



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.6.24.
COM(2011) 376 végleges

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

A BIZOTTSÁG CSALÁS ELLENI STRATÉGIÁJÁRÓL

{SEC(2011) 791 végleges}

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

A BIZOTTSÁG CSALÁS ELLENI STRATÉGIÁJÁRÓL

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	3
2.	A Bizottság átfogó csalás elleni stratégiája.....	5
2.1.	Alapelvek és prioritások.....	8
2.2.	A csalás megelőzése és felderítése.....	9
2.2.1.	Csalás elleni stratégiák a bizottsági szolgálatok szintjén.....	10
2.2.2.	Az OLAF szerepe a stratégiák kidolgozásában és végrehajtásában	11
2.2.3.	Rendszerszintű kontrollok és kockázatelemzések	12
2.2.4.	Tudatosítás és képzés	13
2.3.	Vizsgálatok.....	14
2.3.1.	Az OLAF vizsgálatai.....	14
2.3.2.	Informátorok és a visszaélést bejelentő személyek.....	15
2.4.	Szankciók	16
2.5.	Beszedés.....	16
2.6.	A csalás megelőzését szolgáló egyéb átfogó eszközök.....	17
2.6.1.	Nemzetközi jogi normák	17
2.6.2.	Etika és integritás	17
2.6.3.	Átláthatóság és az információkhoz való hozzáférés	17
2.6.4.	Közbeszerzés és támogatások	17
3.	A végrehajtás nyomon követése és jelentéstétel	18

1. BEVEZETÉS

Ezzel a közleménnyel a Bizottság továbbfejleszti és korszerűsíti csalás elleni stratégiáját. A Bizottság ezen új csalás elleni stratégiájának **átfogó célja** a csalás **megelőzésének, a felderítésének** és a **vizsgálatok körülményeinek** javítása, megfelelő **kártérítés** és **elrettentés, arányos és visszatartó erejű szankciók** révén, a **megfelelő eljárás betartásával**, különösen **csalás elleni stratégiák bevezetésével a bizottsági szolgálatok szintjén**, tiszteletben tartva és pontosítva a számos érdekelt különböző felelősségeit.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikke szerint a Bizottság és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen. A csalás megelőzése és felderítése ezért valamennyi bizottsági szolgálat kötelessége a források felhasználásával járó mindennapi tevékenységeik keretében.

Az Európai Bizottság az EU költségvetését a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával hajtja végre (az EUMSZ 317. cikke). A Bizottság elkötelezett amellett, hogy az alkalmazott keretrendszer, a politikák, a szabályok és eljárások lehetővé tegyék a csalás megelőzését és felderítését¹.

A pénzügyi irányítás és az elszámoltathatóság megerősödött. A Bizottság szolgálatai² felelősek az uniós politikák végrehajtása vagy az uniós intézmények zökkenőmentes működéséhez való hozzájárulás érdekében hozzájuk rendelt működési és igazgatási források költséghatékony módon történő kezeléseért, a lehető legjobban csökkentve az adminisztratív terheket. E tekintetben a Bizottság szolgálatai³ felelősek azon szükséges intézkedések meghozataláért, amelyekkel megalapozott bizonyosságot nyújtanak a csalások⁴ és a szabálytalanságok⁵ megelőzéséről és felderítéséről.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) igazgatási vizsgálatokat végez. Tapasztalatai és szaktudása révén más bizottsági szolgálatok számára is segítséget nyújt a csalás megelőzése és felderítése terén⁶.

A Bizottság csalás elleni politikáinak középpontjában a csalás megelőzése és felderítése áll. Ugyanakkor vannak más, ugyanilyen fontos tényezők is, nevezetesen a hatékony és

¹ A csalás fogalm meghatározása megtalálható az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikkében, amely az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikkén alapul, (HL C 316., 1995.11.27., 49. o.).

² A Bizottság szolgálatai kifejezés alatt a Bizottság valamennyi főigazgatósága és szolgálata, valamint a végrehajtó ügynökségek értendők.

³ Felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők, az EUMSZ (322. cikk) és az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.) szerint.

⁴ Lásd a költségvetési rendelet 28. és 28a. cikkét.

⁵ Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint (HL L 312., 1995.12.23.).

⁶ Operatív eredményekre épülő csalásmegelőzés: a jogszabályok csalásbiztosságának dinamikus megközelítése című bizottsági közlemény (COM(2007)806 végleges).

eredményes vizsgálatok, az uniós költségvetésből jogtalanul kifizetett összegek gyors behajtása, valamint az elrettentő szankciók.

A tagállamok igazgatják az uniós költségvetés majdnem összes bevételeit. A költségvetési kiadások kb. 80 %-át a Bizottsággal megosztva igazgatják. A fennmaradó 20 %-ot közvetlenül a Bizottság szolgálatai igazgatják, részben a harmadik országok hivatalaival és nemzetközi szervezetekkel közösen.

A felmentési eljárásokról szóló ajánlásokban és számos más állásfoglalásban és jelentésben az Európai Parlament⁷, a Tanács⁸ és az Európai Számvevőszék⁹ felhívta a figyelmet arra, hogy jobban meg kell védeni az unió pénzügyi érdekeit a szabálytalanságokkal és a csalással szemben. A Tanács¹⁰ és a Parlament¹¹ ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az európai programokban egyszerűsítésre, valamint az adminisztratív terhek elkerülésére van szükség. A Bizottságnak ezért meg kell teremtenie az egyensúlyt a költséghatékony kontroll és az egyszerűsítés között.

2010-ben a Tanács elfogadta a többéves stockholmi programot¹² a jogérvényesülés, a polgári szabadságjogok és a biztonság területére vonatkozó politikákra. A program felszólítja az EU-t és tagállamait, hogy fokozzák a korrupció és a pénzügyi bűnözés más formáinak leküzdésére irányuló erőfeszítéseiket. Ide tartozik a pénzügyi vizsgálatokat lehetővé tevő kapacitások kiépítése, valamint a felelősségi körök egyértelműbb elhatárolása.

2011-ben számos kezdeményezésre kerül sor az uniós közpénzeket érintő csalás és korrupció elleni küzdelem fokozására:

Az OLAF jogi keretrendszerének módosításáról szóló bizottsági javaslat¹³ célja az OLAF vizsgálatainak hatékonyabbá és gyorsabbá tétele, az eljárási garanciák erősítése, az OLAF tagállamokkal folytatott együttműködésének megerősítése és irányításának javítása.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről szóló közlemény¹⁴ meghatározza, hogy a Bizottság hogyan szándékozik megóvni az

⁷ Pl. A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló jelentések - 2008. évi jelentés (2009/2167(INI)) és 2009. évi jelentés (2010/2247(INI)).

⁸ 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).

⁹ Az Európai Számvevőszék 1/2010. sz. véleménye – Az Európai Unió költségvetési pénzgazdálkodásának javítása: Kockázatok és kihívások, HL C 35., 2010.2.12., 4. o., A Számvevőszék éves jelentése a 2009-es pénzügyi évről, HL C 303., 2010.11.9., 10., 11., 26. oldal.

¹⁰ Lásd pl. a 2011. március 8-i EUCO 2/1/11 REV 1 dokumentumot („Alapvető fontosságú a kutatás, a fejlesztés és az innováció (K+F+I) előmozdítását célzó uniós eszközök egyszerűsítése, mert az elősegítené azt, hogy azokat a legkiválóbb tudósok és az innováció terén élen járó vállalkozások is alkalmazzák. Ezt az egyszerűsítést mindenekelőtt úgy kell megvalósítani, hogy a releváns intézmények megállapodnak arról, hogy új egyensúlyt alakítanak ki a bizalom és az ellenőrzés, valamint a kockázatvállalás és a kockázatkerülés között”).

¹¹ A 2010. november 11-i EP-határozat – P7 TA(2010)0401 – (a részvételre, a magas személyzeti költségekre és a bürokráciára irányadó szabályok összetettsége és időigényessége).

¹² HL C 115., 2010.5.4., 1. o.

¹³ COM(2011) 135 végleges.

adófizetők pénzét uniós szinten az illegális tevékenységek ellen, ideértve az uniós intézményeken belüli és kívüli korrupció jelentette veszélyeket. A Bizottság rámutat a büntetőjogi keret, valamint a nyomozók és az ügyészek eljárási eszközei javításának lehetőségeire, valamint az olyan lehetséges intézményi fejleményekre, mint az Európai Ügyészség felállítása.

E kezdeményezéseket kiegészítendő, **az Európai Unió belüli korrupció elleni harcról** szóló közlemény¹⁵ uniós szinten korrupció elleni jelentéstételi mechanizmust hoz létre a tagállamok időszakos értékelésére (uniós antikorrupciós jelentés).

A Bizottság 2011. évi munkaprogramjába tartozik **a bűncselekményből szerzett vagyoni eszközök elkobzásának és visszaszerzésének új jogi keretéről** szóló javaslat a „Kezdeményezések a törvényes gazdaság védelméről” cím alatt¹⁶.

E kezdeményezéseket kiegészítendő, a csalás elleni stratégia elsősorban a jó közigazgatás szempontjaival foglalkozik. Az említett közlemények – koherens és átfogó keretet érvényesítve – együttesen alkotják az EU jövőbeni csalás elleni és korrupció elleni politikáit.

A Bizottság e csalás elleni stratégiája elsősorban a Bizottság szolgálataira irányul, megerősíti az uniós szakpolitikákat és hozzájárul az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez. A stratégia kiegészíti a Bizottság meghatározó szakpolitikai irányait, melyeket az **Európa 2020** stratégiáról¹⁷ szóló legutóbbi közleményeiben, valamint a **költségvetés felülvizsgálata**¹⁸ keretében terjesztett elő. Ezek az uniós szabályok egyszerűsítését és koherenciáját szolgáló fontos célkitűzéseket tartalmaztak, az elszámoltathatóság szigorú normáinak és a pénzügyi kockázatok áttekintésének egyidejű biztosítása mellett.

2. A BIZOTTSÁG ÁTFOGÓ CSALÁS ELLENI STRATÉGIÁJA

Az EU költségvetését érintő csalás – hol tartunk most és mely kihívásokkal nézünk szembe?

A Bizottság legutóbbi csalás elleni stratégiáját 2000-ben fogadták el¹⁹, az ezt követő, 2001–2003-ra és 2004–2005-re szóló cselekvési tervek²⁰ megteremtették a csalás elleni átfogó uniós politika alapját. A Bizottság a cselekvési terv végrehajtásáról és a csalás elleni politikák terén tett előrelépésekről a közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló éves jelentésekben számolt be 2001 és 2005 között²¹. 2007-ben a Bizottság elfogadta a csalásbiztonságról²² szóló közleményt, együtt a közös igazgatás alá tartozó kiadások feletti felelősség OLAF és a Bizottság szolgálatai közötti megosztásáról szóló közleménnyel, mely szerint a szolgálatok felelőssége a szabálytalanságok és csalások

¹⁴ Közlemény az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről: Integrált politika az adófizetők pénzének megóvására, COM(2011)293, végleges.

¹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az Európai Unió belüli korrupció elleni harcról, COM(2011) 308 végleges.

¹⁶ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm.

¹⁷ COM(2010)2020.

¹⁸ COM(2010)700.

¹⁹ COM(2000) 358 végleges.

²⁰ COM(2001) 254 végleges; COM(2004) 544 végleges.

²¹ Részletesebben lásd COM(2006)378, 5-12. o. (a 2000–2005 évekre vonatkozó stratégia értékelését).

²² COM(2007) 806 végleges.

pénzügyi nyomkövetése²³. E közlemények végrehajtása azt jelzi, hogy az OLAF vizsgálati tapasztalataiból származó know-how-ja értékes inputot nyújthat a Bizottságnak.

A többéves pénzügyi keret kidolgozásának jelenlegi kontextusa lehetőséget nyújt a Bizottságnak arra, hogy megerősítse a csalás elleni megközelítéseket több uniós szakpolitikát illetően. A 2013 utáni időszak többéves pénzügyi keretét az uniós programokra vonatkozó új jogalkotási javaslatok kísérik. Kiegészítendő a messzemenő egyszerűsítés általános célját, e javaslatoknak csalás elleni megfelelő intézkedéseket kell tartalmazniuk. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy költséghatékony és arányos módon javítsa a jogszabályok csalás elleni rendelkezéseit. Ez a folyamat figyelembe fogja venni a Bizottság szolgálatai által már megtett lépéseket.

A csalást elkövetők, különösen a szervezett bűnözők gyorsan alkalmazkodnak az új körülményekhez. A Bizottságnak olyan helyzetben kell lennie, hogy reagálni tudjon az ilyen új kihívásokra. A csalás változó környezete szükségessé teszi a csalás elleni uniós politikák folyamatos kiigazítását. A csalás megelőzése és felderítése kulcsfontosságú irányítási kérdés, mely mellett a Bizottság elkötelezte magát valamennyi szinten és a kiadás/bevétel ciklus teljes egészében.

Az EU költségvetése az adófizetők pénzéből áll, mely kizárólag az uniós jogalkotás által jóváhagyott politikák végrehajtására használható fel. Ugyanakkor 2009-ben összesen 279,8 millió EUR-t érintettek azok az ügyek, amelyekkel kapcsolatban a tagállamok az országukban kezelt uniós forrásokat érintő csalás gyanújáról tettek bejelentést²⁴.

Ez csupán a kérdés pénzügyi hatásának egy mutatója, mivel nem jelenti azt, hogy a gyanú beigazolódik, vagy azt, hogy nem hajtható be pénz. Jelzi azonban azt, hogy megelőzést szolgáló erőfeszítéseket kell tenni, és a meghozott intézkedéseket rendszeresen ki kell igazítani a csalások új fajtái elleni fellépés érdekében.

Másrészt, a Bizottság által bevezetni javasolt további ellenőrzéseknek arányosnak, eredményesnek és költséghatékonyaknak kell lenniük. Mivel a csalás, annak elfedése érdekében, gyakran kifinomult és gondosan szervezett módszereket alkalmaz, más szabálytalanságokhoz képest nagyobb a veszélye annak, hogy a csalást nem derítik fel, ezért a csalás elleni rendszereknek, amennyiben azok hatékonyak, intelligensebbnek és kifinomultabbnak kell lenniük, de ezáltal valószínűleg költségesebbek is. A tagállamok és a Bizottság által előreláthatólag felderítésre és felszámolásra kerülő csalás határértékének nagyobbnak kell lennie a további ellenőrzések határköltségénél és az egyéb költségeknél, figyelembe véve a hírnévkockázatot is.

Továbbá, a csalás elleni intézkedéseket a Bizottság azon célkitűzésével összhangban kell megtenni, mely szerint biztosítani kell a források szinten tartását, valamint csökkenteni kell az igazgatási támogatási és a koordinációs feladatokat²⁵. A további beruházásokat, ha vannak

²³ C(2007)5709.

²⁴ COM(2010) 382. 6.o. Ez az adat egy korai szakaszra vonatkozik, a szabálytalanságok vizsgálatának megkezdését követően, ekkor fennáll a bűncselekmény kezdeti gyanúja.

²⁵ SEC(2007) 530.

ilyenek, a szolgáltatásokon belüli áthelyezésekkel kell megvalósítani az előbbi elveknek megfelelően.

A Bizottság már dolgozott ki csalás elleni intézkedéseket, és jelenleg is dolgozik azokon. A legjobb gyakorlatok következő példái a jól kidolgozott csalás elleni intézkedésekben rejlő potenciált mutatják:

A strukturális intézkedéseket²⁶ illetően a Bizottság kidolgozta a **közös csalásmegelőzési stratégiát**, melynek célja megerősíteni a kapacitását a csalások elleni fellépéshez, tudatosítani a csalásmegelőzés jelentőségét a tagállamok és a bizottsági szolgáltatások körében, valamint megerősíteni az OLAF-fal folytatott együttműködést. Ez a közös csalásmegelőzési stratégia megerősíti az érintett alapokat érintő intézkedéseket, és elősegíti ennek a csalás elleni stratégiának a végrehajtását a költségvetés ezen területén. Más bizottsági szolgálatok, mint pl. a kutatási politikáért felelős szolgálatok, külön csalás elleni stratégiákat fogadtak el, melyek a rendelkezésre álló adatokat használják fel csalás elleni célokra.

Azonban nem mindegyik, uniós forrásokat igazgató bizottsági szolgálat követ ilyen szisztematikus megközelítést.

A Pluto-megközelítés kidolgozása a csalások felderítésére és megelőzésére:

A Pluto-projektet abból a célból hozták létre, hogy segítse a Bizottság Információs Társadalmi Főigazgatóságát abban, hogy hatékony elemzési eszközök és az OLAF tapasztalataira épülő, csalásra vonatkozó mutatók alkalmazása révén javítsa saját ellenőrzési képességeit és kontrollfunkcióit. E megközelítés alkalmazásával még több olyan esetet sikerült felderíteni, ahol a csalás gyanúja merült fel.²⁷

A projekt sikerét tekintve, nevezetesen a csalás eseteinek időben történő felderítését illetően, más operatív bizottsági szolgálatok élénk érdeklődést mutattak az ilyen megközelítés végrehajtása iránt. Ez számukra könnyebbé fog válni.

Az Európai Bizottság kifejlesztette a „**Mutual Assistance Broker (MAB)**” elnevezésű, internetböngészővel hozzáférhető egységes technikai platformot, mely a vámhivatalok és más érintett nemzeti hatóságok, valamint az EU pénzügyi hírszerző egységei²⁸ (pénzmosás elleni hatóságok) közötti biztonságos adatcserét szolgálja. A platform lehetővé teszi az EU területére belépő, illetve az EU területét elhagyó áruk és készpénz megállapítást nyert vagy gyanított tiltott mozgásával kapcsolatos információ biztonságos cseréjét, megszüntetve a nehézkes kettős adatbevitelt, az adatvédelemre vonatkozó szabályok tiszteletben tartása mellett.

Az új IT-eszközök jelentősen csökkenthetik az adminisztratív terhet a csalás és a szabálytalanságok felderítésében, a költségvetés bevételi oldalának igazgatása tekintetében is.

²⁶ Különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE).

²⁷ Az OLAF 2010. évi éves jelentése, 30. o.

²⁸ E fejlesztés célja a Pénzügyi Akció Munkacsoport (PAM) által a készpénzfutárokról szóló IX. külön ajánlásában meghatározott, információcserére vonatkozó követelmény teljesítése, melyet az EU-ban a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és bizottsági rendelet 6. cikkének rendelkezései hajtanak végre (HL L 309., 2005.11.25., 9-12.).

A Bizottság csalással kapcsolatos éberséget tudatosító képzést dolgozott ki, mely a bizottsági szolgálatok által észlelt valós ügyekre épül.

E testre szabott képzést úgy alakítják ki, hogy az valós, a bizottsági szolgálatok által észlelt ügyeket is ismertessen, és azt a 2.2.4. szakaszban leírtak szerint rendszeresen kínálják.

2.1. Alapelvek és prioritások

Melyek a Bizottság csalás elleni stratégiájának alapelvei?

A Bizottság csalás elleni stratégiája egyaránt vonatkozik a költségvetés kiadási és bevételi oldalára.

A Bizottság ezen a területen alkalmazott politikájára **irányadó alapelvek** és célkitűzések a következők:

Etika. A Bizottságnak és az uniós források igazgatásáért felelős további hatóságoknak **az etikus magatartásra és integritásra vonatkozó legszigorúbb előírások** szerint kell eljárniuk. Személyzetüknek meg kell felelnie ezeknek az előírásoknak, és megfelelő képzést kell nyújtani számukra mind a csalás kockázatait, mind a csalás elleni fellépést illetően.

Fokozott átláthatóság. Ez a csalás elleni küzdelem egyik fontos eszköze. Az uniós források felhasználására vonatkozó információkat – amennyire csak lehet – olyan formátumban kell elérhetővé tenni, amely lehetővé teszi az adatok csalás elleni célból történő ellenőrzését, összehasonlítását és elemzését, az idevágó adatvédelmi előírásoktól függően²⁹.

A csalások megelőzése. A hatékony csalásmegelőzés első szakasza a kiadási programok kidolgozása. A megvalósíthatósági tanulmányok és a hatásvizsgálatok ezért adott esetben a csalásnak való potenciális kitettséget vizsgáló elemzést is tartalmaznak majd. A programok megvalósítási szakaszában a csalás kockázatának megfelelő csökkentését költséghatékony és kockázatalapú ellenőrzési és kontrollmechanizmusokkal kell biztosítani.

Hatékony vizsgálati kapacitás. A csalás hatékony felderítése és vizsgálata tekintetében fontosak a megfelelő eszközök és ösztönzők. Amikor felmerül a csalás gyanúja, a csalás elleni szervek számára biztosítani kell a szükséges információkhoz való diszkrét hozzáférést az ellenőrzési nyomvonalért felelős intézmények és szervek együttműködésében és összhangban a hatályos szabályozásokkal. Emellett a vizsgálatot folytató szervnek az érintett intézményeket és szerveket megfelelően és időben tájékoztatnia kell annak érdekében, hogy elővigyázatossági intézkedéseket tehessenek meg és megelőzhessenek bármilyen, az Unió költségvetését érintő szabálytalanságot vagy csalást. A visszaélést bejelentő személyek, a tanúk és az informátorok számára a csalások bejelentéséhez egyszerű, biztonságos és gyors eljárásokat kell biztosítani.

Szankciók. A csalások ellen megfelelő eljárásokkal és ésszerű időn belül kell fellépni. Az eljárásoknak biztosítaniuk kell a megfelelő eljárás javított normáit olyan mechanizmusok

²⁹ Lásd a költségvetési rendelet 29. és 30. cikkét (az átláthatóság elve).

alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a gyors és független intézkedést. A megfelelő szankciókon kívül az elítélt és szankcionált személyektől el kell kobozni a bűncselekményből szerzett vagyoni eszközöket és azokat be kell hajtani.

A belső és a külső szereplők közötti jó együttműködés. A csalás elleni hatékony küzdelem egyik előfeltétele a felelős uniós és a nemzeti hatóságok, valamint az összes érintett intézmény szolgálatai közötti jó együttműködés. A Bizottság figyelembe veszi a végrehajtó partnerei által betöltött fontos szerepet, különösen a megosztott igazgatási rendszerekben.

Melyek a Bizottság prioritásai?

A Bizottság csalás elleni stratégiája a következő területekre irányoz elő csalás elleni intézkedéseket: megelőzés és felderítés (2.2.), vizsgálatok (2.3.), szankciók (2.4.), behajtás (2.5.) és más olyan horizontális csalásmegelőzési politikák, mint az etika és integritás; átláthatóság és információhoz való hozzáférés; beszerzés és támogatások (2.6.).

A **prioritásként** kezelendő kérdések a csalás megelőzéséhez kapcsolódnak:

- (1) megfelelő, csalás elleni rendelkezések a Bizottság új többéves pénzügyi keret kiadási programjairól szóló javaslataiban, a 2.1.1. szakaszban említett hatásvizsgálatoknak megfelelően;
- (2) a bizottsági szolgálatok szintjén csalás elleni stratégiák kidolgozása az OLAF (2.2.2. szakasz) és a központi szolgálatok segítségével, és e stratégiák végrehajtása (2.2.1.–2.2.3. szakaszok és 2.2.4. szakasz); és
- (3) a közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata annak érdekében, hogy megvalósuljon a szükséges egyszerűsítés, korlátozva a csalás kockázatát a közbeszerzés területén a tagállamokban (2.6.4. szakasz).

Ezeket a prioritásokat legkésőbb 2013 végéig kell megvalósítani. Az ebben a csalás elleni stratégiában meghatározott többi intézkedés legkésőbb 2014 végére kerül végrehajtásra.

2.2. A csalás megelőzése és felderítése

A csalás és a szabálytalanságok megelőzése és felderítése³⁰ olyan célkitűzések, amelyek a Bizottság valamennyi igazgatási szinten alkalmazandó belső kontrollfolyamata keretében valósítandók meg³¹. Az uniós forrásokat kezelő valamennyi szereplő jogilag köteles megelőzni az Unió költségvetését érintő szabálytalanságokat és csalást. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Bizottság, a tagállamok és a többi végrehajtó partner köteles olyan igazgatási

³⁰ A csalás bíróság által megállapított büntetőjogi minősítés. E közlemény kontextusában a csalások és a szabálytalanságok *felderítése* a szabálytalanságokra és ezáltal potenciális csalásra utaló olyan tények vagy igen gyanús körülmények (pl. pénzügyi személyzet vagy auditorok általi) felderítésére vonatkozik, melyeket meg kell küldeni az OLAF-nak abból a célból, hogy az OLAF *vizsgálatot* indítson ezekre vonatkozóan.

³¹ A költségvetési rendelet 28a. cikke.

és belső kontroll eljárásokat alkalmazni, melyek célja a szabálytalanságok, a hibák és a csalások felderítése³².

A csalás felderítését és megelőzését szolgáló kontrollok részét képezik a tranzakciók jogszerűségét és szabályosságát biztosítandó kontrolloknak. E csalás elleni stratégia ezért nem eredményezhet újabb kontrollszinteket. Ettől függetlenül szükséges biztosítani, hogy a jelenleg alkalmazott belső kontrollrendszerek megfelelően kezeljék a csalás kockázatát.

Miközben a jogi keret már követelmények egész sorát tartalmazza, melyek biztosítják az eljárások szabályosságát és jogszerűségét, további javításokra van szükség annak érdekében, hogy kielégítően kezelni lehessen a csalásnak való kitettség speciális eseteit. A Bizottság központi, és néhány igazgatási szolgálata kockázatelemző eszközöket fejlesztett ki, melyekkel kezelhetők a csalás kockázatai is, azonban a problémák jobb kezelése érdekében ezeket rendszeresen felül kell vizsgálni³³. A Bizottság aktívan előmozdítja a csalással kapcsolatos kockázatkezelést és figyelemmel fogja kísérni a csalás megelőzésére jelenleg már meghozott intézkedések gyakorlati eredményeit.

2.2.1. Csalás elleni stratégiák a bizottsági szolgálatok szintjén

Az igazgatás módjától és a szakpolitikai területtől függően a szereplők felelőssége változó lehet. Ez testreszabott megközelítést tesz szükségessé: a bizottsági szolgálatok szintjén alkalmazott csalás elleni stratégiákat egyedileg, a szakpolitikai területre és az érintett bizottsági szolgálatra szabottan kell kidolgozni, a stratégiák tartalmazhatnak átfedéseket is. Az „egységes” megoldás nem lenne a leghatékonyabb megoldás. Adott esetben a végrehajtásnak **ágazatspecifikus csalás elleni stratégiákra** kell épülnie, melyeket az uniós források igazgatásával vagy felügyeletével foglalkozó valamennyi szolgálatnak kell elfogadnia.

Ami a **közvetlen igazgatást** illeti, a különböző szakpolitikákért felelős bizottsági szolgálatok elsődlegesen a következőkért felelősek: a csalás megelőzése, a felelősségi körükbe eső csalások pénzügyi nyomon követése, és adott esetben az OLAF-fal szoros együttműködésben a csalás vagy a szabálytalanságok folytatásának elkerülését szolgáló intézkedések elfogadása³⁴.

A **megosztott igazgatás** területén a tagállamok elsődleges felelőssége az uniós költségvetés jelentős részének (kb. 80 %-ának) végrehajtása³⁵. Ez különös kihívások elé állítja a Bizottság szolgálatait a csalás megelőzése és felderítése tekintetében. A megosztott igazgatáshoz kapcsolódóan a tagállamok felelősek elsősorban az operatív programok szabályozási keretnek megfelelő irányítási és kontrollrendszereinek létrehozásáért. A tagállamoknak ezeket a rendszereket hatékonyan kell működtetniük a szabálytalanságok – a csalást is ideértve – megelőzése, felderítése és megszüntetése érdekében. A Bizottság ezt követően végső elszámolási eljárásokat vagy pénzügyi korrekciós mechanizmusokat alkalmaz, amelyek

³² A 60. cikk (4) bekezdése, összefüggésben a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak 48. cikkével (HL L 357., 2002.12.31., 1–71. o.).

³³ Lásd a bizottsági szolgálatoknál végzett eredményes és egységes kockázatkezelésről szóló bizottsági közleményt (SEC(2005)1327).

³⁴ A költségvetési rendelet 53a. cikke szerint a közvetlen igazgatás keretében a végrehajtási feladatokat közvetlenül vagy a Bizottság szolgálatai, vagy az EU-küldöttségek végzik.

³⁵ A költségvetési rendelet 53b. cikke.

lehetővé teszik számára, hogy végső felelősséget vállaljon a költségvetés végrehajtására a megosztott igazgatás keretében.

A közvetett, a közös és decentralizált³⁶ valamint a megosztott igazgatást illetően a Bizottság szolgálatai az Unió költségvetésének végrehajtását **külső partnerekkel** végzik. A bizottsági szolgálatok szintjén alkalmazott csalás elleni stratégiának tiszteletben kell tartania a végrehajtandó intézkedések arányosságát és az azokhoz kapcsolódó költség-haszon szempontokat, lehetőség szerint már létező stratégiára épülve. A külső partnerek általi igazgatásnak különböző jellemzői vannak, ezért a Bizottság szolgálatainak meg kell határozniuk, hogy miként védhetők meg a legjobban az EU pénzügyi érdekei minden egyes területen, figyelembe véve a költség-haszon szempontokat. Az OLAF a 2.2.2. szakaszban ismertetetteknek megfelelően támogatni fogja a Bizottság szolgálatait. Adott esetben a Bizottság jogszabályokra tesz javaslatot vagy megerősíti azokat, megállapodásokat módosít vagy tárgyalásokat folytat szükséges változtatásokról a tagállamokkal vagy más külső partnerekkel. Az ilyen javaslatok figyelembe fogják venni a csalással kapcsolatos kockázattértékeléseket és más elemzéseket.

Mely elemekre van szükség a csalás elleni stratégiákban a bizottsági szolgálatok szintjén?

A Bizottság szolgálatai koherens módon és az arányosság elvének megfelelő figyelembe vételével **kiigazítják belső kontrollrendszereiket és eljárásaikat**.

Az ágazati stratégiáknak le kell fedniük a csalás elleni fellépés teljes ciklusát, nevezetesen a csalás megelőzését és felderítését, az OLAF és a Bizottság szolgálatai közötti együttműködést, a visszaszerzést és a büntetéseket. A stratégiáknak ezeket az elemeket az adott szakpolitikai terület szükségleteihez és körülményeihez kell igazítaniuk, valamint a csalás kockázatához a szakpolitikai területen.

Kiindulásként használhatók a meglévő ágazati stratégiák, melyek adott esetben az igényeknek megfelelően bővíthetők vagy kiegészíthetők.

A Bizottság a csalás bizonyos típusaira **regionális stratégiákat** is kidolgozhat. A horizontális megközelítés egyik új példája az EU keleti határai mentén történő cigaretta- és alkoholsempészet elleni cselekvési terv, mely e stratégia kísérő munkadokumentuma³⁷.

A Bizottság szoros együttműködésre és szinergiák kialakítására, valamint az ezen csalás elleni stratégiában meghatározott releváns normák érvényre juttatására törekszik **az EU intézményei körében, ideértve az EKSZ-t, az ügynökségeket, a szerveket és szervezeti egységeket**, és ezen belül **a közös vállalkozásokat**.

2.2.2. Az OLAF szerepe a stratégiák kidolgozásában és végrehajtásában

Az 1073/1999/EK rendelet szerint az OLAF „megtervezi és kifejleszti az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalással és minden más jogellenes tevékenységekkel szembeni

³⁶ A költségvetési rendelet 54., 53., 56. és 163. cikke.

³⁷ SEC(2011)791.

módszereket.”³⁸ Az OLAF-ot ebbe már a korai szakaszban be kell vonni. Miközben a csalás megelőzése és felderítése elsősorban a bizottsági szolgálat vezetőjének felelőssége (az adott igazgatási módnak megfelelően), addig az OLAF a folyamat egészében fontos szerepet játszik.

Az OLAF proaktív és megerősített szerepet fog betölteni, segítve a szolgálatokat többek között azzal, hogy az ágazati csalás elleni stratégiák megtervezéséhez és kifejlesztéséhez módszertant és iránymutatást biztosít számukra.

Jelenleg csupán néhány, uniós forrásokat igazgató bizottsági szolgálat között történik a legjobb gyakorlatok cseréje, ez azonban nem terjed ki a Bizottság összes szolgálatára. A csalásvédelmi megbízottak szolgálatközi csoportjából létrejön majd az OLAF által szervezett Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózat. Ez a hálózat a szakirányú támogatás és tanácsadás központjaként szolgál majd. A hálózat fogja terjeszteni a legjobb gyakorlatokat (pl. a fent említett „Pluto” adatbányászati projekt), az OLAF tapasztalataira épülő, csalással kapcsolatos kockázatelemzéseket, valamint a tagállamoktól, a nem uniós országoktól és a nemzetközi szervezetektől az OLAF-hoz érkező információkat. E hálózatnak elő kell segítenie a Bizottság szolgálatai által elfogadott ágazati stratégiák kidolgozását és rendszeres aktualizálását.

Az OLAF hozzájárul a tagállamok csalás elleni küzdelmének koordinálásához, az EUMSZ 325. cikke (3) bekezdésének és az alkalmazandó szabályozási keretnek megfelelően³⁹. A tagállamok intézkedéseit rendszeres konzultációkkal támogatják, nevezetesen a csalásmegelőzést koordináló tanácsadó bizottságban (COCOLAF)⁴⁰. E bizottság a jelenleginél több ágazati alcsoportra tagolódhatna, ami biztosítaná a szakértőket a különböző szakpolitikai területek számára. Ezek az alcsoportok serkentnék az együttműködést a tagállamok csalás elleni szolgálatai között, ösztönözve azokat tapasztalataik megosztására és a különböző tagállamokban felderített csalárd gyakorlatokkal kapcsolatos felvilágosító tevékenységre.

Ez tükrözi az OLAF szerepét, mely az állítólagos csalások kivizsgálását és a csalást megelőző politikák kidolgozásában az összes bizottsági szolgálattal való aktív együttműködést foglalja magába.

2.2.3. Rendszerszintű kontrollok és kockázatelemzések

Az adott igazgatási módnak megfelelően a Bizottság szolgálatai az OLAF segítségével rendszereket vezetnek be, melyek megalapozott bizonyosságot nyújtanak arról, hogy a jelentős szabálytalanságokat és csalásokat **felderítik**. Különösen azokat a feltételeket kell megteremteni, melyek lehetővé teszik a gyanús műveletek vagy szereplők meghatározott mutatókkal történő azonosítását (figyelmeztető jelzések).

³⁸ 1. cikk; az OLAF reformjáról szóló módosított javaslatban ((COM(2011)135) ezt a részt némileg kiigazították, a következőképpen: az OLAF hozzájárul az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalással, korrupcióval és minden más jogellenes tevékenységekkel **szembeni** és az azok **megelőzését** szolgáló módszerek megtervezéséhez és kifejlesztéséhez.

³⁹ A Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 1073/1999/EK rendelete (1999. május 25.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, 1. cikk (HL L 136., 1999.5.31., 1.o.).

⁴⁰ A Bizottság 94/140/EK határozata (HL L 61., 1994.3.4., 27. o.).

A szolgálatok értékelni fogják, hogy kell-e javítani a csalás **kockázatának értékelését** az olyan területek azonosítását szolgáló szisztematikusabb és formalizáltabb eljárás kifejlesztésével, melyeken fennáll a csalás veszélye. Ezzel párhuzamosan a meglévő erőforrások leghatékonyabb felhasználásával intelligens kontrollokat kell elvégezniük, olyan IT-eszközök alkalmazásával, mint amilyeneket néhány szolgálat az OLAF közreműködésével már ki is fejlesztett, és ezeket az igényeikhez kell igazítaniuk.⁴¹ Az ilyen eszközök lehetővé teszik pl. a lezárt vagy folyamatban lévő uniós finanszírozású projektekhez kapcsolódó meglévő adatok összegyűjtését. Ez hasznos a csalás megelőzése szempontjából, de alkalmas lehet a plagizálás és a csalárd kettős finanszírozás felderítésére is. Ezek az eszközök csak akkor lehetnek hatékonyak, ha az adott információs rendszerek az uniós forrásokról hiánytalan, következetes és megbízható adatokat tartalmaznak. Az új IT-rendszerekre vonatkozó követelmények meghatározásakor azt is figyelembe kell venni, hogy ezek a rendszerek alkalmasak-e a csalásmegelőzési célú adatelemzésre.

A csalás kockázatát illetően javítani lehetne a Bizottság szolgálatai közötti kommunikáción. Felülvizsgálatra kerül a Bizottság belső **korai előrejelző rendszere** (EWS)⁴², hogy a közvetlen igazgatás számára még hatékonyabb csalásmegelőző eszközként szolgálhasson. Meg kell teremteni a külső érdekeltekkel a kizárt pályázók központi adatbázisán keresztüli fokozottabb **információcsere** feltételeit⁴³ a vonatkozó jogszabályokra épülve és az adatvédelmi szabályok tiszteletben tartása mellett.

Az eredményes nyomon követést hátráltathatja, hogy nem megfelelő a dokumentumokhoz és az információhoz való hozzáférés a nemzetközi szervezetekkel folytatott **közös igazgatás** néhány területén⁴⁴. A Bizottság további erőfeszítéseket tesz a nem uniós országokkal és a nemzetközi szervezetekkel folytatott együttműködést szabályozó jogi eszközök javítására, és annak biztosítására, hogy ezeket megfelelően végrehajtják és alkalmazzák. Ide tartozhat az információcsere és az operatív szinten történő együttműködésről – pl. közös vizsgálatokról – szóló rendelkezések nemzetközi megállapodásokba és egyetértési megállapodásokba történő beillesztése, összhangban a vizsgálatokra vonatkozó létező szabályozásokkal.

2.2.4. Tudatosítás és képzés

A Bizottság rendszeres felvilágosítást folytat a potenciális csalásról **személyzete**, különösen a projektmenedzserek, a pénzügyi személyzet és ellenőrök, valamint az EU-küldöttségekhez rendelt személyzet körében. E politikát hirdetendő a Bizottság szorosan együttműködik az EKSZ-szel és más uniós szervekkel. A Bizottság tájékoztatást nyújt a korai előrejelző rendszerről, a **csalások jelentésére szolgáló eljárásokról** és a csalással szemben alkalmazandó intézkedésekről. Ezek többek között arra vonatkoznak, hogy hogyan korlátozható a csalások és a szabálytalanságok hatása időben hozott megfelelő intézkedések révén, és hogy hogyan akadályozható meg a csalások és a szabálytalanságok folytatódása. E tekintetben a hangsúly elsősorban a leginkább érintett szervekre és szereplőkre helyeződik. A

⁴¹ Ilyen pl. az 1. szakaszban említett „Pluto” adatbányászati projekt, melyet a kutatás-finanszírozásban résztvevő szolgálatok és az OLAF fejlesztettek ki.

⁴² A Bizottság 2008/969/EK, Euratom határozata (2008. december 16.) a Bizottság engedélyezésre jogosult tisztviselői és a végrehajtó ügynökségek által használandó korai előrejelző rendszerről, HL L 344., 2008.12.20., 125. o.

⁴³ A költségvetési rendelet 95. cikke.

⁴⁴ A Számvevőszék 1/2010. sz. véleménye – Az Európai Unió költségvetési pénzgazdálkodásának javítása: kockázatok és kihívások, HL C 35., 2010.2.12., 14. o.

Bizottság a tájékoztatás során csalás elleni intézkedésekkel és az OLAF-fal kapcsolatos információkat terjeszt.

A projektmenedzsmentben és a pénzügyi műveletekben résztvevő **személyzet** felelősséget visel a csalásmegelőzésben és -felderítésben, és számukra megfelelő képzést kell nyújtani, többek között csalás elleni kérdésekről. Az OLAF belső **csalás elleni weboldalt** fog létrehozni a Bizottság számára, melyen keresztül módszertani segítséget nyújt a szolgálatok és a végrehajtó ügynökségek számára csalás elleni stratégiáik kidolgozásához, valamint megosztja a legjobb gyakorlatokat és a csalás tipikus előfordulási formáit, és szakmai segítséget nyújt a képzési programok kidolgozásához.

Az OLAF **Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózata** és várhatóan más szakértői csoportok részt vesznek a felvilágosításban és a képzésben.

A Bizottság, különösen az OLAF folytatni fogja a legjobb gyakorlatok cseréjét, segítséget nyújt más nemzetközi szervezeteknek és szakértői szervezeteknek, és együttműködik velük a csalás és korrupció elleni politikák kidolgozásában. Az utóbbihoz kapcsolódó tevékenységek koordinálása az EU korrupció elleni jelentéstételi mechanizmusával közösen történik.

2.3. Vizsgálatok

2.3.1. Az OLAF vizsgálatai

A Bizottság előterjesztette az OLAF reformjáról szóló módosított javaslatát⁴⁵. Ez a javaslat megerősíti az OLAF hatékonyságát a vizsgálatok lefolytatásában⁴⁶. A javaslat a más hatóságokkal folytatott együttműködés javításáról is rendelkezik. Különös eljárási jogokról rendelkezik és az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban biztosítja az egyéni jogok védelmét.

A Bizottság szolgálatai és az OLAF közötti, a vizsgálatok alatti és utáni **információáramlás** lehetővé teszi a Bizottság számára megfelelő óvintézkedések meghozatalát, pl. a támogatások, szerződések vagy kifizetések felfüggesztését és a folyamatban levő szabálytalan gyakorlatok megszüntetését. Ez az OLAF-ot abban is fogja segíteni, hogy hozzáférhessen a vizsgálatait szolgáló összes releváns információhoz.

Az olyan esetekben, amikor a vizsgálatok uniós intézmények alkalmazottait is érintik (belső vizsgálatok), az **OLAF és a vizsgálatokat végző többi szolgálat közötti intenzív együttműködés** jelenti a siker zálogát. Az ilyen **együttműködést** adott esetben meg kell erősíteni, különösen **az OLAF és az uniós intézmények vizsgálatokat és ellenőrzéseket végző más szolgálatai között**.⁴⁷

⁴⁵ COM(2011)135.

⁴⁶ Az Európai Számvevőszék a hatékonyság javításának szükségességét is. Az Európai Számvevőszék 2/2011. sz. különjelentése: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló 1/2005. sz. különjelentés nyomán tett intézkedések.

⁴⁷ Az OLAF reformjáról szóló módosított javaslat (COM(2011)135) szerint az OLAF figyelembe veszi a vizsgálati politika prioritásait, lásd az 5. cikk (1) bekezdését és az Indokolást, 4. o.

Valamennyi igazgatási módot illetően meg kell határozni a **központi kapcsolattartó hatóságokat** a tagállamokban⁴⁸, a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben. Az OLAF vizsgálatai során ezekkel a kapcsolattartókkal léphet közvetlen kapcsolatba az OLAF reformjáról szóló módosított javaslat szerint.

Adott esetben és az OLAF vizsgálatait szolgáló fokozni kell **az OLAF és a Bizottság szolgálatainak külső ellenőrei közötti együttműködést**, hogy hasznosíthassák egymás szaktudását. Ebből a célból a Bizottság ellenőrei részt vehetnek az OLAF misszióiban és helyszíni ellenőrzésein.

Az OLAF terjeszti a tagállamok között és megosztja azokkal az unió pénzügyi érdekeinek védelme során szerzett tapasztalatait és legjobb gyakorlatait. Az OLAF támogatja a tagállamok csalás elleni közös intézkedéseit⁴⁹. A partnerek már korai szakaszban **tájékoztatják** az OLAF-ot a felderített csalásokról, és az ügy előrehaladásával ezt az információt aktualizálják, az alkalmazandó jogi keretnek megfelelően.

Az új többéves pénzügyi keretet illetően az EU által finanszírozott kiadási programoknak, az azokhoz kapcsolódó összes határozatnak, szerződésnek és támogatási megállapodásnak tartalmaznia kell, hogy az **OLAF hatásköre** kiterjed az EU által finanszírozott programok és projektek területén feltételezett csalás vizsgálatára⁵⁰. Az érintett rendelkezéseknek meg kell határozniuk, hogy a vállalkozók, a támogatás kedvezményezettjei és ezek alkalmazottai kötelesek az OLAF számára – annak kérésére – hozzáférést biztosítani a programok és a projektek végrehajtásához kapcsolódó összes információhoz. A vállalkozóknak és a támogatás kedvezményezettjeinek az alvállalkozókkal kötött szerződéseket el kell látniuk azokkal a szükséges záradékokkal, amelyek az OLAF számára ilyen jogot biztosítanak az alvállalkozókra vonatkozó információhoz való hozzáférés tekintetében.

2.3.2. *Informátorok és a visszaélést bejelentő személyek*

A csalás felderítését illetően fontos a feltételezett csalás és korrupció jelentését és a jóhiszeműen eljáró **összes informátor védelmét** szolgáló keret. Az uniós jogszabályok az EU személyzete számára meghatározzák a visszaélések jelentésére vonatkozó szabályokat⁵¹. Az összes többi fél (**informátorok**) számára biztosítani kell, hogy könnyen felvehessék a kapcsolatot a vizsgálatot végző hatóságokkal, mint pl. az OLAF-fal⁵². A Bizottság megvizsgálja, hogy a visszaélést bejelentő személyeknek az érintett hatóságok hogyan nyújthatnának jobb iránymutatást és védelmet, és azt is, hogy hogyan **ösztönözhetők** jobban **az informátorok** a szabálytalanságok, a csalás és a korrupció jelentésére (pl. az informátorok motiválását és az önkéntes adatközlést előmozdító intézkedések révén).

⁴⁸ Erről az OLAF reformjáról szóló módosított javaslat (COM(2011)135) 3. cikke rendelkezik. Lásd még az indokolást, 4. o.

⁴⁹ Az OLAF reformjáról szóló módosított javaslat (COM(2011)135) 1. cikke szerint az OLAF „támogatja a tagállamok által önkéntes alapon vállalt, csalás elleni közös fellépéseket.”

⁵⁰ E kontextusban lásd a SEC(2007)1676 dokumentumot a 2001-2006 közötti pénzügyi keret kiadási programjaira vonatkozó csalásbiztossági tevékenységekről.

⁵¹ Személyzeti szabályzat, 22a. és 22b. cikk (HL 45., 1962.6.14., 1385. o.).

⁵² Pl. a bizalmas bejelentés történhet a **csalásbejelentő rendszeren** keresztül: <https://fns.olaf.europa.eu/>.

2.4. Szankciók

A Bizottság egyszerűsíti és megerősíti a **pénzügyi és/vagy igazgatási büntetések** alkalmazását, ideértve az uniós finanszírozásból való kizárást súlyos szabálytalanságok, csalás és korrupció esetében. A jogalanyokra kivetendő büntetés meghatározásakor figyelembe kell venni, milyen intézkedéseket tettek az érintett jogalanyok a csalásért, illetve korrupcióért felelős személyekkel szemben. A meglévő jogi keretnek megfelelően ezeknek a büntetéseknek megfelelő nyilvánosságot kell biztosítani.

A tagállamok kötelesek jelenteni az unió költségvetése terhére elkövetett csalások olyan eseteit, amelyek alapot szolgáltathatnak a kedvezményezettek további uniós finanszírozásból való kizárásához⁵³. Ugyanakkor nem kötelesek ezeket az információkat egy központi rendszerben tárolni, mely az információt egyetlen felelős hatóságon keresztül juttatná el, és ezáltal a rendszert hatékonyabbá tenné. A Bizottság ezért arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fogadjanak el a hatóságok számára iránymutatásokat **nemzeti szinten**, ami biztosítja a bejelentések megfelelő továbbítását a Bizottsághoz a kizárt pályázók központi adatbázisába. A Bizottság ösztönözni fogja, hogy a tagállamok hatóságai és az uniós szervek vállaljanak szerepet a kizárt pályázók adatbázisával kapcsolatos felvilágosító tevékenységekben.

Az EU-n belüli egyenlő feltételek megteremtése érdekében⁵⁴ a Bizottság értékeli fogja, hogy a **tagállamok által** a nemzeti szabályok szerint **kiszabott pénzügyi és/vagy igazgatási büntetések** kellőképpen **hatékonyak, arányosak és elrettentőek-e**. A Bizottság emellett idevágó jogalkotási kezdeményezéseket is előkészít, különösen a vámügyek terén a stockholmi cselekvési tervnek megfelelően⁵⁵.

A **fegyelmi szankciók** elrettentő hatásának növelése érdekében a fegyelmi eljárások eredményét hatékonyabban kell kommunikálni, az érintett személyek alapvető jogainak és az adatvédelem tiszteletben tartása mellett. A **büntetéssel sújtott személyzetre** vonatkozó információk szükség szerint, csalás elleni célokra őrizhetők meg és oszthatók meg más hatóságokkal, összhangban az adatvédelmi szabályokkal és megfelelő biztosítékok mellett⁵⁶.

2.5. Beszedés

A megosztott igazgatás esetében a tagállamok felelősek elsődlegesen a szabálytalanságok és a csalás kivizsgálásáért és a jogtalanul kifizetett források beszedéséért, pl. az OLAF vizsgálatait követő intézkedéseként⁵⁷. A közvetlen igazgatás esetében a Bizottság szolgálatai késedelem nélkül beszedési utalványt állítanak ki az OLAF vizsgálatait követő intézkedésként. Fontos, hogy az e beszedésekkel kapcsolatos információk beépüljenek az OLAF operatív tevékenységeibe. A Bizottság javítani fogja az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentésében a beszedésekre vonatkozó adatok teljességét, minőségét és ismertetését⁵⁸.

⁵³ A költségvetési rendelet 95. cikkének (2) bekezdése.

⁵⁴ Lásd a vonatkozó kezdeményezéseket, melyeket az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről szóló PIF közlemény tartalmaz COM(2011)293.

⁵⁵ COM(2010) 171, 22. o.

⁵⁶ Lásd a 95/46/EK irányelv 8. cikkének (5) bekezdését és a 45/2001/EK rendelet 10. cikkének (5) bekezdését.

⁵⁷ A költségvetési rendelet 53b. cikke (2) bekezdésének c) pontja.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html

2.6. A csalás megelőzését szolgáló egyéb átfogó eszközök

2.6.1. Nemzetközi jogi normák

A Bizottság biztosítani fogja a csalás elleni politikákhoz kapcsolódó releváns **nemzetközi egyezmények** és normák megfelelő végrehajtását, különös figyelemmel az ENSZ Korrupció elleni Egyezményére (UNCAC), az Európa Tanács eszközeire (GRECO), valamint az OECD és a G20 normáira és ajánlásaira⁵⁹.

2.6.2. Etika és integritás

A Bizottság az etikával és integritással kapcsolatos, a személyzetre⁶⁰ és a Bizottság tagjaira⁶¹ vonatkozó átfogó szabályrendszerrel rendelkezik. Ezeket a szabályokat nemrég felülvizsgálták. A Bizottság valamennyi új alkalmazott számára képzést nyújt, és rendelkezésre állnak az ismereteket frissítő képzések.

A Bizottság biztosítani fogja, hogy az uniós közszolgálat szabályai és etikai értékei megfelelően és rendszeresen kerüljenek kommunikálásra a legfelsőbb szintekről a személyzethez, valamint azt, hogy megfelelő **képzések** álljanak rendelkezésre.

A Bizottságnak biztosítania kell, hogy felvételi és személyzeti politikájában hatékony csalásmegelőzési intézkedések kerüljenek alkalmazásra. Ennek ki kell terjednie a pályázó múltjának átvilágítására is.

2.6.3. Átláthatóság és az információkhoz való hozzáférés

Az átláthatóság hozzájárul a csalás megelőzéséhez és felderítéséhez. Az uniós pénzügyek átlátható, és az alkalmazandó jogi követelményeknek megfelelő igazgatása érdekében a polgárok számára biztosítani kell a releváns információkhoz való egyszerű hozzáférést.

Az európai átláthatósági kezdeményezést⁶² követően a Bizottság önkéntes rendszert is bevezetett az uniós szintű érdekképviselő átláthatóbbá tételére. Létrehoztak egy nyilvántartást és magatartási kódexet fogadtak el. 2011 június 23-án a Bizottság és az Európai Parlament aláírta a közös nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodást⁶³.

2.6.4. Közbeszerzés és támogatások

A Bizottság jelenleg felülvizsgálja az uniós közbeszerzési irányelveket⁶⁴. Ettől valamennyi szinten, az EU-ban és a tagállamokban a közbeszerzési eljárások **egyszerűsítését** és azok **átláthatóságának** növelését várják. A reform kontextusában a Bizottság megvizsgálja a

⁵⁹ Lásd az Európai Unión belüli korrupció elleni harcról szóló bizottsági közleményt, (COM(2011)308), 9-10. o.

⁶⁰ Személyzeti szabályzat (HL 45., 1962.6.14., 1385.o.), a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzat (HL L 267., 2000.10.20.), gyakorlati útmutató a személyzeti etikához és magatartáshoz és más speciális szabályok.

⁶¹ A Bizottság tagjainak magatartási kódexe (C(2011)2904): http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf.

⁶² SEC(2005)1300 és SEC(2005)1301.

⁶³ http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm.

⁶⁴ Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról (COM(2011)15).

csalárd magatartás és a közpénzek elosztása során felmerülő **érdekellentétek** megelőzésének további lehetséges módjait.

A Bizottság jelenleg mérlegeli az olyan szolgáltatási koncessziók odaítélésére vonatkozó szabályokról szóló javaslatot is, melyeknél a köz- és a magánszektor közötti partnerségek keretében uniós források kerülhetnek bevonásra. Ezekre eddig nem határoztak meg egyértelmű átláthatósági követelményeket.

Az uniós forrásokban részesedő szereplőknek kérésre igazolniuk kell a **tulajdonuk átláthatóságát**. A tulajdonosi struktúra összes szereplőjének a hatóságok részéről szükség szerint ellenőrizhetőnek kell lennie. Ugyanez vonatkozik a támogatások végrehajtásakor a konzorciumok partnereire és a pénzügyi segítségben részesülő harmadik felekre.

3. A VÉGREHAJTÁS NYOMON KÖVETÉSE ÉS JELENTÉSTÉTEL

Helyénvaló lenne beépíteni az e csalás elleni stratégia végrehajtására való hivatkozást a Bizottság aktuális stratégiai tervezési és programozási ciklusába, mely a tervezés, a nyomon követés és a jelentéstétel számára mechanizmusok egész sorát irányozza elő. A csalás elleni stratégiák nem tesznek szükségessé további kontrollszinteket és nem növelik az adminisztratív terheket, a stratégiákat azonban megfelelően integrálni kell a meglévő tervezési, kontroll és jelentéstételi mechanizmusokba.

A bizottsági szolgálatok szintjén az éves irányítási tervek szolgálják a tervezést és a nyomon követést; ezeknek tartalmazniuk kell a csalás elleni stratégiák végrehajtását is. Az éves tevékenységi jelentés ismerteteti minden egyes szolgálat adott évben elért eredményét, és azt is, hogy a szolgálat hogyan javított az irányítási és kontroll mechanizmusain és pénzügyi irányításán, ideértve a csalás elleni kérdéseket is. Az **éves tevékenységi jelentéseknek**⁶⁵ a szolgálatok **belső kontrollrendszerének értékelése részeként** tartalmazniuk kell a csalás megelőzésére vonatkozó információkat, tükrözve az ágazati stratégia végrehajtását és ismertetve a csalás kockázatát csökkentő intézkedéseket⁶⁶. E jelentéseknek tartalmazniuk kell a csalás elleni ágazati stratégiák végrehajtására vonatkozó információk rendszeres aktualizálását is.

A Bizottság az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2013. évi jelentésétől kezdődően beszámol e csalás elleni stratégia végrehajtásáról.

Ezek az intézkedések biztosítani fogják, hogy a csalás elleni intézkedések továbbra is kiemelt helyen szerepeljenek a Bizottság napirendjén és hangsúlyozzák azok jelentőségét a felmentési eljárásban.

⁶⁵ Ezeket a jelentéseket az EU weboldalán teszik közzé: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁶⁶ Az e csalás elleni stratégiáról történő átfogó jelentéstétel ismertetését lásd a 3. szakaszban.