



A CSALÁS ELLENI KÜZDELEM ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME

Az Európai Unió költségvetési ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenysége két alapelve épül: egyfelől az uniós költségvetés megfelelő felhasználásának biztosítására, másfelől az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére és a csalás elleni küzdelemre. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) hatáskörébe tartozik az uniós költségvetés sérelmére elkövetett csalások, a korrupció és a súlyos kötelességszegések kivizsgálása, valamint a csalás elleni politika kidolgozása. Az Európai Ügyészség (EPPO) vizsgálja ki az uniós költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekményeket és állítja bíróság elé azok elkövetőit.

JOGALAP

- Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) csalás elleni küzdelemről szóló, 310. cikkének (6) bekezdése és 325. cikke;
- az EUMSZ az Európai Számvevőszékről szóló, 287. cikke;
- az EUMSZ az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló, 86. cikke;
- az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i [\(EU, Euratom\) 2018/1046](#) európai parlamenti és tanácsi rendelet XIII. és XIV. címe;
- az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i [Intézményközi Megállapodás](#) III. része;
- az [Európai Parlament eljárási szabályzata](#), II. cím, 6. fejezet, 92., 93. és 94. cikk; V. cím, 1. fejezet, 129. cikk, 2. fejezet, 134. cikk és 4. fejezet, 142. cikk; V. melléklet.

CÉLKITŰZÉSEK

Ahhoz, hogy a polgárok biztosak lehessenek abban, hogy pénzüket megfelelően használják fel, az Európai Uniónak a tagállamokkal együtt meg kell védenie az Unió pénzügyi érdekeit. Az is fontos továbbá, hogy nyomon kövessék és ellenőrizzék



az OLAF és az EPPO tevékenységét, valamint támogassák fellépéseiket az Unió költségvetésének végrehajtását érintő csalások és szabálytalanságok elleni küzdelem során.

ELŐZMÉNYEK

A csalás és a korrupció elleni küzdelem, valamint az EU pénzügyi érdekeinek védelme a csalás elleni koordinációs egység nevű munkacsoport 1988-as létrehozásával öltött hivatalos formát. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményt az 1995. július 26-i [tanácsi jogi aktus](#) vezette be. Az OLAF 1999-ben jött létre. A 2017. október 12-i [\(EU\) 2017/1939 tanácsi rendelet](#) létrehozta az Európai Ügyészséget (EPPO), amely 2021 júniusában kezdte meg működését.

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

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

JOGSZABÁLYOK

A. A csalás elleni küzdelemre irányuló mechanizmusok megerősítése

2004-ben vezették be a Herkules I programot azzal a céllal, hogy az EU költségvetését érintő szabálytalanságok, csalások és korrupció elleni küzdelem révén védjék az EU pénzügyi érdekeit. A Herkules I programot a [Herkules II](#) (2007–2013), majd a [Herkules III](#) program (2014–2020) követte. Valamennyi Herkules programot az OLAF kezelte. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret összefüggésében új [csalás elleni uniós programot](#) vezettek be. A csalás elleni programot úgy alakították ki, hogy megismételje és javítsa a Herkules III programot, és kombinálja azt a Csalás Elleni Információs Rendszerrel (AFIS), amely a nemzeti és az uniós igazgatások közötti, csalással kapcsolatos információcsere technikai infrastruktúrája, valamint kombinálja a szabálytalanságkezelő rendszerrel (IMS) is, amely az uniós intézmények számára az OLAF vizsgálataival kapcsolatos adatmegosztó információs rendszer. Mindkét rendszert az OLAF kezeli.

A Parlament támogatja az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítését célzó bizottsági cselekvési tervet is, amelyet az [igazságos és egyszerű adózásra irányuló csomag](#) részeként javasoltak. Ez maga után vonná a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a Bizottság közötti jobb és többdimenziós együttműködésre és koordinációra irányuló stratégiát. Különös figyelmet kell fordítani a megelőzésre, a korai felismerésre és a vámtranszit nyomon követésére szolgáló mechanizmusok



kidolgozására is. A Bizottság két új rendszert vezetett be, hogy küzdjön a csalás ellen. Az első a Csalás Elleni Információs Rendszer ([AFIS](#)), amely úgy támogatja a vám- és mezőgazdasági jogszabályok alkalmazását, hogy eszközöket biztosít az információcseréhez és az operatív tevékenységekhez. A második program, a szabálytalanságkezelő rendszer ([IMS](#)) egy olyan elektronikus rendszer, amely megkönnyíti a szabálytalanságok bejelentését a különböző területeken. Ez a rendszer a tagállamok és a kedvezményezettek rendelkezésére áll. Az IMS az AFIS része, és jelenleg 35 ország használja.

2020. február 18-án [új intézkedéseket](#) fogadtak el a fizetési adatok továbbítására és cseréjére vonatkozóan az e-kereskedelemben elkövetett héacsalás elleni küzdelem érdekében, többek között elindították a fizetési információk központi elektronikus rendszerét (CESOP), amely 2024-től nyilvántartást vezet az EU-n belüli, határokon átnyúló fizetési információkról, valamint a harmadik országokba vagy területekre irányuló fizetésekről. Ez lehetővé fogja tenni az adóhatóságok számára, hogy megfelelően nyomon kövessék a határokon átnyúló, a fogyasztóknak történő termékértékesítésekre és szolgáltatásnyújtásokra vonatkozó héakötelezettségek megfelelő teljesítését. A Parlament az elmúlt években már kérte a Bizottságot, hogy lépjen fel az uniós pénzeszközök bármely tagállamból származó valamennyi kedvezményezettje teljes átláthatóságának biztosítása érdekében, és e célból a Bizottság weboldalán tegyen közzé listát az összes kedvezményezetttről. A Parlament arra is felhívta a tagállamokat, hogy működjenek együtt a Bizottsággal, és adjanak teljes körű és megbízható tájékoztatást a tagállamok által kezelt uniós pénzeszközök kedvezményezettjeiről.

2016. január 1-jétől a Bizottság bevezette a [korai felismerési és kizárási rendszert \(EDES\)](#). A rendszert az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére használják, segítségével derítik fel az uniós forrásokért folyamodó vagy az uniós intézményekkel, szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel szemben jogi kötelezettségekkel rendelkező, megbízhatatlan személyeket és szervezeteket. A [költségvetési rendelet](#) 135. cikke határozza meg a korai felismerési és kizárási rendszerre vonatkozó szabályokat.

Az [Arachne](#) egy adatbányászatra és adatgazdagításra használt informatikai eszköz. A strukturális alapok területén végzett adminisztratív és irányítási ellenőrzésekre használják. Az Arachne képes azonosítani azokat a projektkezdményezetteket, szerződéseket és szerződő feleket, akik esetében fennáll a csalás, az összeférhetetlenség és egyéb szabálytalanságok kockázata.

B. A csalás elleni új európai politika és programok

2019 elején az Európai Számvevőszék 01/2019. számú, [„Az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelem: intézkedésre van szükség”](#) című különjelentésében 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 (a Bizottság csalás elleni stratégiája – CAFS), aktualizálva a Bizottság 2011. évi csalás elleni stratégiáját. Az új stratégia 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. Bár a Bizottság csalás elleni stratégiája maga még mindig érvényes, az azt kísérő [cselekvési tervet](#) 2023-ban aktualizálták az inflációval, a világjárvány utáni helyreállítással, az éghajlatváltozással és az Ukrajna elleni orosz agresszív háborúval kapcsolatos problémák kezelése érdekében. A cselekvési terv jelenleg hét fejezetre elosztva 44 fellépést tartalmaz.

A [NextGenerationEU](#) helyreállítási terv bevezetése új művelethez vezetett, amelynek célja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme az Europol felügyelete alatt. A [Sentinel művelet](#) kifejezetten a Covid19-cel kapcsolatos uniós helyreállítási alapokat érintő csalásokra irányul. A 2021. október 15-én elindított művelet az Europol, az Európai Ügyészség, az Eurojust, az OLAF és 19 tagállam közötti együttműködést foglal magában.

Az [\(EU, Euratom\) 2020/2092](#) rendelet elfogadásával bevezették a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszert az uniós költségvetés védelmére. A rendeletet azzal a céllal hozták létre, hogy kezelje a jogállamiság elveinek folyamatos megsértését. A rendelet 2021. január 1-jén lépett hatályba.

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

A tagállamoknak^[1] a nemzeti jogrendjükbe történő átültetés révén 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, mivel harmonizálják az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények fogalommeghatározásait, szankcióit és elévülési időit.

INTÉZMÉNYEK

A. Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)

Az OLAF a Bizottságtól függetlenül működik, és hatáskörébe tartozik az uniós költségvetés sérelmére elkövetett csalások, az európai intézményeken belüli korrupció és súlyos kötelességszegések vizsgálása, valamint csalás elleni politika kidolgozása a Bizottság számára. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1999-ben a [belső vizsgálatokról szóló intézményközi megállapodást](#) írt alá az OLAF-vizsgálatok zavartalanságának biztosítása érdekében. 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 új [OLAF-rendeletet](#) 2013-ban fogadták el, majd 2016 júliusában módosították. Az új szöveg jelentős javulást hozott, ami hatékonyabbá, eredményesebbé és elszámoltathatóbbá tette az OLAF-ot, miközben megőrizte vizsgálati függetlenségét. Az új szövegben például egyértelműbben kerül meghatározásra a csalás elleni

[1]Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az EUMSZ-hez csatolt, Dánia helyzetéről szóló, 22. sz. jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében Dánia nem volt köteles elfogadni ezt az irányelvet, az rá nem kötelező és nem alkalmazandó.



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. Hivatkozik az Alapjogi Chartára is, amely biztosítja a védelemhez való jogot és az eljárási garanciákat, a tanúk és a visszaélést bejelentő személyek jogait, valamint az OLAF vizsgálatait során a nyilvántartásokhoz és egyéb releváns dokumentumokhoz való hozzáférés jogát.

A [rendelet](#) legfrissebb változata az EPPO létrehozásának fényében úgy rendezi az OLAF vizsgálatait, hogy biztosítsák a legnagyobb mértékű kiegészítő jelleget, és fokozzák az OLAF vizsgálati feladatainak hatékonyságát többek között a helyszíni ellenőrzések, a vizsgálatok, a nemzeti hatóságoknak nyújtott támogatás, a bankszámla-információk, az OLAF által gyűjtött bizonyítékok elfogadhatósága, a csalás elleni koordinációs szolgálatok és a koordinációs tevékenységek tekintetében.

A Bizottság évente jelentést ad ki az EU pénzügyi érdekeinek védelméről ([PIF-jelentés](#)), amelyben értékeli az év során a csalás elleni küzdelem és az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén elért eredményeket.

B. Európai Ügyészség (EPPO)

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.

Az Európai Ügyészség az Európai Unió decentralizált ügyészi hivatala, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió költségvetését érintő bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás lefolytatása, valamint e személyek büntetőeljárás alá vonása és bíróság elé állítása tekintetében. A részt vevő tagállamokban a nemzeti jogrendszereken alapuló és azokba beépülő egységes nyomozati jogkörökkel rendelkezik.

Az Európai Ügyészség székhelye Luxembourgban van. 2019 szeptemberében a Parlament és a Tanács megállapodott abban, hogy Laura Codruța Kövesit nevezi ki az első európai főügyésznek. Az európai főügyész megbízatása hét évre szól, amely nem hosszabbítható meg. Laura Codruța Kövesi a 22 európai ügyésszel együtt 2020. szeptember 28-án tett esküt a Bíróság előtt. Az Európai Ügyészség 2021. június 1-jén kezdte meg működését.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament társjogalkotóként vesz részt a 2021. április 29-én elfogadott, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó csalás elleni uniós programban. Társjogalkotója volt a Parlament és a Tanács által 2017. július 5-én elfogadott PIF-irányelvnek is.



A Parlament minden évben megvizsgálja a PIF-jelentést és állásfoglalás formájában észrevételeket fűz hozzá, a legutóbbi ilyen állásfoglalás elfogadására [2023. január 19-én](#) került sor.

A Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága meghallgatja a Számvevőszék tagjelöltjeit és az OLAF főigazgatói tisztségére pályázó, az előválogatáson már továbbjutott jelölteket. 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.

A Parlament és a Tanács állapodik meg továbbá az Európai Ügyészség európai főügyészeinek kinevezéséről, [amely szerepre 2019. október 14-én Laura Codrușă Kövesi neveztek ki.](#)

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Ellenőrző Bizottság honlapjára.](#)

Alexandra Cynthia Jana Pouwels
10/2023

