



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.7.11.
SWD(2012) 196 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A hatásvizsgálat összefoglalása

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve

**az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni, büntetőjogi eszközökkel folytatott
küzdelemről**

{COM(2012) 363 final}

{SWD(2012) 195 final}

1.	Problémameghatározás	3
2.	A szubszidiaritás elvének elemzése	4
3.	A legfontosabb szakpolitikai célok	4
4.	Szakpolitikai lehetőségek	5
4.1.	A szakpolitikai lehetőségek hatásainak értékelése	6
4.2.	Az előnyben részesített lehetőség	8
4.3.	Nyomon követés és értékelés	9

1. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

Az EU és a tagállamok kötelesek küzdeni az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek ellen. Ezt a kötelezettséget az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 310. cikkének (6) bekezdésén állapítja meg. Az EUMSZ 325. cikke továbbá előírja olyan intézkedések elfogadását, amelyek elrettentő hatásúak és azonos feltételeket biztosítanak.

Az EU már egy sor olyan jogi aktussal rendelkezik, amelyek arra kötelezik a tagállamokat, hogy állapítsanak meg az EU pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló büntetőjogi minimumszabályokat (különösen a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. évi egyezmény a csalás, annak jegyzőkönyvei pedig a korrupció és a pénzmosás tekintetében). Mindazonáltal az említett jogi aktusok nem bizonyultak elegendőnek a kívánt védelem megvalósításához, így kihatnak a költségvetési fegyelem érdekében tett uniós erőfeszítések hitelességére. Először is e jogszabályok csupán az EU pénzügyi érdekeit sértő jogellenes magatartások korlátozott szegmensére terjednek ki, tehát a gyakorlati tapasztalatok során gyakran felbukkanó számos jelenség kimarad a szabályozásból.

A jelenlegi keret nem eléggé határozott ahhoz, hogy akár bevételi, akár kiadási oldalon megakadályozza az adófizetők által befizetett összegeknek az Unióhoz átcsoportosított részét érintő veszteségeket. Ennek jó példája, hogy 2010-ben összesen 13631 esetben derült fény uniós pénzeszközöket érintő jogellenes tevékenységekre (úgynevezett szabálytalanságokra). Ezekben a bejelentett esetekben megközelítőleg 2 milliárd EUR összesített értékű uniós közpénz helytelen beszedésére és elköltésére került sor.

Az uniós közpénzek védelmére szolgáló eszközök különféle hiányosságai az alábbi tényezőkkel állnak összefüggésben:

- az EU pénzügyi érdekeit védő rendelkezések nem kellően visszatartó hatása;
- a meglévő tilalmak érvényesítésének abból származó hiányosságai, hogy alacsony szintűek a bűnözői tevékenységek leleplezésére vonatkozó kapacitások és a nyomon követés szintje, mivel a büntetőeljárások átlagos eredményei feltűnően szerények; továbbá
- a szabálytalanul kifizetett pénzek alacsony visszafizettetési aránya.

Anyagi büntetőjogi szempontból többféle ok áll a fenti problémák hátterében.

- Először is nem eléggé tág az EU pénzügyi érdekeinek védelme céljából megállapított bűncselekmények fogalmának hatályos megfogalmazása a felelősök körének kijelölése, valamint a külföldön elkövetett bűncselekmények eljárás alá vonásával kapcsolatos joghatósági szabályok meghatározása tekintetében.
- Másodsorban a bűncselekmények csoportja nem teljes körű, ami nem csupán a hatályos fogalommeghatározások elégtelen végrehajtásának köszönhető, hanem annak is, hogy összességében véve túl kevés bűncselekményt határoztak meg uniós szinten, ami a jogellenes magatartások egyes típusai esetében akár a védelem teljes hiányához is elvezethet.

- Harmadrészt, a szankciók típusai és mértékei gyakorta túl alacsonyak, és mindenestre jelentősen eltérnek a tagállamok között. Amellett, hogy emiatt nem valósul meg a visszatartó hatás, és a szankciók eltérései tisztességtelen körülményeket teremtenek, az azonos feltétek hiánya a kölcsönös bizalom mértékét is csökkenti azon igazságügyi hatóságok között, amelyeknek együtt kell működniük az EU pénzügyi érdekeivel összefüggő, határon átnyúló ügyek megoldása érdekében.
- Végezetül, túlzott akadályok hátráltatják a büntetőjog alkalmazását. Annak ellenére, hogy a bonyolult pénzügyi vizsgálatok indokolják a büntetőeljárásra fordított időt, megesisik, hogy az ügyek eközben elévülnek és ezért lezárásra kerülnek, bár a tárgyalás már megkezdődött.

Az Unió pénzügyi érdekei sérültek, mivel az Uniót megillető pénzek nem jutottak el hozzá, vagy a jogi szabályok megsértésével helytelenül utalták ki a forrásokat. A jogellenes tevékenységek eléggé súlyosak és gyakoriak ahhoz, hogy további biztosítékokat tegyenek szükségessé.

A fentiekben ismertetett okokból határozott válaszadásra van szükség ahhoz, hogy a visszatartó hatású intézkedések révén megfelelő szintű védelmet lehessen megvalósítani. Mindez erősíti majd az uniós költségvetési és pénzügyi szabályok hatékonyságát, és végső soron az uniós finanszírozás átfogó hitelességének, valamint – az Unió-szerte egységes feltételek meghatározása révén – a büntetőjogi igazságszolgáltatásnak is az előnyére válik.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK ELEMZÉSE

Az EU pénzügyi érdekei az Unió által vagy nevében kezelt eszközökre és forrásokra vonatkoznak. Mivel ezek az érdekek jellegükénél fogva uniós szinten jelennek meg, egyedül a tagállamok nem képesek azokat ésszerűen megvédeni. A csalás elleni küzdelem az Unió és a tagállamok közös felelőssége.

Az EU a legalkalmasabb annak értékelésére, hogy mely intézkedések szükségesek és arányosak saját pénzügyi érdekeinek védelméhez, szem előtt tartva az e területre vonatkozó különös uniós szabályozást.

Mindez arra is vonatkozik, hogy milyen mértékben kell összehangolni az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló büntetőjogi rendelkezéseket. Kizárólag az EU képes arra, hogy az összes tagállamban hatályos, kötelező erejű jogszabályok régén egyenlő feltételeket alakítson ki, és ezáltal olyan jogi keretet hozzon létre, amely hozzájárul a jelenlegi helyzet hiányosságainak megszüntetéséhez.

Az e területre vonatkozó uniós büntetőjogi rendelkezések különösen annak révén jelenthetnek hozzáadott értéket, hogy további új, az összes tagállamban azonosan alkalmazandó bűncselekményi fogalmakat, valamint szankciótípusokat és -mértékeket határoznak meg, így levonják a tanulságokat a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény végrehajtásának nyomon követéséből, és kiegészítik az egyezményt.

3. A LEGFONTOSABB SZAKPOLITIKAI CÉLOK

Az azonosított problémák alapján megállapítható egy sor általános egyedi, és operatív célkitűzés:

Általános célkitűzések:

- Az uniós pénzeket érintő veszteségek megelőzése és csökkentése
- Az uniós költségvetési felelősség hitelességének erősítése

Egyedi célkitűzések:

- Az EU pénzügyi érdekeivel kapcsolatos tilalmak visszatartó hatásának megfelelő mértékű fokozása, összhangban az EU Alapjogi Chartájával
- Az uniós közpénzeket érintő egyes jogellenes magatartások tilalmának jobb érvényesítése a vizsgálati eredmények javítása révén, ideértve a gyanúsítottak személyazonosságának megállapítását és a jogellenes ügyletek kedvezményezettjeinek felkutatását, összhangban az EU Alapjogi Chartájával
- A jogellenes cselekmények által érintett uniós közpénzek visszafizettetési arányainak megfelelő mértékű javítása, összhangban az EU Alapjogi Chartájával
- Az EU pénzügyi érdekeit védő rendelkezések egyenértékűségének és tisztességességének biztosítása az EU egész területén
- Hozzájárulás a tagállami igazságszolgáltatások közötti kölcsönös bizalom erősítéséhez
- Az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó szabályokkal kapcsolatos tájékozottság erősítése a nyomozó hatóságok és a potenciális elkövetők körében

Operatív célkitűzések:

- Kellően tág személyi hatályt kell megállapítani, amely felöleli az uniós közpénzeket legsúlyosabban és/vagy leggyakrabban megkárosító elkövetői csoportokat
- Megfelelő mértékben növelni kell azon bűncselekmény-kategóriák számát, amelyek kiterjednek az uniós közpénzeket érintő, leggyakoribb és/vagy azokat legsúlyosabban károsító magatartástípusokra
- Megfelelő szankció-típusokat és -mértékeket kell meghatározni ahhoz, hogy az EU bármely pontján kellő védelmet nyújtsanak az uniós közpénzeknek, miközben garantálják az arányosság érvényesülését
- Egyértelmű és megfelelő kísérő szabályokat kell bevezetni a jogérvényesítés elősegítése érdekében

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Az alábbi öt választási lehetőséget vizsgáltuk meg részletesen:

1. lehetőség: A status quo fenntartása (alaphelyzeti forgatókönyv), a meglévő jogi aktusok végrehajtásának folyamatos nyomon követése mellett.

2. lehetőség: Nem jogalkotási intézkedés, a potenciális elkövetők és a gyakorlati szakemberek vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatos tájékozottságának erősítése, jogértelmezésük és -alkalmazásuk elősegítése céljából, többek között a bevált módszerek és egyes ügyekre vonatkozó információk cseréje révén.

3. lehetőség: A PIF-egyezményt és jegyzőkönyveit – az azokba foglalt rendelkezések következtettségének fokozása mellett – az új szerződéses szabályokon alapuló jogi aktussá átalakító jogalkotási aktus.

4. lehetőség: A tagállamokat büntetőjogi szabályaik közelítésére kötelező jogalkotási aktus, amelynek célja a hatály megfelelő kiterjesztése, konkrét, új bűncselekmény-típusok beiktatása, valamint az EU pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló minimális szankciók típusainak és mértékeinek erősítése.

5. lehetőség: Az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó, anyagi büntetőjogi rendelkezéseket – így a szankciók pontos terjedelmét (minimális és maximális mértékét) – tartalmazó jogalkotási aktus.

4.1. A szakpolitikai lehetőségek hatásainak értékelése

1. lehetőség: E lehetőség mindazonáltal rendkívül kevésbé, vagy egyáltalán nem eredményes a kívánt célkitűzések elérése tekintetében. Ez a szakpolitikai lehetőség várhatóan nem gyakorol majd a jelenlegi jogi keretnél jelentősebb hatást az alapvető jogokra, a nemzeti jogrendszerekre, illetve a gazdasági és pénzügyi területre.

2. lehetőség: Ennek az opciónak az eredményessége alacsony szintűnek tekinthető, mivel a büntetőjog alkalmazásának hiányában nem keletkezhet további visszatartó vagy jogérvényesítési hatás. Az alapvető jogokra gyakorolt hatás várhatóan alacsony vagy közepes szintű lesz. Az uniós szintű gazdasági és pénzügyi hatások becslések szerint 37 millió EUR-t tesznek ki, mivel a tagállami igazságszolgáltatás általi hatékonyabb nyomon követés eredményeként javul a visszafizettetés szintje, továbbá – főként a képzési intézkedések kapcsán – 3 millió eurós többletköltség terheli a Bizottságot. Ez a szakpolitikai lehetőség megfelel az arányosság követelményének.

3. lehetőség: E szakpolitikai lehetőség eredményessége csupán szerény mértékű, és várhatóan sem az alapvető jogokra, sem a nemzeti jogrendszerekre nem gyakorol a jelenlegi keretnél lényegesen nagyobb hatást. Az Unió költségvetését érintő, becsült pozitív hatása 17 millió EUR, ami a jogérvényesítés és a visszafizettetés javulásának eredménye. Ezzel szemben 3 millió EUR-ra becsülhető a tagállami szintű jogalkotás költsége. A Unió feddhetetlenségét, kiadási kapacitását és hírnevét érintő komoly strukturális hatást, valamint a jelenlegi kerethez képest minimálisan nagyobb beavatkozást mérlegelve kijelenthető, hogy az intézkedés arányos a kitűzött céllal. Mindazonáltal az adófizetők pénzének védelme terén kifejtett hozzáadott értéke rendkívül korlátozott.

4. lehetőség: Ez az opció várhatóan közepes vagy jó eredményességgel csökkenti az uniós pénzeket érintő veszteségeket, és állítja helyre a költségvetési fegyelemre irányuló erőfeszítések hitelességét, eközben azonban nem hozzák meg az összes elvileg lehetséges büntetőjogi intézkedést, és a szankciótípusokat és -mértékeket sem hangolják össze teljes mértékben. A meglévő bűncselekmény-fogalmak kibővítése javítja az Unió-szerte egyenértékű szankcionálás esélyét, javul az igazságszolgáltatások közötti bizalom, ezáltal

elősegítve a **jogérvényesítést** és a **visszafizettetést** a határon átnyúló ügyekben. Az új, tágabb bűncselekmény-típusok, valamint az uniós pénzügyi források elvesztésével kapcsolatos szigorúbb szankciótípusok és -mértékek meghatározása eredményeként valószínűsíthetően igen jelentős lesz e jogi aktusok **visszatartó** hatása. Ezek a közös fogalommeghatározások és minimális szankciókra vonatkozó szabályok emellett javítják az Unió-szerte egyenértékű szankcionálás esélyét, javul az igazságszolgáltatások közötti bizalom, elősegítve ezáltal a **jogérvényesítést** és a **visszafizettetést** a határon átnyúló ügyekben.

Az opció közepes hatást gyakorolna az alapvető jogokra azáltal, hogy új bűncselekményi tényállásokat határozná meg és kiterjesztené a jelenleg hatályos bűncselekményi törvényi tényállások hatályát, miközben a minimális szankciótípusokat és -mértékeket is szigorítaná. Az említett intézkedések az Unió által elismert közérdekű célok (lásd a Charta 52. cikkének (1) bekezdését) elérésére, és különösen az EU pénzügyi érdekeinek védelmet nyújtó, eredményes és visszatartó hatású intézkedések biztosítására szolgálnak. Annak alapján, hogy növekszik a szabálytalanságok és a csalás-gyanús esetek száma, továbbá hogy a PIF-egyezmény alapján tett jelenlegi intézkedések eredménytelenek, az intézkedések nem lépik túl a célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket.

A visszatartó hatás, a jogérvényesítés és a visszafizettetés javulása miatt uniós szinten magas, 471 millió eurós megtérüléssel lehet számolni, miközben a viszonylag alacsony – 29 millió eurós – szervezési és adminisztratív költségek különösen a tagállami szintű jogalkotási tevékenység kapcsán jelentkeznek.

Figyelemmel egyrészt az Unió feddhetetlenségét, kiadási kapacitását és hírnevét érintő komoly strukturális hatásra, másrészt pedig a bűncselekmények fogalommeghatározásai révén kellően kiterjesztett szabályozásra és a minimális szankciók hiteles mértékeire, teljesül az arányosság kritériuma.

Mivel ez a szakpolitikai lehetőség jelentős hatást gyakorol a visszatartó erőre, a bűnüldözési kapacitásokra és a visszafizettetés mértékére, közepesnek vagy kimagaslónak tekinthető az eredményessége.

5. lehetőség: E választási lehetőség eredményessége ugyanolyan kiválónak tekinthető, mint a 4. opcióé. E lehetőség szerint is tágabb és új bűncselekményi tényállásokat alkalmaznak, megfelelő szankciótípusokat és -mértékeket biztosítanak, és a bűncselekményi tényállások alkalmazását elősegítő szabályokról is rendelkeznek. Mindez jelentős kedvező hatást gyakorolna a visszatartó erőre, a bűnüldözési kapacitások és a visszafizettetés mértéke tekintetében. E szakpolitikai lehetőségnek az alapvető jogokra és a büntető igazságszolgáltatási rendszerekre gyakorolt hatása közepes mértékű, hasonlóan a 4. opcióhoz, azzal a járulékos hatással kiegészülve, hogy maguk az uniós jogszabályok közvetlenül alkalmazandóvá válnának a büntetőeljárásokra és a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletekre.

Ez lényeges hatással lenne a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekre, mivel a büntető igazságszolgáltatási hatóságoknak közvetlenül az uniós büntetőjog szerinti bűncselekményi tényállásokat kellene alkalmazniuk.

A gazdasági és pénzügyi hatások előreláthatóan a 4. opcióéhoz hasonlóan alakulnának.

Figyelemmel egyrészt az Unió feddhetetlenségét, kiadási kapacitását és hírnevét érintő komoly strukturális hatásra, másrészt pedig a bűncselekmények fogalommeghatározásai révén kellően kiterjesztett szabályozásra és a minimális szankciók hiteles mértékeire, teljesül az arányosság kritériuma, jöllehet a 4. opciónál több beavatkozással és alapjogi hatással járna, és nem volna érzékelhetően kedvezőbb pénzügyi hatása.

4.2. Az előnyben részesített lehetőség

A hatások fenti összehasonlító elemzése révén arra a következtetésre jutunk, hogy a 4. és az 5. választási lehetőség egyaránt eredményesen teljesíti az összes általános és egyedi célt. Ami azonban a hatékonyságot illeti, a 4. opció kevésbé avatkozik bele a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereibe.

→A 4. és az 5. opció közötti legfontosabb különbséget az eltérő tagállami mozgástér jelenti. A 4. opció alapján a tagállamok a PIF-egyezménybe foglalt bűncselekményi tényállásokat jórészt a rendes büntetőjogi rendszerükön belül és jogszabály-szövegezési gyakorlatuknak megfelelően kezelhetik, és az uniós jogszabály szövegénél szigorúbb szabályokat állapíthatnak meg, az 5. opciót ugyanakkor a tagállami ügyészségek és büntetőbírók által kötelezően alkalmazandó, kizárólagos jellegű, merev uniós szabályozás jellemzi.

4. szakpolitikai lehetőség	5. szakpolitikai lehetőség
• Irányelv • szélesebb körű védelmet biztosítana, miközben lehetővé tenné, hogy a tagállamok szigorúbb szabályokat fogadjanak el • biztosítaná a bűncselekmények fogalmának minimális mértékű meghatározását, amelyet a tagállamok kibővíthetnének például a minősített esetek vagy a gondatlan magtartásért való felelősség hozzáadásával • a szankciótípusokra és -mértékekre vonatkozó minimumszabályokat tartalmazna • a tagállamok által – jogi hagyományaikkal összhangban – átültetendő, kiegészítő rendelkezéseket tartalmazna • a tagállami ügyészek és bíróságok a nemzeti büntetőjogi jogszabályokba foglalt nemzeti átültető intézkedéseket alkalmaznák	• Rendelet • az EU pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmére vonatkozó egységes, szilárd szabályozást biztosítana • kimerítő részletességgel határozná meg a szabályozott bűncselekménytípusok fogalmát • merev szankciótípusokat és -mértékeket állapítana meg • magába foglalna egy sor kimerítő jellegű és elszigetelt kiegészítő rendelkezést, amelyek egyes esetekben eltérhetnének a nemzeti büntetőjogi hagyományoktól, és a nemzeti büntetőtörvénykönyvektől eltérő jogforrásokban lennének megtalálhatók • a tagállami hatóságok közvetlenül a rendelet rendelkezéseit alkalmaznák

Ezért a 4. választási lehetőséget részesítjük előnyben.

Az előnyben részesített lehetőség erősítené az EU pénzügyi érdekeinek védelmét azáltal, hogy a büntetőjogi védelmet kiterjesztené a PIF-egyezmény által jelenleg nem szabályozott, súlyos és/vagy különös kárt okozó jogellenes tevékenységek területére, valamint annak révén, hogy a hatályos és az új bűncselekménytípusok esetében egyaránt megfelelő minimális szintű

szankciókat írna elő, ezáltal biztosítva az egyenlő feltételeket és a jogszabályok egyértelműségét az EU egész területén.

A 4. opció arányos a jogos célkitűzésekhez képest, mivel az alternatív választási lehetőségek egyike sem jelent hasonlóan hatékony kombinációt a fenti 3. szakaszban meghatározott célkitűzések korlátozott költségek melletti/korlátozott ráfordítással történő elérése tekintetében. Jóllehet az előnyben részesített jogalkotási intézkedéssel járó opció valószínűleg több tagállam esetében is szükségessé tenné büntetőjoguk módosítását az irányelv végrehajtása érdekében, úgy tűnik, hogy az általános és az egyedi szakpolitikai célok elérése tekintetében nincs más, ugyanilyen hatékony eszköz.

4.3. Nyomon követés és értékelés

A javaslatot kísérő végrehajtási terv fejt ki és kezeli az átültetési időn belüli tagállami végrehajtáshoz fűződő potenciális kockázatokat.

Megfelelő nyomon követési és értékelési mechanizmust irányoz elő, amelynek keretében a tagállamok kötelesek beszámolni a javasolt változtatások jellegétől függően jogalkotási vagy nem jogalkotási intézkedések tényleges végrehajtásáról. A tagállamok (az EUMSZ 325. cikke (5) bekezdésének megfelelően), az Eurostat, az Eurobarométer, a jövőbeni Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRS), valamint az Európai Tanács által szolgáltatott adatok lehetővé teszik, hogy hasznos összeállítási alap álljon rendelkezésre a helyzet nyomon követéséhez, továbbá lehetőséget adnak arra, hogy a tagállamok által a hatálybalépést megelőzően közölt számadatokkal történő összehasonlítás révén utólag értékelhető legyen a kezdeményezés hatása. A tagállamok által közölt mennyiségi adatok mellett, a jogalkotási és gyakorlati megfelelésre vonatkozó további minőségi információk gyűjthetők a tagállamok csalásról szóló jelentéseiből, az igazságügyi fórumtól, az Európai Csalás Elleni Hivataltól (OLAF) és az Eurojusttól.

A Bizottság az adatgyűjtésre fókuszáló empirikus felmérést végez majd a javaslat végrehajtásától számított egytől három évig terjedő időszak folyamán.