EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.5.26.
COM(2011) 293 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről

Integrált politika az adófizetők pénzének megóvására

{SEC(2011) 621 végleges}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről

Integrált politika az adófizetők pénzének megóvására

Az EU pénzügyi érdekeinek védelme a Bizottság politikai napirendjének fontos eleme, amely a nyilvánosság bizalmának megerősítésére és fokozására szolgál, illetve annak biztosítékát képezi, hogy az adófizetők pénze megfelelően kerül felhasználásra. A Lisszaboni Szerződés jelentősen megerősítette az ilyen fellépések céljaira rendelkezésre álló eszközöket (Az Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSZ – 85., 86. és 325. cikke). Az EUMSZ 310. cikkének (6) bekezdése és 325. cikke az EU-t és tagállamait egyaránt arra kötelezi, hogy az EU pénzügyi érdekeit sértő mindennemű jogellenes tevékenység ellen fellépjenek. Az EU-nak átfogó eszközkészlet áll a rendelkezésére az uniós költségvetés terhére elkövetett visszaélések megelőzésére és felderítésére.

Azon integrált megközelítés részeként, amely magában foglalja majd a Bizottság új csalás ellenes és korrupció ellenes stratégiáját, e közlemény választ kíván adni e kihívásra azáltal, hogy felvázolja azt az irányvonalat, amelyet a Bizottságnak követnie kell annak érdekében, hogy biztosítani tudja az uniós közpénzek védelmét a bűnös magatartások valamennyi formájával – köztük a csalással – szemben. A nemzeti hatóságoknak elsődleges feladatukként kell tekinteniük az uniós pénzeszközöknek a EU egészére kiterjedő hatékony és egyenértékű jogi lépések által történő védelmét.

A közös büntetőjogi minimumszabályok meghatározása érdekében tett általános erőfeszítések mellett annak az integrált politikának, amely büntetőjogi eszközök és közigazgatási vizsgálatok révén hivatott biztosítani az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, következetesnek, hitelesnek és hatékonynak kell lennie. Kizárólag így teheti lehetővé a bűncselekmények – ideértve a szervezet bűnözést – elkövetéséért felelős személyek üldözését és bíróság elé állítását, illetve gyakorolhat elrettentő hatást a potenciális bűnelkövetőkre. A szakpolitikának szintén figyelembe kell vennie azt a tényt, miszerint az adófizetők pénzének védelme gyakran több jogrendszert érintő, határokon átnyúló esetekkel kapcsolatos, amelyek aktív együttműködést feltételeznek a különböző közigazgatási és bűnüldöző hatóságok között.

1. Miért szükséges cselekednünk?

Tekintettel az Unión belüli jogrendszerek változatosságára és egymástól eltérő hagyományaira, különös kihívást jelent az EU pénzügyi érdekeinek védelme a csalással és más bűncselekményekkel szemben. Az EU finanszírozási szabályainak

igen örvendetes egyszerűsítése[1] mellett tovább kell erősíteni az uniós forrásokkal való visszaélésekkel szembeni küzdelem eszközeit is. Ez az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó országokra is vonatkozik.

[1] Az egyszerűsítés az EU költségvetési rendelete felülvizsgált változatának kulcsprioritását képezi – COM(2010) 815, 2010.12.22.

Az uniós költségvetés az adófizetők pénze, amelyet az uniós jogalkotók által jóváhagyott szakpolitikák végrehajtására kell fordítani. Mégis 2009-ben a tagállamok 279,8 millió EUR összegű olyan csalásgyanús eseteket jelentettek, amelyek az adott országokban kezelt uniós pénzeszközöket érintették[2]. Jóllehet az utóbbi számadat csupán a kihívás pénzügyi dimenzióját mutatja, nyilvánvalóvá teszi azt, hogy a megelőzés érdekében tett erőfeszítéseket hatékony és egyenértékű büntetőjogi lépéseknek kell kiegészíteniük.

Az elmúlt 15 év során elért előrelépések dacára még mindig jelentős eltérések mutatkoznak az Unión belül az EU pénzügyi érdekeinek büntetőjogi eszközök révén történő védelmét illetően. A csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények felderítésére irányuló bűnügyi vizsgálatokat eltérő jogi és eljárási keret jellemzi: a tagállami rendőri szervek, ügyészek és bírák a saját nemzeti jogszabályaik alapján döntik el, hogy fellépnek-e az uniós költségvetés védelmében, és ha igen, akkor milyen formában. Jóllehet történtek próbálkozások az e területre vonatkozó minimumkövetelmények felállítására, a helyzet továbbra sem változott számottevően: az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. évi egyezményt, amely rendelkezéseket foglal magában – jóllehet nem teljes körűen – a büntetőjogi szankciókról, valamint az ahhoz kapcsolódó okmányokat[3] csupán öt tagállam hajtotta végre maradéktalanul[4].

Amennyiben az Unió pénzügyi érdekeit bármikor sérelem éri, annak adófizetőként valamennyi uniós polgár az áldozatává válik, és veszélybe kerül az uniós szakpolitikák végrehajtása. Az EU pénzügyi érdekeinek védelme a csalással és a korrupcióval szemben prioritást jelent a Bizottság számára, és az Európai Parlament következetesen szót emel a hatékonyabb és hitelesebb védelem érdekében[5]. A Parlament különösen az Európai Ügyészség létrehozásához szükséges valamennyi intézkedés elfogadását szorgalmazza. A Tanács kifejezésre juttatta a csalás elleni küzdelem fokozása iránti erős elkötelezettségét[6].

A Bizottság tevékenyen részt kíván vállalni e közös feladatból. Ennek során a Lisszaboni Szerződésre támaszkodik majd. A Szerződés egyértelmű keretet határoz

---

2 COM(2010) 382, 6. o. A számadatok a szabálytalanságokkal kapcsolatos vizsgálatok megindításának korai szakaszára vonatkoznak., amikor a bűncselekmény gyanúja legelőször felmerül. A számadat nem feltétlenül utal a jogerős ítélettel alátámasztott csalási esetekre, és nem jelenti azt, hogy a kérdéses összeg nem behajtható.

3 1995. július 26-i egyezmény, HL C 316., 1995.11.27., 49. o. (csalás); első jegyzőkönyv, HL C 313., 1996.10.23., 2. o. és 1997. május 26-i egyezmény, HL C 195., 1997.6.25. (korrupció); 1996. november 29-i jegyzőkönyv, HL C 151., 1997.5.20., 2. o. (Bíróság általi értelmezés); 1997. június 19-i második jegyzőkönyv, HL C 221., 1997.7.19., 12. o. (pénzmosás).

4 Első jelentés a pénzügyi érdekek védelmét szolgáló eszközök végrehajtásáról – COM(2004)709; Második jelentés – COM(2008) 77, amely a mellékletében felsorolja a tagállamokban a végrehajtás során felmerült konkrét problémákat, például a csalással és korrupcióval kapcsolatos jogsértések hatályára vonatkozó jelentős eltéréseket, valamint az EU keret sajátosságainak nem megfelelő mértékű figyelembevételét.

5 Pl. a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló 2010. május 6-i 2009/2167(INI) és 2011. április 6-i 2010/2247(INI) határozat.

6 Lásd pl. az EU korrupció elleni átfogó politikájáról szóló, 2005. április 14-i tanácsi állásfoglalást; az Európai Ügyészséggel foglalkozó, a spanyol elnökség által szervezett munkacsoport következtetéseit (2010 első féléve), valamint a belga elnökség Stockholmi Programról szóló nyilatkozatát (2010 második féléve).

meg az EU számára a büntetőjog területén végrehajtott fellépéseinek erősítésére. A Bizottság már több kezdeményezést tett e tekintetben[7]. A Bizottság különös hangsúlyt fog fektetni a jövőbeni jogi kezdeményezésekkel kapcsolatos kommunikáció szempontjaira annak érdekében, hogy növelje a jogi szakma e területre vonatkozó tudatosságát, illetve adott esetben felkeltse a közvélemény érdeklődését is. Emellett a Bizottság továbbra is arra törekszik majd, hogy a jövőbeni uniós szakpolitikák már a kialakításuktól kezdve szem előtt tartsák az uniós pénzügyi érdekek védelmének szükségességét.

2. Melyek a büntetőpolitika kihívásai?

2011 márciusában a Bizottság javaslatot tett a Csalás Elleni Hivatal (OLAF) reformjára, hogy ennek köszönhetően növekedjék az igazgatási vizsgálatok hatékonysága és eredményessége. További kihívást jelent többek között, hogy miként hidalhatjuk át a csalás nagyságrendjére és a tagállamban indított büntetőeljárásra vonatkozó pontos adatokhoz való hozzájutással kapcsolatos nehézségeket, miként fokozhatjuk az együttműködést a határokon átnyúló esetekben, illetve miként tehetjük hatékonyabbá a bírósági eljárást a büntetőjogban.

A nemzeti hatóságok által koordináció és tanácsadás céljából az Eurojusthoz utalt esetek száma minden súlyos bűncselekmény tekintetében egyre emelkedett a szerv 2002-es létrehozása (208 eset) és 2009 között (1372 eset).[8] Tekintettel az Eurojust jelenlegi megbízatására, ebből következtetni lehet a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező ügyek számának alakulására.

Egy közelmúltbeli tanulmányban a megkérdezettek (pénzügyi érdekekre szakosodott nemzeti ügyészek) 60 %-a úgy vélte, hogy az európai dimenzió hátráltató tényező az ügyek lefolytatásánál; ennélfogva 54 % időnként csupán a nemzeti elemekre korlátozza a vizsgálati tevékenységet. 40 % szerint a nemzeti jog gátat jelent az európai dimenziójú esetek megoldása szempontjából. 37 % esetében már előfordult, hogy bizonyos esetekben nem vette fel a kapcsolatot az európai intézményekkel, elsősorban azért, mert ez időigényes lett volna[9].

2.1. Az uniós költségvetés nem kielégítő védelme a bűncselekménynek minősülő visszaélésekkel szemben

A Bizottság reformjáról szóló fehér könyv[10] 2000. évi elfogadása óta a Bizottság különös figyelmet szentel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak[11], és megerősítette belső ellenőrzési rendszerét a csalás elleni küzdelem érdekében.
A kezdeményezések közé tartozott a személyzeti szabályzat 2004. évi reformja (az összeférhetetlenséggel, valamint azon kötelezettséggel kapcsolatos rendelkezések beillesztésével, miszerint a potenciális jogellenes tevékenységet, köztük a csalást vagy

---

7 Lásd nevezetesen a büntetőügyekben felvett bizonyítékok megszerzéséről szóló zöld könyv, COM(2009) 624, valamint az eljárási jogokra vonatkozó intézkedések, például a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló, 2010. október 20-i 2010/64/EU irányelv (HL L 280., 2010.10.26., 1. o.) vagy a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló irányelv elfogadására irányuló bizottsági javaslat, COM(2010) 392/3.

8 Lásd az Eurojust 2009-re vonatkozó éves jelentésének melléklete, 1. ábra, 50. o.

9 Lásd szolgálati munkadokumentum, SEC(2011) 621.

10 Lásd a Bizottság reformjáról szóló fehér könyv, COM(2000) 200.

11 Lásd az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 28. cikke (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

korrupciót jelenteni kell a feletteseknek vagy az OLAF-nak[12]), valamint a belsőkontroll-standardok és az alapul szolgáló keretrendszer 2007. évi felülvizsgálata[13]. Ennek eredményeképpen a jelenlegi ellenőrzési struktúrák célja az ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítása mellett az is, hogy csökkentsék a csalás és a szabálytalanságok előfordulásának kockázatát.

Idetartozik továbbá a megelőzést szolgáló átfogó eszközkészlet is, amely kiterjed az ellenőrzés, a pénzügyi vizsgálat és a pénzügyi jelentés, a korai figyelmeztetés és a csalásbiztosság területére[14]. Mindazonáltal hatékonyabb eszközökre van szükség az uniós költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekmények elleni küzdelemhez is.

A tagállamok jogszabályi kötelessége (az EUMSZ 325. cikke és a pénzügyi érdekek védelméről szóló egyezmény), hogy küzdjenek az EU érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen és az uniós költségvetés sérelmére elkövetett csalást büntetendő cselekménnyé nyilvánítsák. Mindazonáltal jelenleg a csalásért kiszabható büntetési tétel a csekély összegű pénzbírságtól a hosszú börtönbüntetésig terjed. Továbbá a tagállamok jogszabályai nem következetesek a korrupción ért megválasztott vagy kinevezett köztisztséget betöltő személyek és a korrupt tisztviselők esetében kiszabható büntetés tekintetében[15].

Ez az állapot hátráltatja, hogy az EU egész területén egyenértékű büntetőjogi védelem alakulhasson ki, és nagy valószínűséggel ahhoz vezet, hogy az alkalmazandó nemzeti büntetőjogtól függően a hasonló egyedi esetek kimenetele egymástól jelentősen különbözik majd. A jogszabályok különbözősége ezenkívül választási lehetőséget kínál a bűnözőknek ahhoz, hogy a bűncselekményeket hol kövessék el, vagy a bűncselekmény elkövetése után melyik tagállamba költözzenek, még akkor is, ha az elkövetett cselekmény mindössze egy tagállamra korlátozódik.

2.2. Nem kielégítő jogi fellépés a bűnözés visszaszorítására

Tekintettel a szóban forgó pénzügyi kérdés horderejére, a bűnüldöző hatóságoknak gyakoribb és alaposabb nyomozásokat és bűnvádi eljárásokat kell lefolytatniuk az uniós költségvetés védelme érdekében . Ez nem könnyű feladat, mivel az uniós pénzeszközök sérelmére elkövetett bűncselekmények felderítése gyakran több tagállamot érintő határokon átnyúló nyomozással és eljárással jár együtt.

A jelenlegi jogi keret szerint az ilyen bűnügyi nyomozást az egyes tagállamok bűnüldöző hatóságai végzik, amelyek a saját büntetőjoguknak megfelelően járnak el.

---

12 Személyzeti szabályzat – módosított 31/62/EGK rendelet.

13 Lásd „A belsőkontroll-standardok és az alapul szolgáló keretrendszer felülvizsgálata – A kontrollok hatékonyságának növelése” című közlemény, SEC(2007) 1341.

14 Intézményes eszközök az ellenőrzés, a pénzügyi vizsgálat és a pénzügyi jelentés területén (2035/2005/EK rendelet – HL L 345., 2005.12.28.; 1083/2006/EK rendelet – HL L 371., 2006.12.27.; 1198/2006/EK rendelet – HL L 223., 2006.8.15.; 1553/89/EK, Euratom rendelet – HL L 155., 1989.6.7.; 1150/2000/EK, Euratom rendelet – HL L 130., 2000.5.31.), a korai figyelmeztetés területén (a Bizottság C(2004) 193 és C(2008) 3872 határozata) és a csalásbiztosság területén (Operatív eredményekre épülő csalásmegelőzés: a jogszabályok csalásbiztosságának dinamikus megközelítése, COM(2007)806).

15 A tagállami jogszabályok nem mindig tartalmaznak rendelkezéseket a megválasztott személyek és parlamenti képviselők által elkövetett korrupció szankcionálására. Lásd továbbá a SEC(2011)621 szolgálati munkadokumentum 3.1. szakaszában található összehasonlító jogi táblázatokat.

Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az illetékes tagállami hatóságoknak nem minden esetben állnak elegendő eszközök és megfelelő struktúrák a rendelkezésükre ahhoz, hogy az EU-t érintő esetekben hatékonyan fellépjenek. Ez a csatlakozni kívánó országokra is vonatkozik.

Az egyes tagállamok jogi kereteinek különbözősége és az ebből következő, az EU-n belüli határokon átnyúló nyomozásokat érintő operatív és szervezési akadályok azt eredményezik, hogy az uniós pénzügyi érdekek büntetőjogi értelemben nem részesülnek azonos fokú védelemben az EU egész területén.

Az uniós költségvetés terhére elkövetett jogsértésekkel kapcsolatos elítélési rátát kedvező irányban befolyásolja az igazságügyi hatóságokhoz utalt egyes esetek súlyossága és megalapozottsága, valamint a benyújtott bizonyítékok minősége és megfelelősége, érdemes megemlíteni azonban, hogy az elítélési ráta az egyes tagállamokban 14 % és 80 % között változhat (átlagosan 41 %)[16].

A nemzeti igazságügyi hatóságok nem indítanak szisztematikusan bűnügyi nyomozást az OLAF ajánlásai alapján. Néha nehezen megítélhető, hogy milyen konkrét indok áll a fellépés elmaradása mögött. Az is igen gyakran előfordul, hogy az uniós költségvetés terhére elkövetett csalással kapcsolatos ügyek esetében gyorsított vizsgálatra kerül sor, majd semmilyen további lépésre nem kerül sor[17]. Ez ahhoz vezet, hogy a büntetőjogi védelem nem egyenértékű az Unió egész területén.

Az uniós költségvetés terhére elkövetett csalásokkal kapcsolatos ügyek egy részénél a nemzeti bűnüldöző hatóságok tartózkodnak a nyomozás megindításától (a szabad belátásukon alapuló okokra – például a közérdek hiányára vagy az alacsony prioritásra – hivatkozva). A több tagállam bevonását igénylő bűnügyi nyomozás hosszadalmas lehet[18] és különböző bizonyítási szabványok vonatkozhatnak rá, ami csökkenti a büntetés kiszabásának valószínűségét.

2000 óta az OLAF elé került összesen 647 ügyből 93-at utasítottak el a nemzeti bűnüldöző hatóságok konkrét indoklás nélkül. 178 esetben az elutasítás indoka a szabad mérlegelés volt. Jóllehet egyes esetekben csakugyan megalapozott lehet az ilyen döntés, e számadatok mégis meglehetősen magas elutasítási arányt tükröznek.

A hosszadalmas bírósági eljárások – és különösen ha azokat végső soron ejtik – lényegesen késleltethetik a fegyelmi szankciók kiszabását is, mivel az uniós intézmények személyzetét érintő ügyekben meg kell várni az ugyanazokért a cselekményekért indított büntetőeljárás végét[19]. Általában a bírósági határozat meghozatala öt évet vesz igénybe attól számítva, hogy az OLAF az ügyet megindította. Emellett az elévülési időre vonatkozó szabályok is nagyban különböznek az egyes tagállamok között.

---

16 Lásd SEC(2011) 621 szolgálati munkadokumentum, 2.2.a és 2.2.c táblázat, amelyekből kitűnik, hogy egyes tagállamok esetében az elítélési ráta magas, míg más tagállamok tekintetében az elítélési ráta rendkívül alacsony.

17 Lásd SEC(2011) 621 szolgálati munkadokumentum, 2.2.a és 2.2.c táblázat, amelyek azt szemléltetik, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok elé utalt fellépések hány százalékát utasították el még a tárgyalás előtt.

18 Lásd SEC(2011) 621 szolgálati munkadokumentum, 2.2.a táblázat: Az elmúlt 12 év bírósági ítéletre váró függőben lévő ügyeinek számát a bírósági ítélettel végződő ügyek számával összehasonlító statisztikából kitűnik, hogy a tagállamok között jelentős eltérések mutatkoznak.

19 Az EU személyzeti szabályzata, IX. melléklet, 25. cikk.

3. Miért mutatkoznak hiányosságok e büntetőjogi területen?

E hiányosságok részben a tagállamok igen változatos jogi hagyományainak és jogrendszereinek tudhatók be, amelyek eredményeképpen eltér az egyes tagállamokban bevett bírósági gyakorlat. Mindazonáltal komoly hiányosságok tapasztalhatók az igazságszolgáltatás minőségében is – melyek áthidalására az Unió alkalmas – nevezetesen:

3.1. Nincs közös egységes feltételrendszer a büntetőjog területén

A fent említett kihívások hiányosságokat fednek fel a közforrások védelmére irányuló nemzeti jogi keretek tekintetében. A pénzügyi érdekek védelméről szóló egyezmény hiányos és nem megfelelő átültetéséből adódó akadályok miatt az uniós jogszabályok mindeddig csekély hatást fejtettek ki. Következésképpen a tagállamok igazságügyi hatóságai a hagyományos nemzeti büntetőjogi eszközeiket alkalmazzák az uniós költségvetés terhére elkövetett csalások elleni küzdelemben: így ugyanarra a problémára különféle módon és más-más eszközökkel keresik a megoldást. E megközelítés aligha felel meg az olyan összetett ügyek esetében, amelyek a jellegüknél fogva túllépnek a nemzeti kereteken és a megoldásukhoz a nemzeti szintű válasz nem elegendő.

Az egyik tagállamnak az OLAF által továbbított ügyekben végzett igazságszolgáltatási tevékenységét elemezve megállapítást nyert, hogy az uniós pénzügyi érdekek büntetőjogi védelme meglehetősen egyenlőtlen. A szóban forgó tagállamban a külső vizsgálati ügyek 73 %-ában a hatóságok semmilyen további intézkedést nem tettek, és az OLAF-ügyek 62 %-ában sohasem került sor büntetőeljárás megindítására.

Az uniós szabályok közelítésére[20] tett korábbi kísérletek ellenére még mindig jelentős különbségek mutatkoznak a tagállami jogszabályok között:

– Unió-szerte igen eltérő a vonatkozó bűncselekmények – például a sikkasztás vagy a hatáskörrel való visszaélés – fogalommeghatározása, az ilyen cselekmények esetében kiszabható szankciók, valamint a bűncselekmények elévülési ideje. Mivel bizonyos nyilvánvalóan elfogadhatatlan magatartásformákat egyes tagállamok büntetőjoga egyáltalán nem vagy csak gyengébb hatású rendelkezések formájában szabályoz, az elrettentő hatás szintje tagállamonként jelentősen változik.

– A korrupcióellenes szabályok alkalmazásában igen eltérő a „köztisztviselő” fogalmának meghatározása. Ez ahhoz vezet, hogy egyes tagállamokban egy adott cselekmény büntetlenséget élvez, miközben ugyanazért a tettért máshol büntetőjogi szankciót alkalmaznak az elkövetővel szemben és eltávolítják a hivatalából.

– Miközben egyes tagállamokban a vállalatvezetők és jogi személyek büntetőjogi felelősséggel tartoznak a vállalkozás nevében elkövetett jogsértő magatartásokért, más tagállamokban ilyen felelősség nem terheli őket. Ez a helyzet eredményezi a

---

[20] Lásd például a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről szóló bizottsági javaslat – a COM(2002) 577 által módosított COM(2001) 272. Ez továbbra is érvényes a meglévő uniós közbeszerzési jogszabályok – például a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelv (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.) – ellenére is.

legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztását (ún. „forum shopping”).

Az OLAF gyakran szembesül az összeférhetetlenség[21] fogalommeghatározásának visszatérő problémájával. A vizsgálatok azt mutatják, hogy egyes tagállamokban valamely közbeszerzés kedvezményezettje részt vehet az ajánlattételi felhívás megszövegezésében anélkül, hogy ezzel bűncselekményt követne el. Az ilyen magatartásért kiszabható büntetésnek a korrupcióhoz hasonló bűncselekményeket kell alapul vennie.

Jóllehet történtek már erőfeszítések e széttagoltság orvosolására, a korábbi uniós jogi keret, amely csak részlegesen fedte le a büntetőjogot, megnehezítette az Unió számára, hogy kellően hiteles jogi lehetőségeket dolgozzon ki.

Tizenöt évvel a pénzügyi érdekek védelméről szóló egyezmény aláírása után a nem teljes körű tagállami végrehajtás miatt továbbra is következetlenségek és joghézagok találhatók az alkalmazandó büntető- és eljárásjogban, amelyek akadályozzák a pénzügyi érdekek védelmére irányuló hatékony fellépést, és lehetővé teszik, hogy egyes tagállamokban a bűncselekmények büntetlenül maradjanak.

3.2. Nem kielégítő együttműködés a hatóságok között

Mivel az uniós költségvetés védelme kapcsán gyakran előfordul, hogy határokon átnyúló ügyekben kell nyomozást folytatni és a határozatoknak külföldön kell érvényt szerezni, egyértelműen látszanak az együttműködési mechanizmusok hiányosságai:

3.2.1. A kölcsönös jogsegély korlátai

Az eljárások összetettsége miatt kevés az olyan ügyek száma, amelyek tekintetében egyáltalán kérik a kölcsönös jogsegélyt. Ez a helyzet például a vagyonvisszaszerzés esetében, ideértve a befagyasztásról és az elkobzásról szóló szabályokat is, amelyek pedig a csalás elleni küzdelem egyik létfontosságú elemét képezik. A tagállamok igazságügyi hatóságai vonakodhatnak az ilyen intézkedések kezdeményezésétől azok összetettsége, a kölcsönös jogsegélyre vonatkozó szabályokkal összefüggő hosszadalmas eljárások, valamint az eredmény bizonytalan kimenetele miatt, különösen ha határokon átnyúló ügyekről van szó.

Még ha sor kerül is a tagállamok közigazgatási és igazságügyi hatóságai közötti kölcsönös jogsegélyre irányuló kérelem benyújtására, a kérelemnek gyakran nem tesznek eleget kellő gyorsasággal.

A korrupcióval és csalással kapcsolatos egyes esetekben a büntetőjogi fellépés hosszú évekig függőben volt azt követően, hogy az OLAF az ügyet első ízben jelentette a nemzeti igazságügyi hatóságok felé. E hosszadalmas késedelmek főleg a kölcsönös jogsegéllyel kapcsolatos eljárások hosszúságára és az uniós szintű büntetőeljárás irányításának hiányára vezethetők vissza.

3.2.2. Felhasználatlan bizonyítékok

Az uniós igazgatási vizsgálatok eredményeit a nemzeti büntetőbíróságok sok esetben nem használják fel a korlátozó eljárási szabályok miatt, amelyek értelmében a

[21] Lásd az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról szóló zöld könyv – COM(2011) 15, 5. szakasz.

külföldön gyűjtött bizonyítékok csak bizonyos megkötésekkel használhatók fel. Néha az ilyen bizonyítékokat nem tekintik elegendőnek a büntetőeljárás megindításához.

3.2.3. A büntetőeljárások belföldi ügyekre történő korlátozása

Nem kielégítő a büntetőeljárás akkor, ha a nemzeti hatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy az országhatáraikon kívül eső eseményeket, gyanúsítottakat és áldozatokat érintő csalási ügyekben folytassanak nyomozást, ideértve az olyan helyzeteket is, amikor a bűncselekményt nem a nemzeti, hanem az uniós költségvetés sérelmére követik el.

Egyes nemzeti hatóságok csak az olyan ügyekben indítanak nyomozást, amelyek esetében az uniós pénzügyi érdekeket kizárólag a saját tagállamuk területén fenyegeti veszély.

Egy több tagállamot és harmadik országot érintő Eurojust-ügyben, ahol felmerült a nagyszabású (az 1 millió EUR összeget meghaladó) vámkötelezettség kijátszásának gyanúja, az érintett tagállamok nemzeti hatóságai közül egyik sem indított büntetőeljárást. Egy másik vámügyben nem sikerült gyakorlati megoldást találni az egyik tagállam igazságügyi és vámhatóságainak álláspontja tekintetében, miszerint a szóban forgó tagállam elzárkózott attól, hogy az OLAF koordinációs tevékenységében részt vegyen. Az együttműködés elutasítása a bírói hatáskörre vonatkozó nemzeti jogszabályok merev értelmezésének volt betudható.

3.3. Nem kielégítő vizsgálati jogkör

Az OLAF igazgatási vizsgálatokat végez, az igazságügyi együttműködésért felelős testület, az Eurojust pedig koordináció és tanácsadás révén nyújt támogatást a tagállamok igazságügyi hatóságainak a súlyos bűncselekmények vonatkozásában, ideértve a csalás elleni küzdelmet is. Mindkét uniós testület aktívabb szerepet is játszhatna az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén:

– az OLAF hatékonyságának és eredményességének fokozására irányuló reform jelenleg folyamatban van. A reform tovább növelheti az OLAF kapacitását azáltal, hogy a tevékenységeit az elsődleges fontosságú ügyekre összpontosítja, illetve ellátja a testületet a megfelelő jogi eszközökkel ahhoz, hogy igazgatási vizsgálatokat folytathasson. Mindazonáltal a tagállamok büntetőeljárással kapcsolatos jogszabályaiban és gyakorlataiban mutatkozó eltérések egyenlőtlen válaszlépéseket eredményeznek az Unión belül.

– az Eurojust jelenleg korlátozott mozgástérrel rendelkezik az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos büntetőeljárások irányítását illetően. A 2008-ban végrehajtott reformja nem tette lehetővé számára, hogy a feladatkörét és struktúráját hozzáigazítsa a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott elvárásokhoz. Az Eurojust jelenleg sem bűncselekmények felderítésére irányuló bűnügyi nyomozást nem kezdeményezhet, sem pedig bűnüldözési tevékenységet nem folytathat önállóan.

4. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett, az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló új eszközök

A Lisszaboni Szerződés megerősített hatáskörökkel ruházza fel az Uniót az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén, valamint a büntetőügyekben folytatott

igazságügyi együttműködés tekintetében. Az Unió megtette az első lépéseket a Stockholmi Program[22], valamint a Bizottság 2011. évi munkaprogramjának[23] elfogadásával.**Az uniós pénzügyi érdekek védelmezésének négy módja az Európai Unió működéséről szóló szerződés szerint:**

i. a büntetőügyekben folytatott eljárásjogi igazságügyi együttműködésre irányuló intézkedések (82. pont),
ii. büntetőjogi minimumszabályokat megállapító irányelvek elfogadása (83. pont),
iii. az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásokról szóló jogszabályok elfogadása (310. cikk (6) bekezdése és 325. cikk (4) bekezdése),
iv. a 85. cikk nyomozati jogkört biztosít az Eurojust számára, a 86. cikk pedig lehetővé teszi, hogy az Eurojustból Európai Ügyészséget hozzanak létre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelem céljából.

Amennyiben szükségesnek látszik, hogy az Unió a büntetőjogeszközét vegye igénybe – ideértve a jogsértések jövőbeni pontosabb fogalommeghatározását és a szankciókról szóló minimumszabályok felállítását – az uniós költségvetés terhére elkövetett csalással szembeni jogos küzdelemben, szem előtt kell tartania néhány vezérelvet, nevezetesen:

Elsősorban, maradéktalanul tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat. Az Európai Unió Alapjogi Chartája több releváns rendelkezést tartalmaz a büntetőeljárásokra vonatkozóan, így például a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság vélelmét és a védelemhez való jogot, a jogszerűség elvét, a személyes adatok védelmét és a kétszeres büntetés tilalmát. E jogok tekintetében a jogszabályok részletesebben is rendelkeznek (például az adatvédelem vonatkozásában[24]). A Bizottság jövőbeni javaslatait alapos értékelésnek vetik majd alá, hogy megítéljék azoknak az alapvető jogokra gyakorolt hatását[25].

Másodsorban, tekintettel a tagállamok egymástól eltérő büntetőjogi megközelítéseire, különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a büntetőjog területén végrehajtott jogközelítés milyen hozzáadott értéket fog képviselni az EU pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából.

Harmadsorban, mérlegelni kell az uniós szintű testületek – köztük az OLAF, az Eurojust és, azt felváltva vagy azzal egyidejűleg, az esetleges Európai Ügyészség – által betöltött szerep oly módon történő erősítését, hogy az hozzájáruljon az uniós költségvetés terhére elkövetett bűncselekmények hatékonyabb felderítéséhez, üldözéséhez, illetve az ilyen ügyekben nyújtott jogsegélyhez.

---

22 HL L 115., 2010.5.4., 1 o. (például a pénzügyi nyomozásokra és a vagyonvisszaszerzésre vonatkozó megközelítés tekintetében, 4.4.5. pont).

23 COM(2010) 623 (például csalás elleni stratégia vagy az OLAF-ra vonatkozó jogszabályok, lásd I. melléklet 32. pont és II. melléklet 81. pont).

24 95/46/EK irányelv (a tagállamok esetében) (HL L 281., 1995.11.23., 31. o.) és 45/2001/EK rendelet (az uniós intézmények esetében) (HL L 8., 2001.1.12., 1. o.).

25 Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégia – COM(2010) 573.

Az Európai Unió válaszút elé érkezett. A munkát három szinten kell végrehajtani: az eljárások (4.1), a büntető anyagi jog (4.2.) és az intézményi szempontok (4.3.) szintjén.

4.1. A büntető- és igazgatási eljárások erősítése

Első lépésként meg kell könnyítenünk Unió-szerte az ügyészek és bírák számára a csalások elkövetői elleni küzdelmet, még akkor is, ha ezek külföldön tartózkodnak, a már meglévő eszközök – köztük a büntetőügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat és az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat – továbbfejlesztése által.

A vagyonvisszaszerzés központi szerepet játszik az EU pénzügyi érdekeinek védelmében. Az elkövetők gyakran jobban félnek a jogellenesen megszerzett javak elvesztésétől, mint magától a büntetőjogi szankciótól. Továbbá úgy tisztességes, hogy a bűncselekmények következtében elveszett közforrások a megtalálásuk után újra a közösség javát szolgálják. A Stockholmi Program ajánlásainak megfelelően[26] a Bizottság most dolgozza ki a vagyonvisszaszerzésről és az elkobzásról szóló jogalkotási javaslatot. A Bizottság az EU költségvetési rendeletének felülvizsgálata keretében már javaslatot tett arra, hogy az Unió követelései nem kezelhetők kevésbé kedvezően, mint a beszedési eljárás helyszínét képező tagállam közjogi szerveinek követelései[27].

Jóllehet az Unió egészére kiterjedő rendőri és igazságügyi hatóságok közötti információcsere alapjait már megteremtettük, ez még nem mondható el a rendőrség, a vám- és adóhatóságok, a bírósági és más illetékes hatóságok közötti horizontális információcsere tekintetében. A Bizottság e helyzet orvosolása céljából módosítani kívánja a pénzügyi érdekek védelmét szolgáló kölcsönös hatósági jogsegélyről szóló 2004. évi javaslatát[28].

Az egységes eljárási normák alkalmazása fokozhatja a bírósági és igazgatási hatóságok közötti kölcsönös bizalmat. Ez szilárdabb alapot nyújtana annak biztosításához, hogy az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos bizonyítékokat az egyes tagállamokban kölcsönösen elismerjék. A Bizottság áttekinti az OLAF vizsgálati jelentései bizonyító erejének biztosítására irányuló jogalkotási intézkedés lehetőségét, és fontolóra veszi a több államot érintő bizonyítékgyűjtés megkönnyítését szolgáló egyéb lehetséges intézkedéseket is.

4.2. A büntető anyagi jog erősítése

A büntetőjog az uniós költségvetés megkárosításának megelőzését, illetve az az elleni küzdelmet szolgáló uniós fellépés egyik sarkalatos pontja.

A pénzügyi érdekek védelméről szóló egyezmény meglévő hiányosságai és elégtelen végrehajtása miatt a Bizottság kezdeményezést dolgoz ki az uniós pénzügyi érdekek védelméről, amely a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről szóló függőben lévő

---

26 HL C 115., 2010.5.4., 1. o., 4.4.5. szakasz.
27 COM(2010) 815, 79. cikk.
28 A COM(2006) 473 által módosított COM(2004) 509 javaslat.

javaslatának[29] helyébe lép majd. Minden jövőbeni intézkedésnek biztosítania kell majd a következetességet és a méltányosságot a csalással kapcsolatos büntetőjogi szankciók alkalmazása terén, az adott jogsértés elkövetési módjának sajátosságaitól függően. Az intézkedés részeként az uniós pénzügyi érdekek védelme szempontjából releváns mértékig meg kell fontolni egyes további jogsértéstípusok – köztük a sikkasztás és a hatáskörrel való visszaélés – fogalommeghatározását. Emellett a bűnügyi nyomozás eredményeinek javítása érdekében a Bizottság részletesebben elemezni fogja a joghatóságról és az elévülési időről szóló jogszabályok közelítésének kérdését.

E javaslat – az uniós pénzügyi érdekek védelme szempontjából releváns mértékig – módszeresebb szabályokat tartalmaz majd a bűnsegély és felbujtás, a bűncselekmény elkövetésének kísérlete, valamint a szándékos vagy gondatlan vétkesség tekintetében. Továbbá világosabb szabályokat határoz meg a megválasztott vagy kinevezett köztisztséget betöltő személyek és a jogi személyek büntetőjogi felelősségéről a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozóan.

4.3. Megerősített intézményi keret

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás megelőzése és az az elleni küzdelem területét érintő minden olyan uniós intézkedést, amelynek célja, hogy hatékony és egyenértékű védelmet nyújtson az EU egész területén, értékelni kell abból a szempontból, hogy az EU rendelkezésére álló struktúrák megfelelőek-e az uniós pénzügyi érdekekkel szembeni fenyegetések elhárítására. Ebből a célból és a Lisszaboni Szerződéssel összhangban a Bizottság átfogó elemzést végez majd arról, hogy az európai struktúrákat miként kell megerősíteni ahhoz, hogy hatékonyan kezelhessék a bűnügyi nyomozati intézkedéseket:

– Az Eurojust kapacitásait korszerűsíteni kell, lehetőleg olyan hatáskört biztosítva számára, amelynek köszönhetően önállóan kezdeményezhet bűnügyi nyomozást az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények vonatkozásában[30].

Továbbá egy szakosított európai bűnüldöző hatóság – például az Európai Ügyészség – hozzájárulhatna a közös egységes feltételrendszer megteremtéséhez azáltal, hogy következetes és egységes közös szabályokat állapít meg a csalás és az uniós költségvetés pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogsértések tekintetében, valamint az uniós pénzügyi érdekekkel szembeni bűncselekmények elkövetőinek és azok bűnsegédeinek felkutatása, üldözése és bíróság elé állítása révén[31].

– Az OLAF folyamatban lévő reformja a Hivatal működésének hatékonyságát és eredményességét hivatott javítani. Jelenleg az OLAF egyetlen olyan uniós vizsgálati szerv, amelynek feladata az EU pénzügyi érdekeinek védelme. Át kell tekinteni, hogy miként igazítható az OLAF szerepe az új intézményi struktúrához, a bírósági és igazgatási eljárások közötti kölcsönhatás tisztázásával.

---

29 A COM(2002) 577 dokumentummal módosított COM(2001) 272 javaslat.
30 Az EUMSZ 85. cikke.
31 Az EUMSZ 86. cikke.

Elképzeléseink 2020-ig: a szükséges lépések végrehajtása a büntető- és közigazgatási jogban, az uniós költségvetést károsító bűncselekmények minimálisra csökkentése érdekében

Az EU ellen elkövetett csalásokkal szembeni zéró tolerancia politikája megfelelő intézkedések bevezetését teszi szükségessé annak érdekében, hogy a csalási ügyek ellen az Unió egész területén egyenlőképpen léphessünk fel. Az Uniónak arra kell törekednie, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű védelmi szintet biztosítson a pénzügyi érdekei számára, az egész Unióra kiterjedő olyan gyors büntetőeljárásoknak és szankcióknak köszönhetően, amelyek fokozzák azok elrettentő hatását. Ennek céljából az adófizetők pénzének Unió-szerte azonos fokú védelmet kell biztosítani a bűnvádi eljárások színvonalának javítása révén, hogy azokat ne állíthassák meg az országhatárok, és emellett olyan közös büntetőjogi minimumszabályokra van szükség, amelyek teljes értékben kihasználják a Lisszaboni Szerződésben foglalt lehetőségeket.