



A CSALÁS ELLENI KÜZDELEM ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME

Az Európai Unió költségvetési ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenysége két alapelvre épül: az uniós költségvetés megfelelő felhasználásának biztosítására, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére és a csalás elleni küzdelemre.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 325. cikke;
- az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, IX. cím, 1. és 2. fejezet, valamint X. cím;
- az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között létrejött, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló, 2013. december 2-i intézményközi megállapodás III. része;
- az Európai Parlament eljárási szabályzata, II. cím, 6. fejezet, 92a., 93. és 94. cikk; V. cím, 1. fejezet, 121. cikk, 2. fejezet, 125. cikk és 4. fejezet, 132. cikk; IV. melléklet;
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 83. cikkének (2) bekezdése;
- Európai Ügyészség: az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy Európai Ügyészség létrehozásáról szóló, 86. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

Ahhoz, hogy a polgárok biztosak lehessenek abban, hogy pénzüket megfelelően használják fel, az Európai Uniónak meg kell védenie pénzügyi érdekeit. Az is fontos továbbá, hogy nyomon kövessék és ellenőrizzék az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) tevékenységét, valamint támogassák fellépését az Unió költségvetésének végrehajtását érintő csalások és szabálytalanságok elleni küzdelem során.

FONTOS TUDNIVALÓK

A Parlament első ízben 1995 decemberében élt a vizsgálóbizottság felállításához való, Szerződés által biztosított jogával, és jelentést készített a közösségi árutovábbítási



rendszer keretében elkövetett csalásra és hivatali visszaélésre vonatkozó állításokról. A vizsgálóbizottság ajánlásai széles körű támogatást kaptak.

Az elmúlt években megnőtt az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos jogszabályok és ajánlások száma. E szövegek alapvetően a következő célkitűzések elérésére irányulnak:

- az OLAF irányításának javítása és az eljárási biztosítékok megerősítése a vizsgálatok során – az Európai Ügyészség (EPPO) fokozatos létrehozásával;
- az Eurojust reformja^[1] és az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének javítása;
- ezen érdekek védelmének biztosítása büntetőjogi eszközök és közigazgatási vizsgálatok segítségével, az adófizetők pénzének védelmét célzó integrált politika és a Bizottság csalás elleni stratégiája révén^[2].

2012-ben és 2013-ban is közzétettek fontos közleményeket:

- Cselekvési terv az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítésére^[3], 2012. december;
- „Az Európai Unió költségvetésének 2012 végéig megvalósított védelme”^[4], 2013. szeptember;
- „A nettó pénzügyi korrekciók alkalmazása a tagállamokra a mezőgazdasági és a kohéziós politika terén ”, 2013. december^[5].

2013-ban két irányelv is elfogadásra került:

- a közös hozzáadottértékadó-rendszerről a fordított adózás bizonyos, csalásra alkalmas termékek és szolgáltatások értékesítésére vonatkozó fakultatív és ideiglenes alkalmazása tekintetében; valamint
- a héacsalás elleni gyorsreagálási mechanizmusról^[6].

Egyéb fontos szövegek többek között:

- az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvre irányuló javaslat^[7];
- az Európai Unió antikorrupciós jelentése című bizottsági jelentés^[8];
- egy, a héára vonatkozó cselekvési tervről szóló, 2016. április 7-i bizottsági közlemény^[9].

Legújabban pedig 2018 tavaszán, tekintettel a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keretre, a Bizottság javaslatot fogadott el egy új uniós csalás elleni programra, melynek alapvető célja a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó

[1] [COM\(2013\) 0532](#) és [COM\(2013\) 0533](#), 2013. július 17.

[2] [COM\(2011\) 0293](#) (2011. május 26.) és [COM\(2011\) 0376](#) (2011. június 24.).

[3] [COM\(2012\) 0722](#), 2012. december 6.

[4] COM(2013) 0682, 2013. szeptember.

[5] COM(2013) 0934, 2013. december 13.

[6] A 2013. július 22-i 2013/43/EU és 2013/42/EU irányelvek (HL L 201., 2013.7.26., 4. o.; HL L 201., 2013.7.26., 1. o.).

[7] [COM\(2012\) 0363](#), 2012. július 11.

[8] COM(2014) 0038, 2014. február 3.

[9] [COM\(2016\) 0148](#), 2016. április 7.



Herkules III program megismétlése és javítása, valamint a már az OLAF által irányított Csalás Elleni Információs Rendszerrel (AFIS) és a szabálytalanságkezelő rendszerrel (IMS) való kombinálása.

A. Az OLAF csalás elleni intézkedései

Az Európai Csalás Elleni Hivatalnak (OLAF) hatáskörében áll, hogy a Bizottságtól független adminisztratív vizsgálatok folytasson le. Az OLAF vizsgálataira vonatkozó rendeletek nyomon követése érdekében a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1999. május 25-én intézményközi megállapodást írt alá a belső vizsgálatokról. A megállapodás úgy rendelkezik, hogy minden egyes intézménynek közös belső szabályokat kell kidolgoznia, amelyek célja az OLAF-vizsgálatok gördülékenységének biztosítása. E szabályok egy része, amely immár be van építve az uniós intézmények tisztviselőinek személyzeti szabályzatába, kötelezi az alkalmazottakat az OLAF-fal való együttműködésre, továbbá bizonyos fokú védelmet biztosít azon tisztviselők számára, akik esetleges csalásra vagy korrupcióra vonatkozó információkat közölnek. Az OLAF reformja 2003 óta tervbe volt véve. Végül a háromoldalú egyeztetésben részt vevő felek (a Parlament, a Tanács és a Bizottság) – mintegy egy évtizeden át tartó viták és tárgyalások után – kompromisszumra jutottak lényeges javulások mellett, ami biztosítja az OLAF hatékonyságát, eredményességét és elszámoltathatóságát, megőrizve mindeközben vizsgálati függetlenségét.

2008 novemberében a Parlament elsöprő többséggel fogadta el a Gräßle-jelentést. Ez a jelentés jelentősen módosította a Bizottság eredeti javaslatát, ami 2013-ban a jelenlegi rendelet^[10] elfogadásához vezetett, amelyet 2016 júliusában módosítottak.

Az új szöveg jelentős javulást hoz a rendeletben, például egyértelműbben meghatározásra kerül a csalás elleni vizsgálatok jogi kerete. Meghatározásra kerül benne továbbá a „szabálytalanság” és „az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, korrupció és egyéb jogellenes tevékenység”, illetve a „gazdasági szereplők” fogalma; emellett a rendelet világosan utal más uniós rendeletekben említett vizsgálati intézkedésekre (ami által javul az érintett területre vonatkozó jogi eszközök közötti koordináció), és az Alapjogi Chartára való hivatkozásokat is tartalmaz. Az OLAF vizsgálatainak során a rendelet a következő jogokat is biztosítja: az OLAF vizsgálatainak által érintett személyek védelemhez és eljárási garanciákhoz való joga, a tanúk és a visszaélést bejelentő személyek jogai, az ügyiratokba és más releváns dokumentumokba való betekintés joga.

Ezenkívül vannak rendelkezések, melyek konkrét kötelezettségeket rónak a tagállamokra, így például előírják az uniós forrásokat érintően elkövetett csalás eseteivel kapcsolatos érdemi információk OLAF-fal történő megosztását.

Végül pedig bevezetésre került egy új intézményközi eljárás, amelynek keretében minden intézmény átlátható módon megvitathatja a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos bevált gyakorlatokat, eredményeket és a fellépések hatékonyságát aláásó, lezáratlan kérdéseket. Ez azt jelenti, hogy most először lehetővé válik a Parlament számára, hogy megvitassa a Tanáccsal a tagállamokban folytatott, csalás elleni küzdelmet.

[10]Az Európai Parlament és a Tanács 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom rendelete.



A Parlament emellett kérte, hogy folytatódjon az OLAF irányításának javítása az OLAF legfontosabb vizsgálati eljárásainak folyamatos felülvizsgálata és megszilárdítása révén.

Megemlíthető továbbá az is, hogy az EUMSZ 325. cikke szoros és rendszeres együttműködést ír elő a tagállamok és a Bizottság között, továbbá lehetővé tesz bizonyos tanácsi intézkedéseket az Unió pénzügyi érdekeinek tagállamokon belüli egyenértékű és eredményes védelme érdekében.

B. A csalás elleni küzdelemre irányuló mechanizmusok megerősítése

Az Európai Parlament kérésére a Bizottság fontos kezdeményezéseket tett a csalás elleni stratégiai intézkedéseket érintően. Ugyanakkor az Európai Unión belüli csalás, adókikerülés és korrupció nagyságrendjére tekintettel az Európai Parlament integrált megközelítésre szólított fel, amely a csalás és a korrupció elleni küzdelmet szolgáló, az Unió területének egészére kiterjedő, hatékony jogi intézkedésekből álló stratégiákat foglal magában, különösen költségvetési megszorítások idején.

A Parlament támogatja az adócsalás^[11] és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítését célzó bizottsági cselekvési tervet is, ugyanakkor úgy véli, hogy a Bizottságnak és a tagállamoknak továbbra is abszolút prioritásként kell kezelniük ezt a küzdelmet. Ez maga után vonná a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a Bizottság közötti jobb és többdimenziós együttműködésre és koordinációra irányuló stratégia kidolgozását. Különös figyelmet kell fordítani továbbá a megelőző, korai észlelési és a felügyeleti mechanizmusok kidolgozására az árutovábbítás területén, mivel továbbra is ez az egyik olyan terület Európában, ahol magas a rendszerszintű korrupció szintje. Végezetül pedig a Parlament úgy véli, hogy az európai szereplőknek nemzetközi téren is aktívabb szerepet kell vállalniuk annak érdekében, hogy olyan együttműködési normák kidolgozására kerülhessen sor, amelyek elsősorban az átláthatóság, a jó kormányzás és az információcsere elvein alapulnak.

A Parlament azt is hangsúlyozta, hogy a nagyobb átláthatóság lehetővé teszi a megfelelő ellenőrzést, és így kulcsfontosságú a csalások felderítésében. A Parlament a múltban már kérte a Bizottságot, hogy lépjen fel az uniós pénzeszközök bármely tagállamból származó valamennyi kedvezményezettje teljes átláthatóságának biztosítása érdekében, és e célból a Bizottság internetes oldalán tegyen közzé listát az összes kedvezményezetttről. Felhívja továbbá a tagállamokat, hogy működjenek együtt a Bizottsággal, és adjanak teljes körű és megbízható tájékoztatást a tagállamok által kezelt uniós pénzeszközök kedvezményezettjeiről.

C. A csalás elleni új európai politika és programok

A Parlament úgy véli, hogy mivel a korrupció hatást gyakorol az Unió pénzügyi érdekeire, azt az EUMSZ 325. cikke (5) bekezdésének alkalmazása tekintetében csalásnak kell tekinteni, és fel kell venni az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló éves európai bizottsági jelentésbe.

[11]A csalás szándékosan elkövetett szabályellenes magatartás, amely bizonyos esetekben bűncselekménynek minősül; egy szabály tiszteletben tartásának elmulasztása szabálytalanságnak minősül.



2019 elején az Európai Számvevőszék hangsúlyozta, hogy az EU-nak fokoznia kell a csalás elleni küzdelmet, és hogy a Bizottságnak e tekintetben vezető szerepet kell vállalnia, és át kell gondolnia csalás elleni hivatalának szerepét és feladatát.

2019 áprilisában a Bizottság új stratégiát terjesztett elő, amelynek célja a csalás elleni küzdelem következetességének és koordinációjának javítása a Bizottság különböző szervezeti egységei között. Ez a stratégia előkészíti a terepet ahhoz is, hogy az elkövetkező években adatközpontúbb csalás elleni intézkedések szülessenek. Kiegészíti a Bizottság által 2018 novemberében elfogadott kormányzási csomagot, és az OLAF-ot jelöli ki az európai csalás elleni politika kialakításának és kidolgozásának vezető szervezeti egységeként.

A Parlament üdvözölte e stratégia új prioritásait, például a csalási minták, a csalók profilja és az uniós költségvetést érintő csalásokkal kapcsolatos rendszerszintű sebezhetőség jobb megértését.

D. A csalás elleni küzdelemről és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló irányelv

A tagállamoknak 2019. július 6-ig kellett végrehajtaniuk az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 irányelvet (PIF-irányelv). Az új szabályok növelik az uniós költségvetés védelmének szintjét azáltal, hogy harmonizálják az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények fogalommeghatározásait, szankcióit és elévülési időit.

Az irányelv nemcsak az uniós költségvetés elleni bűncselekményekre vonatkozó tagállami büntetőjog harmonizációjának alapvető eszköze, hanem lefekteti a jövőbeli Európai Ügyészség alapjait is, amely majd kivizsgálja, büntetőeljárás alá vonja és ítéletig viszi az uniós költségvetés elleni bűncselekményeket.

E. Az Európai Ügyészség létrehozása

Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó szabályokat az EUMSZ 86. cikke állapítja meg az alábbiak szerint: „az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre”.

Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletet 2017. október 12-én fogadták el megerősített együttműködési eljárás keretében, és 2017. november 20-án lépett hatályba. Jelenleg 22 ország vesz benne részt. Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország.

Az Európai Ügyészség az Európai Unió decentralizált ügyészi hivatala lesz, és kizárólagos hatáskörrel fog rendelkezni az Európai Unió költségvetését érintő bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás lefolytatása, valamint e személyek büntetőeljárás alá vonása és bíróság elé állítása tekintetében. Az Unió egészére kiterjedően harmonizált nyomozati jogkörökkel fog rendelkezni a nemzeti jogrendszerek alapján, amelyeknek részét fogja képezni.



Az Európai Ügyészség létrehozása folyamatban van, és a cél jelenleg az, hogy 2020 végére működőképessé váljon. Az Európai Ügyészség székhelye Luxembourgban lesz.

AZ ELSŐ EURÓPAI FŐÜGYÉSZ KINEVEZÉSE

2019 szeptemberében a Parlament és a Tanács megállapodott abban, hogy Laura Codruta Kövesit nevezi ki az első európai főügyésznek. Megbízatása hét évre szól, és nem hosszabbítható meg.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága meghallgatja a Számvevőszék tagjelöltjeit és az OLAF főigazgatói tisztségére pályázó, az előválogatáson már továbbjutott jelöltek. Ezeket a tisztségeket a parlamenti meghallgatások nélkül nem lehet betölteni.

Az OLAF főigazgatóját az Európai Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal való egyeztetést követően jelöli ki, míg az OLAF Felügyelő Bizottságának tagjait az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megegyezésével nevezik ki.

Alexandre Mathis
06/2020

