EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.10.2.
COM(2017) 589 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásának értékelése

{SWD(2017) 332 final}

1 Bevezetés

A Bizottságnak ambiciózus tervei vannak az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítésére, amelyek 2017-ben jelentős állomásokhoz érkeztek. Júliusban a Parlament és a Tanács elfogadta az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvet (a továbbiakban: a PIF-irányelv)[1]. Továbbá 20 tagállam megerősített együttműködése keretében a Tanács várhatóan hamarosan elfogadja az Európai Ügyészség (a továbbiakban: EPPO) létrehozásáról szóló rendeletet[2].

Ezek az intézkedések kiegészítik az Unió költségvetésének védelmére szolgáló intézményi és jogi környezetet, amely jelenleg uniós szinten az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF), az Európai Számvevőszék, más uniós intézmények, szervek és hivatalok, valamint tagállami szinten a különböző nemzeti közigazgatási szervek és igazságügyi hatóságok munkájára épül. Valamennyi említett szerv meghozza az Unió költségvetésének védelméhez szükséges intézkedéseket, az EUMSZ 325. cikkéből eredő kötelezettségnek megfelelően. A Bizottság 1999-ben hozta létre az OLAF-ot, hogy vizsgálatokat folytasson a csalás, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit érintő bármely más illegális tevékenység ügyében, valamint segítséget nyújtson a tagállamoknak a csalás elleni küzdelemhez[3].

Mindezek a tényezők fontos szerepet töltenek be, ahogy az Unió előrelépést tesz az új többéves pénzügyi keret irányába. A Bizottság most átgondolja, hogy a továbbiakban milyen fajta költségvetésre lesz szüksége Európának[4]. Az uniós költségvetés hatékony és megfelelő felhasználása kulcselem az uniós polgárok bizalmának megnyerésében, valamint az európai projekt szilárdságának és hozzáadott értékének erősítésében. A csalás és a korrupció csökkenti az uniós polgárok érdekében rendelkezésre álló erőforrásokat, és más bűnözői tevékenységet (pl. terrorizmus és szervezett bűnözés) is táplálhat; ezért eltökélten és hatékonyan kell küzdeni e bűncselekmények ellen. Az a végső cél, hogy az uniós költségvetés az EU egész területén egyforma, magas szintű védelemben részesüljön.

E tekintetben e jelentés bemutatja az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU rendelet[5] (a továbbiakban: a rendelet) alkalmazásának – annak 19. cikkében előírt – értékelése során született eredményeket. Továbbá ismerteti, hogy milyen lehetséges útjai lehetnek annak, hogy az EPPO létrehozásáról szóló tanácsi rendelet várható elfogadása, valamint az értékelés főbb megállapításai fényében szükség esetén kiigazítsák és megerősítsék az OLAF-vizsgálatok jogi keretét.

---

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (HL L 198., 2017.7.28., 29. o.).

[2] Intézményközi referenciaszám: 2013/0255 (APP). 2017. június 8–9-én a Bel- és Igazságügyi Tanács általános megközelítést fogadott el az EPPO létrehozásával kapcsolatos megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló rendelet tekintetében. A Tanács ezt követően továbbította a rendelettervezetet az Európai Parlamentnek egyetértés céljából. Az e dokumentumban az EPPO-rendeletre vonatkozó valamennyi hivatkozás a 9941/17. dokumentumra (az általános megközelítés szövege) való hivatkozást jelent, amely az alábbi internetcímen hozzáférhető: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/hu/pdf

[3] A Bizottság 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.).

[4] Európai Bizottság, Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről, COM(2017) 358, 2017. június 28.

[5] Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.).

Ez a jelentés az OLAF Felügyelő Bizottságnak a rendelet alkalmazásáról szóló véleményét kíséri, amely a rendelet 19. cikke alapján került elfogadásra[6]. A Bizottság értékelő jelentése és a Felügyelő Bizottság véleménye független dokumentumok, amelyeket párhuzamosan szövegeztek meg.

2 A 883/2013/EU rendelet értékelése

Az értékelés az alábbi **négy kulcsterületre** fókuszált: eredményesség, hatékonyság, koherencia, relevancia. Az értékelés nem terjedt ki az EU hozzáadott értékére, mivel az EUMSZ 317. és 325. cikke keretében az OLAF olyan konkrét, uniós szintű feladatok végzése révén gondoskodik az EU pénzügyi érdekeinek védelméről, amelyeket nemzeti szinten nem lehetne elvégezni. A jelentés azokat a kérdéseket is tárgyalja, amelyek a rendelet céljai megvalósításának jövőbeni kilátásaival, valamint a csalás elleni politikák és csalások alakuló tendenciáival összefüggésben merülnek fel.

Az értékelés nagyszámú érdekelttel folytatott **széleskörű konzultáción** alapul. Az értékelési folyamat keretében az OLAF 2017. március 1–2-án konferenciát szervezett a rendelet értékeléséről[7], a tagállamok csalás elleni koordinációs szolgálatai, az uniós források kezelésével foglalkozó tagállami közigazgatási szervek, a bűnüldöző, vád- és igazságügyi hatóságok, más uniós intézmények, szervek és hivatalok, nemzetközi szervezetek, tudományos szakértők és nem kormányzati szervezetek köréből származó közel 250 résztvevő bevonásával. A Bizottság interjúk és felmérések révén is kikérte az említett érdekeltek csoportjainak, valamint az OLAF személyzetének véleményét.

Az értékelés által lefedett időszak: 2013. október (amikor a rendelet hatályba lépett) – 2016. december.

Az értékelés részletes megállapításai és az alkalmazott módszertan az e jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban kerül ismertetésre. A szolgálati munkadokumentum elkészítését egy külső vállalkozó által készített tanulmány segítette elő[8].

3 Az értékelés főbb megállapításai

A 883/2013/EU rendelet annak a jogi keretnek a központi eleme, amely az OLAF-nak a csalással, korrupcióval és az EU pénzügyi érdekeit érintő egyéb illegális tevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok lefolytatására vonatkozó megbízatását szabályozza. A kiterjedt intézményközi egyeztetéseket követően elfogadott rendelet felváltja az 1999-ből származó két rendeletet annak érdekében, hogy:

- javítsa az OLAF eredményességét, hatékonyságát és elszámoltathatóságát, miközben megóvja annak függetlenségét;
- erősítse az eljárási garanciákat és a vizsgálat alá vont személyek alapvető jogait;
- erősítse az együttműködést a tagállamokkal, más uniós intézményekkel, szervekkel és hivatalokkal, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel; valamint hogy
- megerősítse az OLAF irányítását.

[6] Az OLAF Felügyelő Bizottság 2017. szeptember 28-i 2/2017. sz. véleménye.
[7] A konferencián bemutatott valamennyi rendelkezésre álló prezentáció elérhető a Bizottság alábbi internetes oldalán: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU rendelet alkalmazásának értékelése), Zárójelentés, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf

Az értékelés azt mutatta, hogy ezek az **egyedi célkitűzések** relevánsnak bizonyultak, és továbbra is **relevánsak** az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó átfogó célkitűzés tekintetében. Ezért az OLAF olyan egyedi, uniós szintű feladatokat végez, amelyeket csupán nemzeti szinten nem lehetne végrehajtani. A nemzeti és uniós érdekeltekkel folytatott konzultáció során megerősítették az OLAF-vizsgálatok hozzáadott értékét. Az értékelés megerősítette továbbá, hogy e célkitűzések továbbra is relevánsak az EPPO létrehozásával összefüggésben.

A rendelet lehetővé tette, hogy az OLAF konkrét eredményeket felmutatva teljesítse megbízatását. Az értékelés azt igazolta, hogy a rendelet több konkrét rendelkezésének eredményeként az OLAF egyértelműen **hatékonyabbá vált a vizsgálatok lefolytatása terén**. A strukturált együttműködést lehetővé tévő rendelkezések bevezetése révén erősödött az OLAF és partnerei közötti **együttműködés és az információcsere**. Az OLAF és a tagállamok közötti kapcsolatok megszilárdítására irányuló komoly fejlesztésként azonosították például a csalás elleni koordinációs szolgálatok létrehozását a tagállamokban.

A bizonyítékok arról tanúskodnak, hogy a rendelet és a belső szervezeti intézkedések együttes eredményeként jelentősen nőtt **az OLAF ügykiválasztásának és vizsgálatainak hatékonysága**. Ezt jól mutatja a vizsgálószemélyzet által folytatott vizsgálatok számának emelkedése, valamint az ajánlások számának és visszafizettetni ajánlott összegeknek a növekedése.

Mindazonáltal az értékelés **a vizsgálatok lefolytatása** tekintetében több olyan hiányosságra derített fényt, amelyek kihatnak a rendelet alkalmazásának eredményességére és hatékonyságára.

(1) Az OLAF az uniós jog különféle jogi aktusaiból, többek között a rendeletből eredő vizsgálati hatásköröket gyakorol. E jogi aktusok azonban több ízben **a nemzeti jogba foglalt feltételektől teszik függővé e hatáskörök alkalmazását**, különösen a gazdasági szereplőknél végzett helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok, valamint a tagállamok területén lefolytatott digitális kriminalisztikai műveletek tekintetében. Az értékelésből következően nem teljesen egyértelmű, hogy a 883/2013/EU rendelet milyen mértékben teszi alkalmazhatóvá a nemzeti jogot. Jelenleg a vonatkozó rendelkezések eltérő értelmezései és a nemzeti jog eltérései következtében az OLAF széttagoltan gyakorolhatja hatásköreit a tagállamokban, ami egyes esetekben akadályozza az OLAF sikeres vizsgálatok lefolytatására irányuló képességét, végső soron pedig azt, hogy hozzájáruljon a pénzügyi érdekek Unió-szerte történő hatékony védelmének Szerződésbe foglalt célkitűzéséhez.

(2) A rendelet nem biztosít az OLAF-nak **jogérvényesítési eszközöket** hatásköreinek gyakorlásához abban az esetben, ha a vizsgálatban érintett személyek és a tanúk elutasítják vagy akadályozzák az együttműködést. Ez pedig korlátozhatja az OLAF-vizsgálatok eredményességét, amely eltérő lehet a tagállamok között attól függően, hogy az illetékes nemzeti hatóságok támogatni tudják-e az OLAF-ot saját jogérvényesítési eszközeikkel; ami ugyancsak kérdéses akkor, ha az alkalmazandó nemzeti jogban is eltérések vannak.

(3) Az értékelés kiemelte, hogy az egyes érdekelt felek észrevételei alapján mérlegelni kellene az OLAF rendelkezésére álló vizsgálati hatáskörök bizonyos módosításait. Célszerű volna megvizsgálni a **bankszámla-információkhoz** való – megfelelő feltételek melletti – hozzáférés javításának lehetőségét és szükségességét, ami rendkívül lényeges lehet számos csalási vagy szabálytalansági eset felderítéséhez. Ez a hatáskör összefügg a **héa**-vizsgálatok lehetőségével is, amely olyan terület, ahol az

értékelés tanulsága szerint helyénvaló lenne pontosítani és erősíteni az OLAF megbízatását.

(4) A **belső vizsgálatok** terén a rendelet az egyes uniós intézmények, szervek és hivatalok által elfogadott belső határozatokkal együtt alkalmazandó, ami esetenként azt eredményezi, hogy az OLAF eltérő módon járhat el. Az értékelés megállapította, hogy amennyiben tovább pontosítanák a rendeletet az összes uniós intézményre, szervre és hivatalra vonatkozó belső vizsgálatok lefolytatásának feltételei tekintetében, az elősegíthetné az egységes védelem biztosításának javítását, és keretet nyújtana a belső határozatokba foglalt egyedi szabályok értékeléséhez. Ezen túlmenően a koherensebb vizsgálati keret biztosítása érdekében még szorosabban össze lehetne hangolni a belső és a külső vizsgálatokra vonatkozó szabályokat (amennyiben az eltérő szabályok nem indokoltak).

(5) Az értékelés feltárta, hogy még jobban ki lehetne használni az OLAF-tól a más uniós intézményekhez, szervekhez és hivatalokhoz történő **korai információ-továbbításban** rejlő lehetőségeket olyan esetekben, amikor egy folyamatban lévő vizsgálat során már mód nyílt a tények egy részének megállapítására, és azok szükségessé tehetik, hogy a vizsgálat lezárásának kivárása nélkül haladéktalanul biztosítási intézkedéseket hozzanak.

Ami a **vizsgálatok nyomon követését** illeti, a címzettek nagyon eltérően követik nyomon az OLAF ajánlásait, és esetenként komoly hiátus van az ajánlások és a nyomon követés között. Az értékelés kiemelte az OLAF zárójelentéseinek minőségét és időszerűségét, mint olyan tényezőt, amely kihat az ajánlások nyomon követésének arányára, valamint – a pénzügyi ajánlások nyomon követése tekintetében – abban a tekintetben is eltéréseket tárt fel, ahogyan az OLAF, illetve más uniós intézmények, szervek és hivatalok az uniós költségvetést érő pénzügyi veszteséget értékelik.

Mindazonáltal az ajánlások nyomon követése tekintetében azonosított legjelentősebb hiányosság **az OLAF által gyűjtött bizonyítékoknak a nemzeti bírósági eljárásokban való elfogadhatóságára** vonatkozó szabályokkal kapcsolatos. A rendelet előírja, hogy az OLAF az ilyen eljárások során elfogadható bizonyítéknak minősülnek ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási vizsgálói által készített jelentések. A jelentésből az derül ki, hogy egyes tagállamokban e szabály nem biztosítja eléggé az OLAF tevékenységének hatékonyságát.

Az értékelés folyamán általában elismerték, hogy az **eljárási garanciákra vonatkozó** – 2013-ban bevezetett – **új rendelkezés** beillesztése előrelépést jelent az OLAF-vizsgálatok alá vont személyek jogainak védelme terén. A rendelettel bevezetett **törvényességi ellenőrzési funkció**, valamint az új **belső panasztételi eljárás** tovább erősítette a vizsgálat alá vont személyeket megillető eljárási garanciákat. Bár több megkérdezett érdekelt fél aggályokat hangoztatott az új rendelkezések hozzáadott értéke tekintetében, mások szerint megfelelő az egyensúly az OLAF jogkörei és az eljárási jogok között, ismét mások pedig az eljárási jogok megerősítését sürgették. Az értékelés összességében véve nem nyújtott bizonyítékot arra nézve, hogy a rendeletbe foglalt eljárási garanciák nem elégségesek az OLAF jelenlegi vizsgálati jogkörei és eszközei tekintetében. A rendelet **felügyeletre és ellenőrzésre** vonatkozó rendelkezéseit illetően az értékelés arra enged következtetni, hogy a szóban forgó rendelkezések tekintetében, különösen a Felügyelő Bizottság szerepével és megbízatásával kapcsolatban, továbbá a Felügyelő Bizottságnak az OLAF birtokában lévő, az ügyekre vonatkozó információkhoz való hozzáférését illetően kialakult eltérő álláspontok és gyakorlatok kihatnak a Felügyelő Bizottság munkájára és az OLAF-fal történő együttműködésére.

Az értékelés emellett több olyan kérdést is feltárt, amelyek problémát jelentenek a **rendelet belső és külső koherenciája** szempontjából.

(1) A rendelet jogalapot biztosít az OLAF-nak ahhoz, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak az illetékes hatóságaik közötti szoros és rendszeres együttműködés megszervezéséhez, amelynek az a célja, hogy összehangolják az EU pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló fellépésüket. Ez a tagállamok közötti határon átnyúló együttműködést elősegítő OLAF-megbízatás kulcseleme. A rendelet azonban nem tartalmaz részletes előírásokat az ilyen úgynevezett **„koordinációs ügyekben"** alkalmazandó eljárásokra vagy a koordináció módozataira vonatkozóan. Ez jogbizonytalanságot eredményez az OLAF és az OLAF segítségnyújtását igénybevevő tagállamok számára. Ez különösen korlátozó olyan területeken (mint például a strukturális alapoknál), ahol az uniós jog egyetlen más aktusa sem rendelkezik az OLAF támogató és koordinációs szerepéről. Azokon a területeken, ahol léteznek ilyen rendelkezések (például a vámügy és a szellemi tulajdon terén[9]) a 883/2013/EU rendelet és a szóban forgó egyéb jogi aktusok közötti kapcsolat gyakorlati alkalmazási nehézségeket okozhat.

(2) A 883/2013/EU rendelet az uniós jog egyéb azon jogi aktusaival összefüggésben alkalmazandó, amelyektől az OLAF megbízatásának hatékony gyakorlása függ. Az OLAF legfontosabb vizsgálati eszközeinek egyikét – a helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat – megalapozó **2185/96/EK és 2988/95/EK** rendeletek korábbiak a 883/2013/EU rendeletnél, és az azt megelőző 1999-es jogszabálynál. Az értékelés feltárt bizonyos következetlenségeket az egymáshoz szorosan kapcsolódó jogi aktusok között, ami egyes esetekben bizonytalansághoz és eltérő értelmezésekhez vezethet.

Végezetül az e jelentéshez csatolt bizottsági szolgálati munkadokumentum és a külső vállalkozó jelentése a rendelet számos rendelkezése esetében megállapította, hogy hasznos volna a rendeletben **pontosítani vagy egyszerűsíteni azokat**, vagy végrehajtási intézkedésekkel **javítani az alkalmazásukat**. Az alábbi 5.3. szakaszban említésre kerülő egyes ilyen rendelkezések különös figyelmet érdemelnek.

Az értékelés nyomon követésével kapcsolatos lehetséges jövőbeni lépéseket az 5. szakaszban ismertetjük. Ezeknek egyrészt a rendelet alkalmazásának az értékelésben vizsgált tapasztalataira kell épülniük, másrészt szem előtt kell tartaniuk az EPPO jövőbeni létrehozását is, ami lényegesen erősíti és módosítja az EU pénzügyi érdekeinek védelmére hivatott uniós szintű mechanizmusokat.

4 Az Európai Ügyészség létrehozása és annak hatása az OLAF megbízatására és vizsgálataira

Az EPPO létrehozása a Bizottság egyik kulcsprioritása a büntető igazságszolgáltatás terén, és részét képezi az uniós költségvetés kárára elkövetett csalás elleni küzdelemre irányuló átfogó stratégiának. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2017. június 8-i ülésén 20 tagállam megállapodásra jutott az EPPO megerősített együttműködés keretében történő létrehozásáról szóló rendeletre vonatkozó általános megközelítésről. Az EPPO lesz az első olyan uniós

[9] A legutóbb a 2015. szeptember 9-i (EU) 2015/1525 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló, 1997. március 13-i 515/97/EK tanácsi rendelet, (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 608/2013/EU rendelete (2013. június 12.) a szellemi tulajdonjogok vámhatósági érvényesítéséről és az 1383/2003/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, (HL L 181., 2013.6.29., 15. o.).

szerv, amelynek jogköre kiterjed az uniós költségvetést érintő – a PIF-irányelv meghatározása szerinti – bűncselekményekkel, például a csalással, a korrupcióval vagy a súlyos határon átnyúló héacsalással szembeni büntetőeljárások lefolytatására. Várhatóan egységesebbé és hatékonyabbá teszi majd az uniós költségvetést érintő bűncselekményekkel kapcsolatos vádhatósági politikát, aminek köszönhetően növekedni fog a vádemelések és a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletek száma, valamint javulni fog a csalárd módon felhasznált uniós források visszafizettetési aránya. Alkalmas lesz továbbá arra, hogy kezelje a részt vevő tagállamok tekintetében az értékelés során feltárt egyes hiányosságokat.

A Bizottság korábban már hangsúlyozta, hogy a nyomozásokra és a vizsgálatokra vonatkozó integrált politika révén kell erősíteni az uniós költségvetés kárára elkövetett csalás elleni küzdelmet[10]. Ez a megközelítés mind mostanáig érvényes. Az EPPO létrehozásával az Unió vizsgálat és nyomozás lefolytatására is képes szervekkel rendelkezik majd, ami bővíti az olyan uniós szintű fellépés átfogó lehetőségeit, amely a tagállamok saját felelősségi körében hozott, az uniós költségvetés védelmére irányuló intézkedéseket hivatott kiegészíteni és erősíteni.

Az EPPO létrehozását követően nem változik az OLAF átfogó megbízatása, ám működését több tekintetben ki kell igazítani az EPPO létrejötte miatt.

Továbbra is az OLAF hatáskörébe tartozik majd, hogy bírósági, fegyelmi, pénzügyi vagy adminisztratív intézkedésre vonatkozó ajánlások kibocsátása céljából vizsgálatokat folytasson a csalárd és nem csalárd szabálytalanságok gyanúja ügyében más uniós intézményeken, szerveken és hivatalokon belül, valamint a tagállamokban.

A csalás gyanúja terén az EPPO és az OLAF szoros együttműködésére lesz szükség. Jelenleg, amennyiben az OLAF-vizsgálat bűncselekmény megvalósulására utal, az OLAF együttműködik a nemzeti vád- és igazságügyi hatóságokkal. Amikor első alkalommal európai szintű szervet hoznak létre a nyomozások és büntetőeljárások lefolytatására, jelentős szinergiákat kell kialakítani az EPPO és az OLAF között annak érdekében, hogy mindkét szerv a leghatékonyabban és eredményesebben láthassa el feladatait, és az EU egész területén gyors és hatékony választ adhasson a csalás gyanúját felvető ügyekben.

Ezzel összefüggésben mérlegelni kell majd az OLAF-vizsgálatok keretének kiigazítását, hogy elkerüljék az azonos tényállások párhuzamos vizsgálatait, és biztosítsák az OLAF operatív támogató szerepének ellátásához szükséges mechanizmusokat.

Eltérő ügyekben nem kell koordinálni az OLAF és az EPPO tevékenységét, mivel e szervek eltérő megbízatással rendelkeznek; az EPPO nyomozásokat folytat, az OLAF pedig a pénzügyi, fegyelmi és közigazgatási nyomon követésre összpontosító vizsgálatokat végez. Az OLAF továbbra is vizsgálatokat végez majd azokban a tagállamokban, amelyek a mostani szakaszban nem vesznek részt az EPPO-ban. Célszerű, hogy e tagállamok, a nemzeti hatóságok, valamint az OLAF elősegítse azoknak a feltételeknek a megteremtését, amelyek szavatolják, hogy az Unió pénzügyi érdekei az EU egész területén hatékony és azonos szintű védelemben részesülnek. Az EPPO létrehozása semmi esetre sem vezethet a költségvetés alacsony hatékonyságú védelméhez azokban a tagállamokban, amelyek nem vesznek részt az EPPO-ban.

[10] 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, COM(2011) 293 végleges, 2011.5.26.

5. A következő lépések

A 883/2013/EU rendelet lehetővé tette, hogy az OLAF változatlanul konkrét eredményeket érjen el az uniós költségvetés védelme terén. A 2013-as módosítások egyértelmű javulást hoztak a vizsgálatok lefolytatása, a partnerekkel való együttműködés és az érintett személyek jogai tekintetében. Az értékelés ugyanakkor olyan hiányosságokra mutatott rá, amelyek befolyásolják a vizsgálatok eredményességét és hatékonyságát. Ezen túlmenően az EPPO létrehozása megváltoztatja a helyzetet és szükségessé teszi az OLAF működésének gyors kiigazítását az uniós szintű szinergiák és a hatékony erőforrás-felhasználás biztosítása céljából.

A Bizottság erre reagálva – a minőségi jogalkotás elveivel összhangban – felmérést készít, amelynek nyomán 2018 első felében javaslatot tehet a 883/2013/EU rendelet módosítására. Célszerű, hogy e javaslat az EPPO működésének megkezdésekor[11] lépjen hatályba, biztosítva az új intézményi keretre való zökkenőmentes áttérést. A szóban forgó felmérés figyelembe veszi majd az OLAF Felügyelő Bizottság e jelentést kísérő véleményét.

A felmérés elsősorban olyan változtatásokat fog mérlegelni, amelyek az EPPO létrehozásának az OLAF szerepére és működésére gyakorolt hatására reagálnának. A felmérés – szükség esetén – további esetleges célzott módosításokat is tartalmazhat az értékelés minden kétértelműségtől mentes megállapításai alapján. Ezek erősítenék az OLAF-vizsgálatok keretét, hogy szilárd és teljes mértékben működőképes formában fenntartsák az OLAF-ot, amely vizsgálatokkal egészíti ki az EPPO büntetőjogi megközelítését.

A minőségi jogalkotás elveivel összhangban végzett felmérés elsősorban az alábbi területekre terjed ki az esetleges 2018. évi javaslat, és az értékelés egyéb nyomonkövetési intézkedéseinek előkészítése céljából.

5.1. Az EPPO létrehozásához való hozzáigazítás

Az EPPO-rendelettervezet meghatározza az EPPO és az OLAF közötti jövőbeni kapcsolatok főbb elveit, előírva, hogy a két szerv egymást kiegészítő módon járjon el annak biztosítása érdekében, hogy minden rendelkezésre álló eszköz felhasználásra kerüljön az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére[12]. A felmérés azt is mérlegelni fogja, hogy mindez hogyan jeleníthető meg a 883/2013/EU rendeletben a konkrét együttműködési eljárás bevezetésével, és munkamegállapodással kiegészítve.

Az egyik olyan kérdés, amivel foglalkozni lehet **a beérkező információk OLAF általi kezelése és az információknak az EPPO részére történő gyors továbbítása** minden olyan büntetendő cselekmény esetében, amellyel kapcsolatban az EPPO gyakorolhatná hatáskörét[13]. Az OLAF – megbízatására tekintettel – az EPPO-hoz beérkező információk fontos forrása lesz. Továbbá az OLAF **ügykiválasztása** tekintetében, a vonatkozó rendelkezésekben el kell kerülni az OLAF és az EPPO egyidejű vizsgálatait annak révén, hogy az OLAF nem folytat vizsgálatot, ha az EPPO nyomozást végez ugyanazon tényekkel kapcsolatosan[14].

Továbbá elemezni kell **az OLAF ügykezelését az EPPO által igazgatási nyomon követés céljából számára átadott ügyekben**[15].

---

[11] Az EPPO-rendelettervezet 120. cikkének (2) bekezdése. Az EPPO egy bizottsági határozatban meghatározott időponttól kezdve, de legkorábban három évvel az EPPO-rendelet hatálybalépését követően látja el nyomozati és vádhatósági hatásköreit.

[12] Az EPPO-rendelettervezet 101. cikkének (1) bekezdése.

[13] Az EPPO-rendelettervezet 24. cikkének (1) bekezdése.

[14] Az EPPO-rendelettervezet 101. cikkének (2) bekezdése.

[15] Az EPPO-rendelettervezet 39. cikkének (4) bekezdése és 101. cikkének (4) bekezdése.

Végül pedig a felmérés megvizsgálja, hogy miként érvényesíthető az EPPO-rendelettervezet azon rendelkezése, amely lehetővé teszi, hogy **az EPPO operatív támogatást kérjen az OLAF-tól**[16]. Ez kiterjedhet annak vizsgálatára, hogy milyen választási lehetőségek vannak a megkeresések kezelésére szolgáló eljárások, valamint a feladatok ellátása során az OLAF által követendő eljárások tekintetében, annak érdekében, hogy az EPPO nyomozásai során, később pedig bizonyítékként felhasználhassák a tevékenység eredményeit.

5.2. Az OLAF vizsgálati funkciója hatékonyságának erősítése

A Bizottság megvizsgálja továbbá az értékelésben felért egyes hiányosságok orvoslásának lehetséges megoldásait. Helyénvaló, hogy a vizsgálatok hatékonyságának javítására irányuló célzott módosítások kapjanak hangsúlyt. Az alábbi kérdéseket kiemelten fogjuk mérlegelni a felmérésben.

Megvizsgáljuk, hogy milyen lehetséges megoldások kínálkoznak az OLAF rendelkezésére álló **vizsgálati eszközök koherens alkalmazásának** erősítésére a tagállamokban és az egyéb uniós intézményeken, szerveken és hivatalokon belül annak érdekében, hogy az OLAF egységes szintű védelmet biztosítson az egész Unióban. Ennek fényében kell mérlegelni a nemzeti jogra történő jelenlegi hivatkozásokat, valamint a belső vizsgálatokra vonatkozó rendelkezéseket.

A hatékonyság szavatolása és párhuzamos vizsgálatokból eredő alacsony hatékonyság kiküszöbölése érdekében célszerű fontolóra venni **az OLAF-jelentéseknek a tagállami bírósági eljárások során bizonyítékként való elfogadhatóságára** vonatkozó szabályok esetleges módosítását.

A Bizottság megvizsgálja továbbá, hogy milyen módon lehet erősíteni **az OLAF meglévő jogköreinek érvényesítését**. Ehhez kapcsolódik, hogy a vizsgálatok különböző szakaszaira vonatkozó koherens és hatékony keret biztosítása érdekében elemezni lehetne a rendeletben foglalt **együttműködési kötelezettségek** felülvizsgálatát.

A felmérés ezen túlmenően mérlegelni fogja az OLAF megbízatásának és vizsgálati eszközeinek pontosítását a **héa** terén, valamint a **bankszámla**-információkhoz való hozzáférés javításának lehetőségét és szükségességét.

Végezetül mérlegelni lehetne a **koordinációs ügyek** lefolytatását szabályozó új rendelkezések beiktatását a rendelet jelenlegi hiányosságának megszüntetése céljából.

5.3. Az értékelés egyéb megállapításai

A fent említettek mellett az értékelés számos olyan problémát tárt fel, amelyek tekintetében hasznos lenne a rendelet további pontosítása és egyszerűsítése, vagy amelyeket jogalkotási intézkedésekkel vagy a rendelet alkalmazásának javításával lehetne kezelni.

A Bizottság először is mérlegelni fogja, hogy miként lehet megfelelőbben kezelni a **Felügyelő Bizottság** szerepére és megbízatására vonatkozó rendelkezések eltérő értelmezéséből eredő gyakorlati nehézségeket. A Bizottság e tekintetben azt ajánlja, hogy az OLAF és annak Felügyelő Bizottsága mielőbb kössön munkamegállapodást egymással.

A rendelet további pontosítása tekintetében figyelembe vehető, az értékelésben azonosított lehetséges területek közé tartoznak a **belső vizsgálatokra** vonatkozó rendelkezések (különösen a helyiségek vizsgálata), a **digitális kriminalisztikai műveletek**, valamint **a harmadik országoknak és nemzetközi szervezeteknek** történő információtovábbítás. Célzott változtatásokkal lehetne kezelni továbbá a tapasztalt következetlenségeket, valamint

[16] Az EPPO-rendelettervezet 101. cikkének (3) bekezdése.

még szorosabban össze lehetne hangolni a belső és külső vizsgálatokra vonatkozó szabályokat (ha az eltérő szabályok nem indokoltak).

A Bizottság emellett olyan intézkedéseket is vizsgálhat, amelyek az OLAF és az egyéb uniós intézmények, szervek és hivatalok közötti szoros együttműködést hivatottak biztosítani az **OLAF részéről történő esetleges korai információtovábbítás** tekintetében, amennyiben biztosítási intézkedések válnának szükségessé, valamint a **pénzügyi ajánlások** nyomon követésével kapcsolatos eltérések csökkentése érdekében.

A Bizottság azt ajánlja, hogy az OLAF hozzon belső intézkedéseket a **zárójelentések és ajánlások minőségének** megőrzésére, valamint mérlegelje, hogy a rendelettel való esetleges következetlenségek megszüntetése érdekében szükség van-e a **belső eljárásokról szóló iránymutatás** felülvizsgálatára.

5.4. Kitekintés

A 2018-ban esetleg előterjesztésre kerülő javaslatot későbbi szakaszban szélesebb körű, az OLAF-vizsgálatok keretének korszerűsítésére irányuló folyamat követhetné. E keret alapvető elemei ugyanis 1999-ben, az OLAF létrejöttekor (vagy még korábban) keletkeztek. Ez lehetőséget adna arra, hogy a 21. századi csalási tendenciák összefüggésben még mélyrehatóbb módosításokat mérlegeljünk, és figyelembe vegyük az EPPO és az OLAF közötti együttműködés során szerzett tapasztalatokat. Lehetővé tenné továbbá, hogy a jogi keret más olyan elemeire koncentráljunk, ahol további gondolkodásra és eszmecserére lehet szükség. Ez kiterjedhet az OLAF intézményi irányítására és tevékenységének kontrolljaira. Az értékelés azt mutatta, hogy jelen szakaszban nincs egyértelmű szükség a rendelet vonatkozó rendelkezéseinek lényeges felülvizsgálatára. Említést érdemel továbbá, hogy még mindig folyamatban van az eljárási garanciák ellenőre hivatalának létrehozásra vonatkozó bizottsági javaslat[17] tárgyalása, amely tekintetében a társjogalkotók nem tettek előrelépést. A jogi keret esetleges felülvizsgálatával kapcsolatos, szóban forgó második lépésnek a 883/2013/EU rendeleten túlmutató uniós csalás elleni jogi keret átfogó koherenciával kapcsolatos tágabb kérdések is részét képezhetnék.

[17] COM(2014) 340 final.