárás, ii. az ellenőr rendelkezésére álló információgyűjtési intézkedések, iii. a panasz rendezésére irányuló, a 9b. cikk (3) bekezdése szerinti felhívások és az ellenőrnek az OLAF-rendelet 9b. cikkének (5) bekezdése szerinti ajánlásai közötti különbségtétel, iv. a vonatkozó határidők kiszámítása, és v. az abban az esetben követendő eljárás, amikor akár az OLAF, akár az ellenőr tudomást szerez arról, hogy az európai ombudsman vagy az európai adatvédelmi biztos bírósági eljárást vagy vizsgálatot indított a panaszban felvetett tényekkel kapcsolatban.

A munkamegállapodások egyéb rendelkezései az OLAF ügyviteli rendszerében tárolt ügyekhez kapcsolódó információkhoz való hozzáférésre vonatkoznak, amelyekhez az ellenőr a végrehajtási rendelkezések 8. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján különleges hozzáféréssel rendelkezik. A munkamegállapodások a következőket is egyértelművé teszik: i. az OLAF-nak az ellenőr felé fennálló tájékoztatási kötelezettségei a panaszok kezelése során, ii. az abban az ügyben követendő eljárás, ha az ellenőr és a titkárság elektronikus hozzáférést kap az OLAF ügyviteli rendszerében az ügyhöz kapcsolódóan tárolt információkhoz, és iii. az ellenőrnek az ügyekkel kapcsolatos információkhoz való hozzáférésére vonatkozó alternatív megoldások.

Amint azt a tevékenységi jelentés részletesebben kifejti, a munkamegállapodások hivatalossá tették az ellenőr azon kötelezettségét is, hogy a panaszok kezelése során biztosítsa az OLAF vizsgálatainak bizalmas jellegét. Emellett a munkamegállapodások foglalkoznak azokkal a helyzetekkel is, amikor a panaszos betekintést kérhet a panasz ügyiratába, valamint az ellenőr birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránti kérelmek kezelésével az 1049/2001/EK rendelet ([58]) és a Bizottság eljárási szabályzatához csatolt, a rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok alapján ([59]).

7. **Konzultáció az OLAF-rendelet értékeléséről**

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”.

Ennek alapján az OLAF főigazgatója 2025. szeptember 15-én hivatalosan kikérte az ellenőr véleményét az OLAF-rendeletnek az ellenőr hatáskörébe tartozó eljárási garanciákkal és alapvető jogokkal kapcsolatos rendelkezéseiről. Erre a rendelet alkalmazásának és hatásának az OLAF-rendelet 19. cikkének (1) bekezdése szerinti bizottsági értékelése keretében került sor.

Az ellenőr üdvözölte a lehetőséget, hogy e fontos kérdésben konzultációra került sor, és a megbízatása során szerzett jelentős tapasztalatokra támaszkodott ([60]). Véleményében összesen **31** fejlesztési **javaslatot** terjesztett elő azokon a területeken, ahol a gyakorlat azt mutatta, hogy egyértelműbb, erősebb vagy hatékonyabb biztosítékokra van szükség ([61]).

A vélemény hat fő terület köré épült: i. alapvető jogok és eljárási garanciák (1–12. javaslat), ii. panaszkezelési mechanizmus (13–19. javaslat), iii. az ellenőr feladatköre (20–25. javaslat), iv. az ellenőr és az OLAF főigazgatója közötti kapcsolatok (26. javaslat), v. az ellenőr és a Felügyelő Bizottság közötti kapcsolatok (27–30. javaslat), és vi. kapcsolatok más érdekelt felekkel (31. javaslat) (9. ábra).

([58]) Lásd: az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001.5.31., 43. o.).

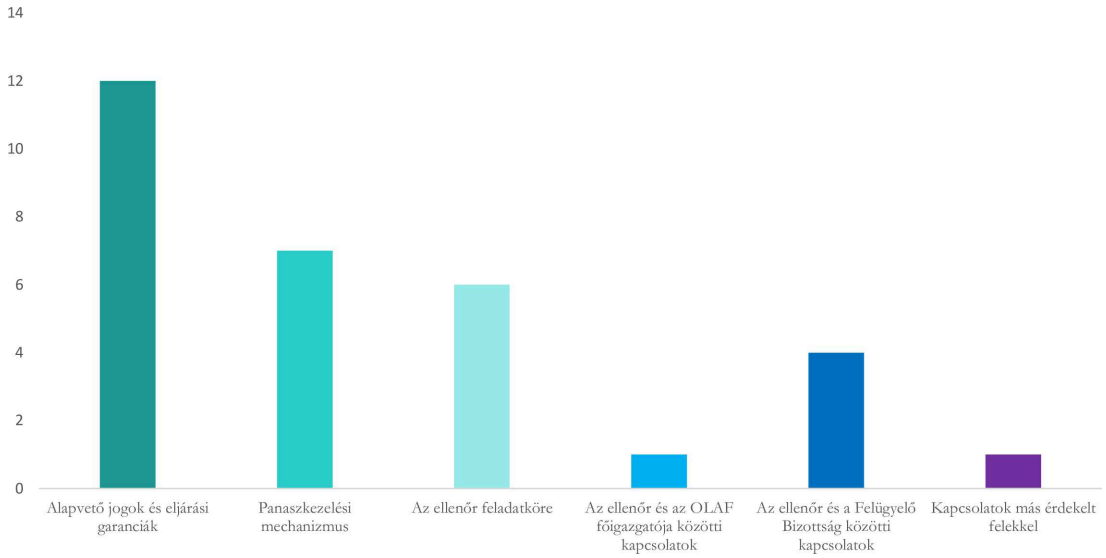
([59]) Lásd: a Bizottság (EU) 2024/3080 határozata (2024. december 4.) a Bizottság eljárási szabályzatának megállapításáról és a C(2000) 3614 határozat módosításáról (HL L, 2024/3080, 2024.12.5.).

([60]) Megbízatásának kezdetétől 2025 végéig az ellenőr összesen 73 panaszt kezelt.

([61]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m.

9. ábra

Az ellenőr által az OLAF-rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről szóló véleményben előterjesztett javaslatok száma



Az alapvető jogokra és eljárási garanciákra vonatkozó – szám szerint a legtöbb – javaslatok a következő kérdésekkel foglalkoznak: i. az Alapjogi Chartára való kifejezett hivatkozás hiánya az OLAF-rendelet 9. cikkében és 9b. cikkének (1) bekezdésében, ii. annak egyértelműsítése, hogy egy természetes személy vagy gazdasági szereplő mikor válik „érintett személlyé", iii. a belső és külső vizsgálatokban érintett személyek jogainak lehető legnagyobb mértékű kiegyenlítése, iv. az eljárási garanciákra és az érintett személyek alapvető jogaira vonatkozó írásbeli tájékoztatás biztosításának szükségessége, v. a méltányosság elve, amelyet az OLAF személyzetének a legmagasabb szakmai normákkal összhangban be kell tartania, vi. a meghallgatáshoz való jog megerősítése, vii. a tájékoztatáshoz való jog megerősítése, valamint viii. a visszaélést bejelentő személyeknek a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv ([62]) alapján, az informátoroknak a személyzeti szabályzat ([63]) 22a. cikke alapján, valamint az OLAF vizsgálati hatáskörébe tartozó kötelességszegések egyéb információforrásainak és áldozatainak biztosított jogállás, jogok és eljárási garanciák egyértelműségének hiánya ([64]).

A véleményben azonosított, a panaszkezelési mechanizmus javítására alkalmas területek a következők: i. a befogadhatósági követelmények személyi, tárgyi és időbeli hatálya, ii. a befogadhatósági határozatokra vonatkozó felülvizsgálati eljárás hiánya, iii. az a kérdés, hogy a panaszoknak lehet-e, illetve kell-e, hogy halasztó hatályuk legyen, iv. a bíróságok előtt folyamatban lévő ügyeket érintő panaszok kezelése, és v. annak jogkövetkezményei, ha az OLAF főigazgatója esetlegesen úgy döntene, hogy nem követi az ellenőrnek az OLAF-rendelet 9b. cikkének (5) bekezdése alapján kiadott ajánlását.

Amint az a jelentős intézményi reformok bevezetésekor gyakran előfordul, az ellenőri funkciónak az (EU) 2020/2223 rendelettel történő létrehozását bizonyos fogalmi kétértelműségek kísérték, amelyek a mai napig fennállnak. Ezért a vélemény javaslatokat fogalmaz meg az ellenőr Felügyelő Bizottságtól való függetlenségével és az ellenőr igazgatási státuszával kapcsolatos kétértelműségek kezelésére, valamint arra vonatkozóan, hogy az OLAF-rendeletben tisztázni kell a titkárság kettős szerepét, amely jogi és adminisztratív támogatást nyújt mind az OLAF Felügyelő Bizottságának, mind az ellenőrnek.

A vélemény továbbá azzal érvel, hogy egy olyan jogalap beillesztése az OLAF-rendeletbe, amely lehetővé tenné az ellenőr számára, hogy az OLAF főigazgatójának címzett saját kezdeményezésű véleményeket bocsásson ki, hozzáadott értéket és nagyobb átláthatóságot biztosítana döntései és közbevetett megjegyzései (*obiter dicta*) számára, és összességében hozzájárulna az ellenőri megbízatás hatékony gyakorlásához.

([62]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (HL L 305., 2019.11.26., 17. o.).

([63]) Az Európai Parlament és a Tanács 1023/2013/EU, Euratom rendelete (2013. október 22.) az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a módosításáról (HL L 287., 2013.10.29., 15. o.).

([64]) Lásd: a Törvényszék 2019. június 6-i ítélete, Dalli kontra Bizottság, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, amelyet a Bíróság Dalli kontra Bizottság ügyben 2021. február 25-én hozott ítélete (C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133) helybenhagyott.

Bár az ellenőr és a Felügyelő Bizottság céljai kiegészítik egymást és közös célkitűzéseket követnek, különálló funkciókról és szervekről van szó, amelyek saját megbízatásuk keretében egyenrangú félként működnek. Ennek megfelelően az ellenőr függetlenségének megerősítése érdekében a vélemény javasolja az OLAF-rendelet módosítását annak érdekében, hogy az ellenőr jelentéstétel vagy konzultáció helyett *tájékoztassa* a Felügyeleti Bizottságot minden olyan rendszerszintű kérdésről, amelyet vélemény útján jelzett az OLAF főigazgatójának, továbbá az OLAF főigazgatójának címzett minden ajánlásról, illetve a végrehajtási rendelkezések bármely módosításáról.

Végezetül, ami a többi érdekelt féllel való kapcsolatokat illeti, a vélemény javasolja az OLAF-rendelet 16. cikkének módosítását annak érdekében, hogy az kifejezetten rendelkezzen az ellenőrnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti véleménycserén való részvételéről. Az ellenőr véleménye szerint ez a módosítás segítene felhívni a figyelmet a panaszkezelési mechanizmus keretében felhozott állítások típusaira, és nagyobb láthatóságot biztosítana annak, hogy az OLAF hogyan kezeli az eljárási garanciákat és az érintett személyek alapvető jogait.

A véleményt 2026. február 27-én küldték meg az OLAF főigazgatójának, és azt csatolni fogják a Bizottság által a társjogalkotóknak benyújtandó beadványhoz. **Az ellenőr bízik abban, hogy az OLAF-rendelet értékelését és esetleges felülvizsgálatát jelentősen elősegíti a véleményében megfogalmazott észrevételek figyelembevétele**.

8. **A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó új iránymutatások elfogadását követő intézkedések**

2023 novemberében a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások felülvizsgálatával összefüggésben felkérték az ellenőrt, hogy nyilvánítson véleményt minden olyan, az eljárási garanciákkal vagy az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdésről, amely a hatáskörébe tartozik. Az ellenőr 2024 júniusában küldte meg véleményét az OLAF-nak. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokról szóló ellenőri vélemény szerkesztett változatát 2025 júliusában tették közzé az ellenőr honlapján ([65]).

Véleményében az ellenőr öt fő észrevételt tett az alábbiakkal kapcsolatban:

i. Az OLAF-vizsgálatok egyértelmű és pontosan meghatározott hatókörének szükségessége.

ii. A személy érintetti státuszának időben történő rögzítése az ügyiratban, amennyiben az adott személy már a vizsgálatot megindító határozatban is meg van nevezve.

iii. Az érintett személyek tájékoztatásának szükségessége a 9b. cikk szerinti panaszkezelési mechanizmus meglétéről és a panasz benyújtására alkalmazandó határidőkről.

iv. Annak egyértelművé tétele, hogy a panasz rendezésére irányuló, a 9b. cikk (3) bekezdése szerinti felhívás, valamint az ellenőrnek a 9b. cikk (5) bekezdése szerinti ajánlása a panaszkezelési mechanizmus két külön lépését képezi.

v. Annak fontossága, hogy a helyes hivatali magatartás részeként biztosítsák, hogy az érintett személyek által benyújtott észrevételek megfelelően tükröződjenek a zárójelentésben. E tekintetben az ellenőr kumulatív megközelítést javasolt, amely a következő lépésekből áll: a) az érintett személynek a rá vonatkozó tényekkel kapcsolatos észrevételeit csatolni kell a zárójelentéshez, b) szükség esetén ezeket az észrevételeket ismertetni kell a zárójelentés megfelelő részeiben, és c) meg kell magyarázni, hogy az OLAF miként vette figyelembe ezeket az észrevételeket, illetve adott esetben miért tekintette azokat megalapozatlannak vagy irrelevánsnak.

A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó felülvizsgált iránymutatások végleges változatát 2025 novemberében fogadták el, és 2026. január 1-jén lépett hatályba. Összességében **az ellenőr üdvözli a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó új iránymutatások elfogadását, és megelégedéssel veszi tudomásul, hogy észrevételeinek többségét az OLAF figyelembe vette, és azok tükröződnek az iránymutatások rendelkezéseiben, különösen a 21. cikk (1) bekezdésében, a 37. cikk (2) és (3) bekezdésében, a 66. cikk (2) és (3) bekezdésében, valamint a 72. cikk (3) bekezdésében** (10. ábra).

Az ellenőr először is üdvözli első észrevételének kifejezett beépítését a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 21. cikkének (1) bekezdésébe, amely az ügy hatókörére vonatkozik. A módosítás pozitívumként értékelhető, mivel pontosítja, hogy a vizsgálat hatókörét „*minden esetben egyértelműen meg kell határozni az eljárás megindításáról szóló határozatban*”.

([65]) Lásd a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről szóló ellenőri vélemény szerkesztett változatát, amely a következő internetcímen érhető el: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Az ellenőr pozitívan értékeli a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 37. cikkének (2) bekezdésében szereplő – a 28. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett – pontosításokat, amelyek azzal a fő aggállyal foglalkoznak, hogy mikor kerül azonosításra az érintett személyi státusz. A 37. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az eljárás megindításáról szóló határozatban érintett személyként megnevezett természetes vagy jogi személyt az eljárás megindításáról szóló határozattól számított egy hónapon belül nyilvántartásba kell venni az OLAF ügyviteli rendszerében. E határidő bevezetésének célja annak elkerülése, hogy az érintett személy azonosítása késedelmet szenvedjen, ami hatással lehet az OLAF-rendelet 9. cikkének (3) bekezdése szerinti tájékoztatáshoz való jogára. Ezenkívül a belső vizsgálatokkal összefüggésben a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 28. cikkének (1) bekezdése biztosítja, hogy az eljárás megindításáról szóló határozatban érintett személyként azonosított személy erről megfelelő tájékoztatást kapjon (és értesítsék a vizsgálat hatóköréről is, amennyiben az rá vonatkozik), feltéve, hogy ez a tájékoztatás nem sérti a vizsgálat lefolytatását.

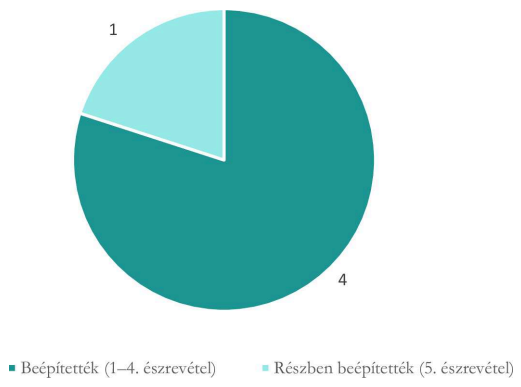
Az ellenőr megjegyezte továbbá, hogy az érintett személyeknek nyújtandó tájékoztatásra ([66]) vonatkozó harmadik észrevételét a munkamegállapodások 2. cikkének (2) bekezdésében és a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 37. cikkének (4) bekezdésében figyelembe vették. Először is, a munkamegállapodások előírják, hogy amikor az OLAF az ellenőrnek szánt panaszt kap, az OLAF „*tájékoztatja a panaszost a panaszkezelési mechanizmus eljárásáról és a panasznak az ellenőrhöz történő benyújtására vonatkozó szigorú befogadhatósági határidőkről*”. Másodszor, az érintett személyek számára biztosított azon eljárási garanciák között, amelyeket az OLAF-nak tiszteletben kell tartania, a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 37. cikke (4) bekezdésének e) pontja felsorolja „*az eljárási garanciák ellenőrénél történő panasztételhez való jogot*”.

Az ellenőr megelégedéssel veszi tudomásul, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatásokba egyértelmű hivatkozást vezettek be az ellenőrnek a panasz rendezésére irányuló felhívásainak és ajánlásainak két különálló jogalapjára. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 66. cikkének (2) bekezdése immár az ellenőrnek az OLAF-rendelet 9b. cikkének (3) bekezdése szerinti, a panasz rendezésére irányuló felhívására utal, míg a 66. cikk (3) bekezdése az OLAF-rendelet 9b. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőri ajánlásra. Ez az elkülönítés nagyobb egyértelműséget biztosít a panaszosok számára a panaszkezelési mechanizmus különböző lépéseinek megértésében.

Az ellenőr üdvözli továbbá, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó új iránymutatásokba belefoglalták az azzal kapcsolatos észrevételeit, hogy az OLAF-nak hogyan kell beépítenie az érintett személyek észrevételeit a zárójelentésbe. A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó új iránymutatások 72. cikkének (3) bekezdése figyelembe veszi ajánlásának lényegét, ugyanakkor nem követi szigorúan a javasolt kumulatív megközelítést. Az iránymutatások immár előírják, hogy az érintett személy észrevételeit ismertetni kell, és azokat az OLAF értékelésével együtt kell bemutatni, továbbá rendelkeznek arról is, hogy az észrevételeket csatolni kell a zárójelentéshez. Bár az iránymutatások kivételeket állapítanak meg csatolmányok tekintetében a titoktartás, az eljárási jogok védelme vagy más vizsgálatok lefolytatása miatt, az ellenőr álláspontja szerint ezeket a kivételeket megszorítóan kell értelmezni, mivel azok szervesen kapcsolódnak az érintett személy számára biztosított eljárási garanciákhoz. Az ellenőr továbbá úgy véli, hogy amennyiben a zárójelentés nem veszi figyelembe az előzetes megállapítások kulcsfontosságú elemeire vonatkozó észrevételeket, az OLAF értékelésének tükröznie kell ennek indokait.

10. ábra

A vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről szóló ellenőri vélemény észrevételeinek beépítése



([66]) Lásd a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről szóló ellenőri vélemény szerkesztett változatát, i. m., harmadik észrevétel.

Emellett az ellenőr pozitívan értékeli **a 37. cikk (4) és (5) bekezdésében és a 80. cikk (1) bekezdésében bevezetett módosításokat, amelyek a panaszkezelési mechanizmus alkalmazásának eredményei**. Ezek a módosítások tükrözik a tevékenységeinek első évében tett megállapításokat, valamint több határozatának közbevetett megjegyzéseit (*obiter dicta*), és összhangban vannak az OLAF-rendelet alkalmazásáról és hatásáról szóló véleményében előterjesztett egyes javaslatokkal ([67]).

Tevékenységének első évében az ellenőr megállapította, hogy sérült egy panaszos tájékoztatáshoz való joga, mivel nem értesítették az OLAF ellene indított vizsgálatának ténymegállapítások nélküli lezárásáról. Az OLAF-rendelet 11. cikkének (7) bekezdése egyértelműen arra kötelezi az OLAF-ot, hogy a vizsgálatot lezáró határozattól számított 10 munkanapon belül tájékoztassa az érintett személyt, amennyiben nem találtak terhelő bizonyítékot. A vizsgálat befejezését követően az OLAF nem talált bizonyítékot a panaszossal szemben. Az OLAF azonban nem tájékoztatta egyértelműen a panaszost. Ebben a konkrét ügyben az ellenőr nem terjesztett elő megoldási javaslatot, mivel a panaszos a panasz elbírálása során betekinthetett a zárójelentésbe, és így tudomást szerzett arról, hogy nem találtak ellene bizonyítékot. Mindazonáltal az ellenőr emlékeztette az OLAF-ot arra, hogy ez súlyos jogsértés volt, és felhívta a figyelmét arra, hogy a jövőben különös gondossággal járjon el hasonló esetekben ([68]). Mindezek alapján az ellenőr üdvözli, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 37. cikkének (5) bekezdése több kommunikációs eszközt is felsorol, amelyek segítségével a vizsgálati egységek biztosíthatják, hogy az érintett személyeket ténylegesen értesítsék a vizsgálat megindításáról, az észrevételezés lehetőségéről és a vizsgálat lezárásáról.

Az ellenőr kiemeli továbbá, hogy a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások 37. cikkének (4) bekezdése egyértelműen meghatározza az érintett személyekre vonatkozó azon eljárási garanciákat, amelyeket az OLAF munkatársainak a vizsgálatok során tiszteletben kell tartaniuk, különösen az alábbiakat:

i. az önvádra kötelezés tilalma;

ii. a meghallgatások, helyszíni ellenőrzések és helyszíni ellenőrzések során egy általuk választott személy jelenlétéhez való jog;

iii. a vizsgálat megindításáról és lezárásáról szóló értesítés;

iv. az ellenőrnél történő panasztétel joga.

Az első két jog összhangban van az ellenőrnek az e tevékenységi jelentés 5.1.1. szakaszában említett határozataival. A vizsgálat megindításáról és lezárásáról szóló értesítés pedig egyrészt az érintett személynek az OLAF ügyviteli rendszerében történő nyilvántartásba vételére vonatkozó ellenőri észrevételekhez ([69]), másrészt az ellenőr által az OLAF-rendelet 9b. cikkének (2) bekezdése szerinti, a lezárt vizsgálatokra alkalmazandó abszolút egyhónapos elévülési idővel kapcsolatban felvetett aggályokra vonatkozik ([70]). Az ellenőrnél történő panasztétel joga pedig – amint fentebb említésre került – az ellenőrnek a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről szóló véleményében tett azon észrevételéhez kapcsolódik, amely az érintett személyek számára nyújtandó tájékoztatásra vonatkozik ([71]).

Végül az ellenőr megjegyzi, hogy a 80. cikk (1) bekezdése immár úgy rendelkezik, hogy „[a]z *érintett személyt tájékoztatni kell a főigazgatónak a vizsgálat lezárására vonatkozó határozatáról, kivéve, ha az hátrányosan érinti az ajánlások végrehajtását, vagy ha titoktartási követelmények alkalmazandók*”. A rendelkezés pontosítja továbbá, hogy „[e]z *magában foglalja a vizsgálat lezárásának időpontjára vonatkozó tájékoztatást is*”. Ezzel kapcsolatban a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások kodifikálják azt a helyes hivatali magatartást, amelyet az OLAF alakított ki azáltal, hogy túllépett az OLAF-rendelet 11. cikkének (7) bekezdésében előírt minimumkövetelményen, amely csupán azt írja elő, hogy az érintett személyt a vizsgálat lezárását követő 10 munkanapon belül tájékoztatni kell, ha vele szemben nem találtak bizonyítékot. Az ellenőr korábban is méltatta ezt a helyes hivatali magatartást, amely összhangban van az ellenőr által az OLAF-rendelet értékelése keretében tett javaslatokkal ([72]).

([67]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m.

([68]) Lásd az eljárási garanciák ellenőrének 2022. évi tevékenységi jelentését, i. m., 3.5.2. alszakasz. Lásd *még* az eljárási garanciák ellenőrének 2024. évi tevékenységi jelentését, i. m., 5.5. szakasz.

([69]) Lásd a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről szóló ellenőri vélemény szerkesztett változatát, i. m., második észrevétel.

([70]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 9. és 16. javaslat. Lásd *még* az eljárási garanciák ellenőrének 2022. évi tevékenységi jelentését, i. m., 3.3.1. alszakasz; az eljárási garanciák ellenőrének 2023. évi tevékenységi jelentését, i. m., 4.1. szakasz; valamint az eljárási garanciák ellenőrének 2024. évi tevékenységi jelentését, i. m., 4.1. szakasz.

([71]) Lásd a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről szóló ellenőri vélemény szerkesztett változatát, i. m., harmadik észrevétel.

([72]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 9. javaslat.

9. **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 saját szerepéről, és végső soron javítsa az OLAF által folytatott vizsgálatokban érintett személyek eljárási garanciáinak és alapvető jogainak védelmét.

Az ellenőr 2025. szeptember 11-én ismertette a 2024. évi tevékenységi jelentést **a csalás elleni küzdelemmel foglalkozó tanácsi munkacsoporttal**, és eszmecserét folytatott annak tagjaival saját szerepéről, valamint az OLAF által vizsgált személyek eljárási garanciáinak védelméről. A 2024. évi tevékenységi jelentést 2025. október 16-án **az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságával** is ismertette.

Az ellenőr emellett a kölcsönös bizalmon és a jó együttműködésen alapuló **rendszeres eszmecseréket és gyümölcsöző munkakapcsolatokat tartott fenn az OLAF főigazgatójával**. Ennek egyik fontos példája volt a 2025. október 16-án tartott találkozó, amelyen az ellenőr, a titkárság tagjai mellett **Salla Saastamoinen** (az OLAF akkori megbízott főigazgatója), valamint **az OLAF Jogi Tanácsadó Osztályának és Felülvizsgálati Csoportjának munkatársai** vettek részt, és ahol a panaszkezelési mechanizmust vitatták meg. Ez a találkozó hasznos lehetőségnek bizonyult arra, hogy a résztvevők áttekintsék az ellenőr tevékenységének első éveiben szerzett tapasztalatokat, valamint az OLAF-vizsgálatokban érintett személyek eljárási garanciáinak és alapvető jogainak további erősítésére irányuló lehetőségeket.

10. **Adminisztratív és jogi támogatás**

Az erőforrások hatékony felhasználása 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.

Az OLAF-rendelet értékeléséről és alkalmazásáról szóló véleményében az ellenőr úgy vélte, hogy felül kellene vizsgálni a titkárságnak a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatalhoz (Paymaster Office, a továbbiakban: PMO) való jelenlegi adminisztratív besorolását ([73]). Tekintettel arra, hogy a titkárság jogállása és feladatai nem illeszkednek a PMO alapvető küldetéséhez, az ellenőr úgy véli, hogy a titkárság számára egy olyan szervezeti elhelyezést kell meghatározni, amely funkcionálisan jobban megfelel a Titkárság megbízatásának, ugyanakkor garantálja annak függetlenségét is. E tekintetben úgy véli, hogy például az Európai Bizottság Főtitkársága vagy a Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság megfelelőbb elhelyezést jelenthetne.

A titkárság vezetőjének 2025. februári távozását követően 2025 márciusától a titkárság rangidős tagja vette át a megbízott titkárságvezetői tisztséget. Az új titkárságvezető felvétele 2026 elején zárult le, és az új titkárságvezetőt 2026. április 1-jén nevezték ki.

Az ellenőrt felkérték, hogy az intézményi udvariasság jegyében megfigyelőként vegyen részt az új titkárságvezető kiválasztására irányuló eljárásban. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az OLAF-rendelet – a Felügyelő Bizottságra vonatkozó szabályokkal ellentétben ([74]) – nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely hivatalos eljárást határozna meg az ellenőrrel folytatott konzultációra, illetve arra vonatkozóan, hogy a kinevezésre jogosult hatóságnak hogyan kell figyelembe vennie az ellenőr véleményét a titkárság személyzetének kiválasztása során.

Tekintettel arra, hogy a titkárság kettős szerepet tölt be, mivel mind a Felügyelő Bizottságot, mind az ellenőrt támogatja, az ellenőr álláspontja szerint mindkét szervet egyenrangú félként kellene bevonni a kiválasztási folyamatba, és véleményüket megfelelő súllyal kellene figyelembe venni. Ennek megfelelően felhívta a társjogalkotók figyelmét arra, hogy ezt a kérdést vegyék figyelembe az OLAF-rendelet jelenlegi értékelése és esetleges jövőbeli felülvizsgálata során ([75]).

([73]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 24. javaslat.
([74]) Lásd az OLAF-rendelet 15. cikkének (8) bekezdését.
([75]) Lásd az ellenőr véleményét a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, i. m., 22. javaslat.

11. **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
B-1049 Bruxelles, Belgium

Amennyiben panaszosként panaszt szeretne benyújtani az ellenőrnek, kérjük, hogy:

i. töltse ki az űrlapot;

ii. küldje el e-mailben vagy postai úton a fenti címek valamelyikére.

További információért kérjük, keresse fel az alábbi weboldalt:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en

MELLÉKLET

Hivatkozások

Jogi keret

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.).

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.).

Az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások, 2021. október 11., hiv.: Ares(2021)6071905 – 2021.10.6., elérhetők a következő internetcímen: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Az OLAF alkalmazottai által a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások, 2026. január 1., hiv.: Ares(2025)9710596 – 2025.11.11., elérhetők a következő internetcímen: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Az OLAF alkalmazottai által a digitális kriminalisztikai eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások, 2016. február 15., elérhetők a következő internetcímen: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal és az eljárási garanciák ellenőre közötti munkamegállapodások, 2025. július 18., hiv.: Ares(2025)6027144 – 2025.7.24., elérhetők a következő internetcímen: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

Az eljárási garanciák ellenőrének határozata a panaszok kezelésére vonatkozó végrehajtási rendelkezések elfogadásáról, 2022/C 494/07 (HL C 494., 2022.12.28., 17. o.), amely elérhető a következő internetcímen is: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1228(01).

Éves tevékenységi jelentések és vélemények

Az eljárási garanciák ellenőrének 2022. évi tevékenységi jelentése (HL C 248., 2023.7.13., 1. o.), amely elérhető a következő internetcímen is: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XX0713(01).

Az eljárási garanciák ellenőrének 2023. évi tevékenységi jelentése (HL C, C/2024/5673, 2024.9.23.), amely elérhető a következő internetcímen is: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405673.

Az eljárási garanciák ellenőrének 2024. évi tevékenységi jelentése (HL C, C/2025/4511, 2025.8.7.), amely elérhető a következő internetcímen is: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202504511.

Az ellenőr véleménye a vizsgálati eljárások tekintetében alkalmazandó iránymutatások tervezetéről, elérhető a következő internetcímen: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Az ellenőr véleménye a 883/2013/EU, Euratom rendelet alkalmazásának és hatásának értékeléséről, Ref. Ares(2026)2209882 – 2026.2.27., elérhető a következő internetcímen: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.