

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

**Dr. Szeverényi Dávid**

**Oktatói kézikönyv**  
**„Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak**  
**Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul**  
**Európai dimenzió**

**Budapest**

**2012. február**

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

## TANMENET / ÜTEMTERV A TANANYAG FELDOLGOZÁSÁHOZ

**Modul megnevezése, címe: Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció**

**Almodul megnevezése, címe: Európai dimenzió**

**Oktatási, képzési, fejlesztési célok:** A résztvevő ismerje meg az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, s ezen belül a korrupciót érintő szabályozást, az uniós és tagállami kötelezettségeket, valamint gyakorlati példaként a lehetséges visszaélésekre utaló jeleket.

**Minimumkövetelmények:** Közigazgatási alap- és szakvizsga ismeretek, valamint az Unió működésének alapösszefüggései.

**Oktatók, illetve résztvevők számára ajánlott irodalom** (háttér- és kiegészítő anyagok): A felhasznált irodalom. Vonatkozó uniós és hazai jogszabályok és azok indokolása. Az OLAF jelentései és az Unió által kiadott szakterületi dokumentumok). Az OLAF Koordinációs Iroda és az OLAF weboldala.

A feldolgozandó tananyag rész és annak súlyponti elemei	A tananyagfeldolgozás jellege:	A tananyag feldolgozásának és a résztvevők bevonásának, aktivizálásának tervezett módszerei	Kulcsfogalmak, legfontosabb összefüggések	Fejlesztendő, kialakítandó jártasságok, készségek, kompetenciák (A résztvevő milyen szinten legyen képes alkalmazni a tudását?)	A feldolgozáshoz szükséges oktatás-technikai és egyéb szemléltető-eszközök	A tananyag-rész feldolgozásának tervezett időigénye
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ismeretátadás, ismeretbővítés</li> <li>• gyakorlás, alkalmazás, készségfejlesztés</li> <li>• összefoglalás, részösszefoglalás</li> <li>• ismétlés</li> <li>• tudásszint-mérés, ellenőrzés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• előadás, magyarázat</li> <li>• kérdve kifejtés</li> <li>• vita, érvelés</li> <li>• helyzetgyakorlat</li> <li>• önálló. páros, csoportos feladatmegoldás</li> <li>• szerepjáték stb.</li> </ul>				



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A pénzügyi érdekek védelmének igénye	<ul style="list-style-type: none"><li>ismétlés</li><li>tudásszint-mérés, ellenőrzés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li><li>kérdve kifejtés (pl. miért érdekelt ebben az állam, a gazdasági élet, vagy az egyén? milyen hatással van ezekre az uniós és egyéb közpénzeket sértő cselekmények?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>a visszaélések nem ismerik az országhatárokat</li><li>uniós források eredete</li><li> hazai támogatási rendszer (NFT<sup>1</sup>, ÚMFT<sup>2</sup>, ÚSZT<sup>3</sup>)</li><li> gazdasági válság hatása a közpénzek felhasználásra</li><li> a közpénzek védelme és az adófizetők érdeke</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li> az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére miért van szükség</li><li> ez a cél hogyan kapcsolódik a hazai költségvetéshez</li><li> valamint az egyének saját pénzügyi és nem pénzügyi érdekeinek védelméhez</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
--------------------------------------	---	--	--	---	--	--

<sup>1</sup> Nemzeti Fejlesztési Terv

<sup>2</sup> Új Magyarország Fejlesztési Terv

<sup>3</sup> Új Széchenyi Terv



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A védelem tárgya, az EU költségvetése	<ul style="list-style-type: none"><li>ismétlés</li><li>összefoglalás, részösszefoglalás</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li><li>kérdve kifejtés (pl. miért van szükség a közös költségvetésre, mik a közös költségvetés kezelésének kihívásai, összehasonlítva a nemzeti költségvetéssel?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az Unió bevételei és szerkezete, súlyponti eltolódás a GNI alapú befizetés irányába</li><li>az Unió kiadásai és szerkezete</li><li>gazdasági integráció</li><li>közös szabályozási minimumok</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az Unió költségvetésének kialakulása</li><li>a közös költségvetés szerepe és hozzájárulása a tagállami érdekek megvalósulásához</li><li>a fentiek alapján a közös költségvetés és a tagállami érdekek közötti összefüggések</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
---------------------------------------	---	--	--	---	--	--



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

<p>Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő szabályozás és a főbb fogalmak</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ismeretátadás, ismeretbővítés</li><li>• tudásszint-mérés, ellenőrzés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• előadás, magyarázat</li><li>• kérdve kifejtés (milyen szabályozókat ismer az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét és a korrupcióval kapcsolatos rendelkezéseket illetően?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Az uniós szabályozás alapelemei</li><li>• Elsődleges jog</li><li>• Másodlagos jog</li><li>• Egyéb szabályozók</li><li>• 3 pilléres szerkezet</li><li>• Lisszaboni szerződés</li><li>• Általános felelősség</li><li>• Ágazat specifikus szabályozás/ szektorális jogszabályok</li><li>• fregmentált horizontális szabályozás</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• a szabályozás egymásra épülése</li><li>• a horizontális összehangoltság hiányának megértetése, indoka, az uniós tervek bemutatása ennek megszüntetése érdekében</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• projektor-laptop</li></ul>
---	--	---	---	---	--



szabálytalanság	<ul style="list-style-type: none"><li>• ismeretátadás, ismeretbővítés</li><li>• gyakorlás, alkalmazás, készségfejlesztés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• előadás, magyarázat</li><li>• kérdeve kifejtés (mit tekinthetünk szabálytalanságnak, milyen szabálytalansággal találkozott már munkája során, miként kezelte, példák?)</li><li>• házi feladat:<ul style="list-style-type: none"><li>- nézzen utána, hogy mi és milyen módon és milyen szinten (mélységben) szabályozza a munkája során előforduló szabálytalanságokat a szervezetére vonatkozó jogszabály/utasítás / eljárásrend</li></ul></li><li>• csoportos feladatmegoldás (példák bemutatása a szabálytalanság felismerésére)</li><li>• önálló feladatmegoldás (milyen szabálytalanság történhet a munkája során, mondjon ötletet a megelőzés fejlesztésére is?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az uniós fogalom szerinti szabálytalanság a legátfogóbb kategória</li><li>• a szabálytalanság hármasszerkezete, azaz<ol style="list-style-type: none"><li>1. gazdasági szereplő</li><li>2. uniós jog megsértése</li><li>3. pénzügyi érdeksérelem</li></ol></li><li>• a fogalommal kapcsolatos kettősség (szándékos és nem szándékos magatartás)</li><li>• adminisztratív eljárás keretében állapítható meg</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az uniós fogalom szerinti szabálytalanság megismertetése</li><li>• a fogalmat érintő aggályok bemutatása</li><li>• gyakorlati példákon keresztül a szabálytalanságok felismerésének elősegítése</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• projektor-laptop</li></ul>	
-----------------	--	---	--	---	--	--



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

csalás gyanúja	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li><li>gyakorlás, alkalmazás, készségfejlesztés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li><li>csoportos feladatmegoldás (példák bemutatása a csalás gyanújának felismerésére)</li><li>önálló feladatmegoldás (milyen jelek utalhatnak csalásra az ön munkája során?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az uniós fogalom szerinti csalás gyanúja</li><li>feljelentési kötelezettség, azaz eljárás kezdeményezése annak érdekében, hogy meghatározzák a szándékos magatartást</li><li>a szándékosságra utaló jelek felismerésének kötelezettsége a forráskezelő adminisztratív szervezet munkatársáié</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>a szabálytalanság és a csalás gyanúja tagállami elhatárolásának problémái, azaz a csalás jeleinek felismerését érintő nehézségek megismertetése</li><li>gyakorlati példákon keresztül a csalás gyanújára utaló jelek/mutatók felismerésének elősegítése</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
----------------	--	--	--	---	--	--





ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

csalás	<ul style="list-style-type: none"><li>• ismeretátadás, ismeretbővítés</li><li>• gyakorlás, alkalmazás, készségfejlesztés</li><li>• részösszefoglalás</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• előadás, magyarázat</li><li>• csoportos feladatmegoldás (példák bemutatása csalással érintett esetekre)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az uniós fogalom szerinti csalás értelmezhetősége az EU költségvetésének kiadási és bevételi oldalára</li><li>• bünyügyi eljárás keretében állapítható meg</li><li>• tagállami büntetőjogi integráció</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gyakorlati példákon keresztül a megállapított csalással érintett ügyek bemutatása</li><li>• a három fő fogalom jellegzetességeinek (hasonlóságok és különbségek) bemutatása</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• projektor-laptop</li></ul>	
korrupció	<ul style="list-style-type: none"><li>• ismeretátadás, ismeretbővítés</li><li>• részösszefoglalás</li><li>• ismétlés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• előadás, magyarázat</li><li>• csoportos feladatmegoldás (milyen intézkedések és eszközök segítik a korrupció megjelenését a munkája során?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az uniós fogalom szerinti korrupció</li><li>• aktív vesztegetés</li><li>• passzív vesztegetés</li><li>• uniós tisztviselővel szembeni alkalmazható eljárások</li><li>• PIF Egyezmény<sup>4</sup></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az uniós fogalom szerinti korrupció megismertetése</li><li>• a korrupció jeleinek felismerése</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• projektor-laptop</li></ul>	

<sup>4</sup> Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, az Európai Unióról szóló szerződés K.3 melléklete alapján létrejött egyezmény, 1995.



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

szankció	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li><li>összefoglalás</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li><li>vita, érvelés (szükség van a szankcióra? miért kell + büntetés, mi a célja, mi a pozitív, és mi a negatív hatása?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>eredeti állapot visszaállítása</li><li>jogosulatlanul szerzett előny elvonása</li><li>közigazgatási szankció</li><li>büntetőjogi szankció</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az uniós szabályozás szerinti korrekciós intézkedéseket érintő elvárás</li><li>a hazai támogatáskezelési rendszerben megjelenő különbségek a szankciók tekintetében</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
----------	---	--	---	---	--	--



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

<p>Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét érintő szabályok Általános szabályozás</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>EUMSz<sup>5</sup> 317. cikk</li><li>Az EU költségvetés végrehajtásáért való felelősség</li><li>EUMSz 325. cikk</li><li>EU költségvetésének azonos mértékű védelme</li><li>Lisszaboni Szerződés büntetőjogi szabályozásra is felhatalmazást ad</li><li>költségvetés végrehajtási típusok<ol style="list-style-type: none"><li>közvetlen irányítás</li><li>megosztott irányítás</li><li>közvetett irányítás</li></ol></li><li>Ellenőrzési és irányítási rendszer a szabálytalanságokat<ol style="list-style-type: none"><li>megelőzi</li><li>feltárja</li><li>kivizsgálja</li><li>korrigálja</li></ol></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az EU pénzügyi érdekeinek védelmét érintő alapszabályozás, hatálya, eszközrendszere általános tagállami elvárások</li><li>a megosztott irányításban megjelenő tagállami feladatok és az ezzel járó felelősség</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>
--	---	---	--	---	--

<sup>5</sup> Európai Unió Működéséről szóló Szerződés



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Ágazat specifikus EU jogi szabályozás	<ul style="list-style-type: none"> <li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>előadás, magyarázat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>forrásvesztés</li> <li>abszorpciós cél (n+2 szabály, azaz éves kötelezettségvállalási keret határidős felhasználási szabálya)</li> <li>közös teherviselés</li> <li>tagállami/ uniós pénzügyi korrekció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos tagállami érdek, különös tekintettel a lehetséges forrásvesztésre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>projektor-laptop</li> </ul>
A büntetőjogi védelmet érintő EU szabályozás	<ul style="list-style-type: none"> <li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>előadás, magyarázat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fregmentált tagállami büntetőjogi szabályozás</li> <li>büntetőjogi minimumszabályok igénye</li> <li>bel- és igazságügyi együttműködés (III. pillér korlátozott)</li> <li>jogsegély (lassú, nehézkes)</li> <li>EUROJUST<sup>6</sup></li> <li>Európai Ügyészség</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>az EU pénzügyi érdekeinek büntetőjogi szabályozása</li> <li>Magyarországi büntetőjogi szabályozás, evolúció, Btk<sup>7</sup>. 314. §, 310.§ és új Btk. 396. §.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>projektor-laptop</li> </ul>

<sup>6</sup> Az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége

<sup>7</sup> Büntető Törvénykönyv



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A korrupció elleni uniós küzdelem	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>nehezen mérhető</li><li>Évi 120mrd éves becsült kár</li><li>uniós anti-korrupciós mechanizmus</li><li>GRECO<sup>8</sup> kapcsolódás</li><li>OECD<sup>9</sup></li><li>UNCAC<sup>10</sup></li><li>értékelési eljárás</li><li>megfelelőségi eljárás</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az EU korrupcióellenes intézkedései, aktuális helyzetismertetés és jövőbeli tervek bemutatása</li><li>A főbb nemzetközi korrupcióellenes instrumentumok bemutatása</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
-----------------------------------	---	---	--	--	--	--

<sup>8</sup> Korrupció Elleni Államok Csoportja

<sup>9</sup> OECD vesztegetések elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportja

<sup>10</sup> ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A tagállamok jelentési kötelezettsége	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>kezdeti jelentés</li><li>nyomon-követési jelentés</li><li>PACA<sup>11</sup></li><li>jelentéstételt érintő kivételek:<ol style="list-style-type: none"><li>fizetésektelenségi eljárás</li><li>önbevallás</li><li>költségnyilatkozatban nem szereplő és már korrigált tétel</li></ol></li><li>a jelentéstétel alóli kivétel nem jelenti a szabálytalanságkezelés alóli kivételt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az EU pénzügyi érdekeit sértő eseményekről történő tagállami jelentéstétel lényege, a jelentések szerkezete, adattartalma</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
---------------------------------------	---	---	---	---	--	--

<sup>11</sup> első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Az OLAF létrejötte, célja, feladatai	<ul style="list-style-type: none"><li>• ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• előadás, magyarázat</li><li>• vita, érvelés (miért van szükség az OLAF-ra, mi a hozzáadott értéke a tagállamnál amúgy is megjelenő feladatokhoz?)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az előd, mint UCLAF<sup>12</sup></li><li>• az OLAF hármas küldetése:<ol style="list-style-type: none"><li>1. minden EU-t sértő cselekmény elleni fellépés</li><li>2. EU-s tisztviselők kötelezettségszegés vizsgálata</li><li>3. policy fejlesztés</li></ol></li><li>• függetlenség</li><li>• hibrid státusz</li><li>• kizárólag adminisztratív vizsgálatok, büntetőeljárás nem OLAF hatáskör</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• az OLAF létrehozásának indoka, előzményének története</li><li>• az OLAF alapvető céljai, működési sajátosságai és lehetőségei</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• projektor-laptop</li></ul>
--------------------------------------	---	---	---	---	--

<sup>12</sup> Csalás Elleni Koordinációs Egység



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

belső vizsgálatok	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>belső vizsgálat kizárólag uniós intézményeken belül</li><li>minden EU-s alkalmazott köteles az OLAF-nak jelenteni a visszaélés gyanúját</li><li>szinte korlátlan adathozzáférés</li><li>bejelentés nélküli vizsgálat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az OLAF belső vizsgálatainak jellegzetességei, az OLAF jogai ezen vizsgálatok során</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
-------------------	---	---	--	---	--	--





ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

külső vizsgálatok	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>IPP<sup>13</sup></li><li>külső vizsgálat kizárólag nem uniós intézmények esetében (tagországok, 3. országok)</li><li>három esetben indíthat az OLAF külső vizsgálatot:<ol style="list-style-type: none"><li>súlyos, vagy transznacionális ügyek</li><li>egyedi esetek</li><li>felkérés alapján</li></ol></li><li>külső vizsgálat esetén a tagállami joghoz kell alkalmazkodni</li><li>OLAF vizsgálók a tagállami vizsgálók számára biztosított jogokat gyakorolják</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az OLAF külső vizsgálatainak jellegzetességei, az OLAF jogai ezen vizsgálatok során</li><li>A tagállamok, a tagállami hatóságok, valamint az ellenőrzötték jogai és kötelezettségei</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
-------------------	---	---	--	---	--	--

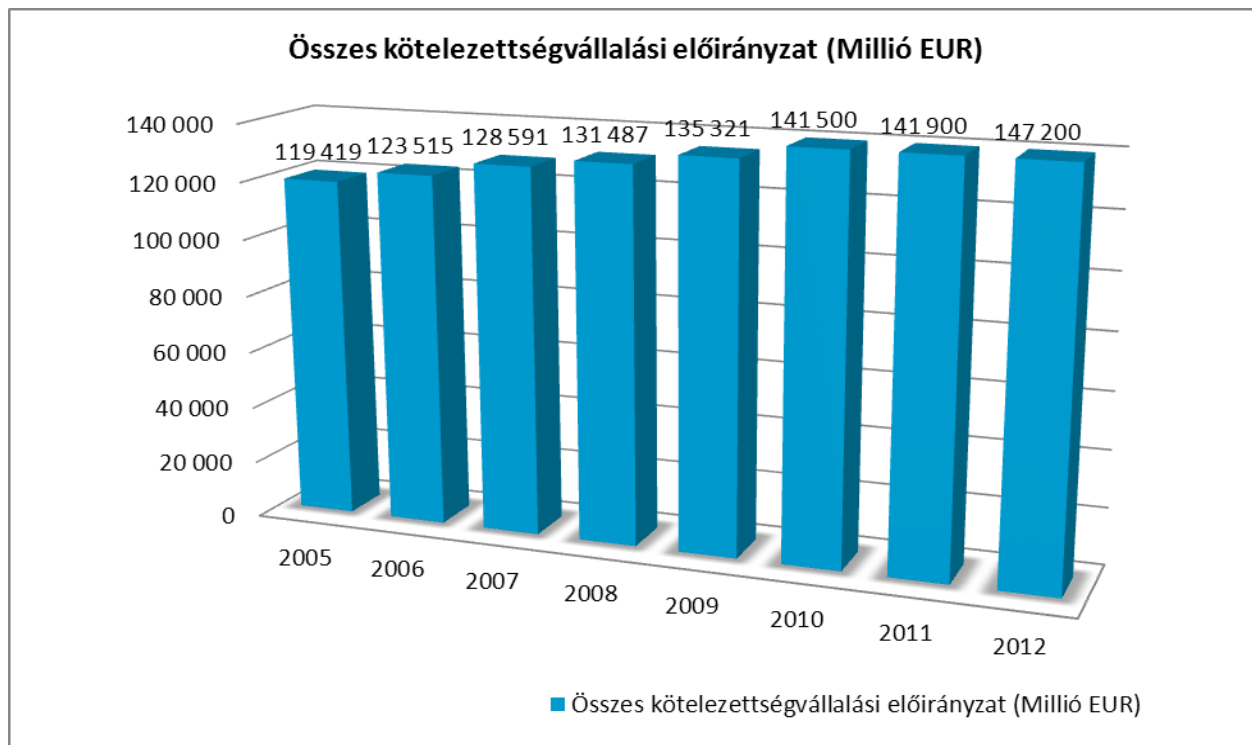
<sup>13</sup> Vizsgálati Politika Prioritásai



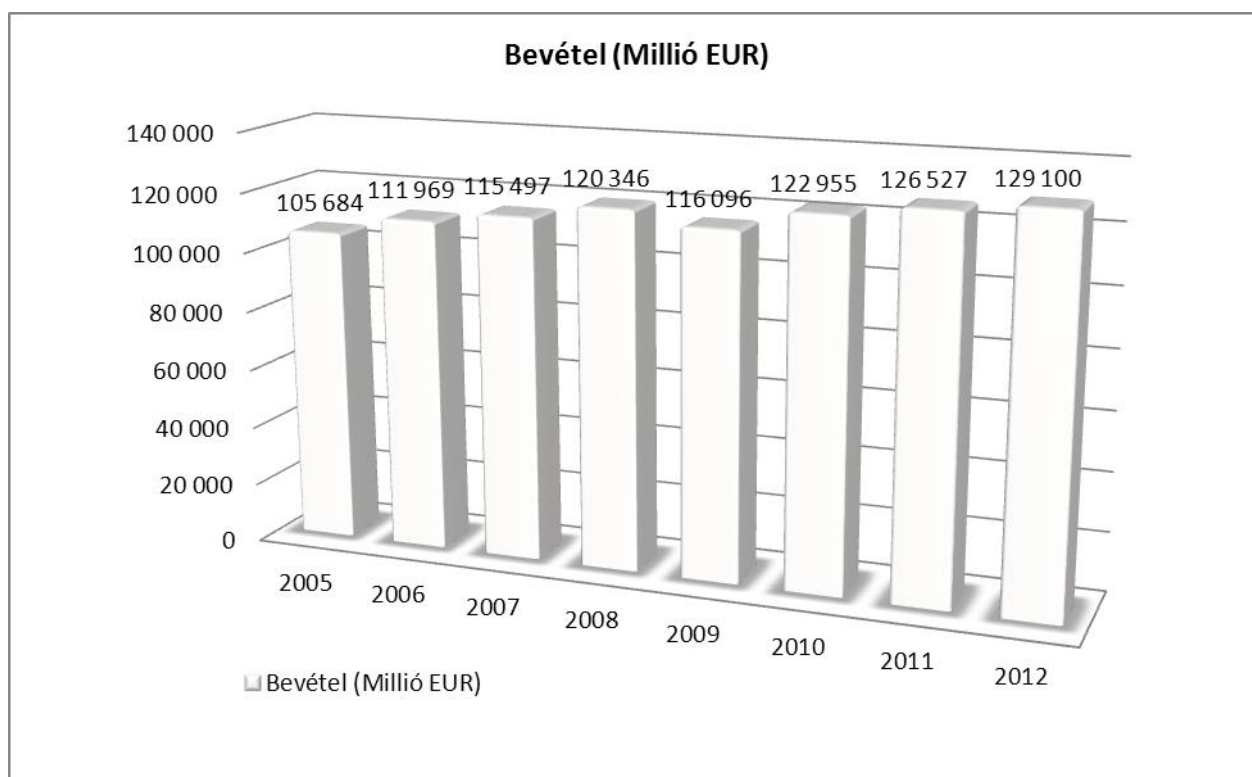
ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

a vizsgálati eljáráshoz kapcsolódó, OLAF felé fennálló tájékoztatási kötelezettségek, valamint a vizsgálatot követő intézkedések	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>külső vizsgálat esetén az OLAF javaslatok nem kötelező érvényűek</li><li>tagállam dönt a jelentésben foglaltak elfogadásáról, és a szükséges intézkedések meghozataláról</li><li>belső vizsgálat esetén az OLAF javaslatok kötelező érvényűek, uniós intézmény köteles a jelentésben foglaltak alapján intézkedni</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az OLAF vizsgálatainak következménye, valamint az ellenőrzési jelentésben foglaltak végrehajtásának követelményrendszer e</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	
az OLAF függetlenségét biztosító további eszközök	<ul style="list-style-type: none"><li>ismeretátadás, ismeretbővítés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>előadás, magyarázat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Felügyelőbizottság</li><li>5 tag</li><li>függetlenség felett őrködnek (az OLAF-ra esetlegesen gyakorolt befolyásolást vizsgálják)</li><li>OLAF operatív vizsgálati tevékenységébe nem avatkozhat be</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>az OLAF Felügyelőbizottságán ak funkciója, működése</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>projektor-laptop</li></ul>	

## A védelem tárgya, az EU költségvetése



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



A költségvetés szerkezete kiadási oldalon:

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Az uniós szakpolitikák becsült kiadásai kötelezettségvállalási előirányzatban	Költségvetés 2012 milliárd euró
<b>Fenntartható növekedés</b>	<b>67,5</b>
Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért, <i>beleértve:</i>	<b>14,8</b>
Hetedik kutatási keretprogram	9,6
Egész életen át tartó tanulás és az Erasmus Mundus program	1,2
TEN-projektek	1,4
Versenyképességi és innovációs keretprogram	0,6
Szociálpolitikai menetrend	0,2
Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért, <i>beleértve:</i>	<b>52,8</b>
Strukturális alapok	40,9
Kohéziós Alap	11,8
<b>A természeti erőforrások megőrzése és kezelése</b>	<b>60,0</b>
Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések, <i>beleértve:</i>	<b>44,0</b>
Mezőgazdasági piacok	43,6
Állat- és növényegészségügy	0,3
Vidékfejlesztés	<b>14,6</b>
Halászat	<b>1,0</b>
Környezetvédelem és éghajlat-politika	<b>0,4</b>
<b>Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése <sup>(1)</sup></b>	<b>2,1</b>
Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	<b>1,4</b>
Uniós polgárság, <i>beleértve:</i>	<b>0,7</b>
Közegészségügy és fogyasztóvédelem	0,1
<b>Az Európai Unió mint globális partner, <i>beleértve</i> <sup>(2)</sup>:</b>	<b>9,4</b>
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz	<b>1,9</b>
Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz	<b>2,3</b>
Fejlesztési Együttműködési Eszköz	<b>2,6</b>
Humanitárius segély	<b>0,8</b>
Demokrácia és emberi jogok	<b>0,2</b>
Közös kül- és biztonságpolitika	<b>0,4</b>
Stabilitási Eszköz	<b>0,3</b>
<b>Igazgatás, <i>beleértve</i></b>	<b>8,3</b>
Európai Bizottság	<b>3,3</b>
Egyéb intézmények	<b>3,5</b>
<b>Összesen</b>	<b>147,2</b>

60JUL

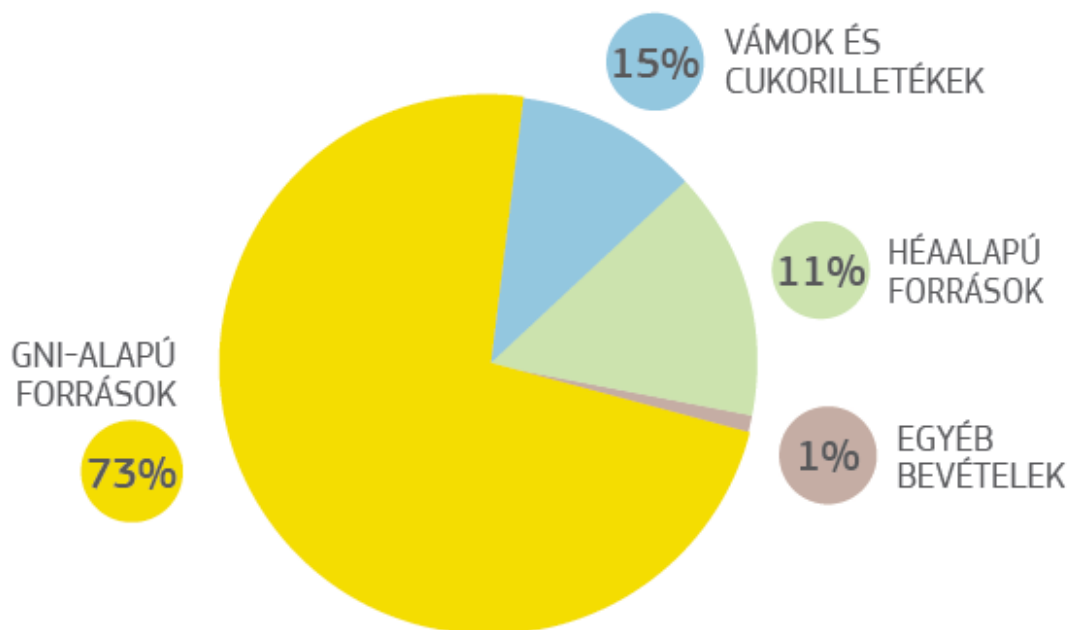
Európai  
meg.

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A költségvetés szerkezete bevételi oldalon:

1. *Vámok, cukorilletékek és mezőgazdasági lefölözések:* a közös költségvetést illetik meg a kívülálló országokból származó behozatal után fizetendő vámok, valamint a kívülálló országokból behozott termékekre kivetett úgynevezett lefölözések is a közösségi büdzsébe folynak be. A lefölözés lényegében folyamatosan változó, mozgó vám, amely az alacsonyabb világpiaci árak és a magasabb közösségi árak közötti különbségek kiegyenlítésére szolgál. 1995-től a lefölözések tulajdonképpen megszűntek, ugyanis azokat vámosítani kellett.
2. *HÉA alapú források:* a hozzáadottérték-adóból származó bevétel (a magyar rendszerben ez az ÁFA). Nem tekinthető igazi közösségi adónak, mert az adókulcs nem adódik hozzá a nemzeti fogyasztói adókulcsokhoz, hanem a tagállamok a befizetést havonta, az adott költségvetési évre meghatározott összeg arányos részeként teljesítik.
3. *Az egyéb bevételek közé tartoznak az EU személyzete által a fizetésük után fizetett adók, a nem EU-országok egyes EU-programokhoz teljesített hozzájárulásai, valamint a versenyjogi vagy egyéb szabályokat megsértő vállalkozásokra kirótt bírságok.* Ezek a vegyes források a költségvetés nagyjából 1%-át teszik ki.
4. *A saját források elégtelen bevételi szintje miatt bevezették a negyedik, ún. GNI-alapú forrását, amely azóta a három saját forrást kiegészítve biztosítja a kiadások fenntartásához szükséges bevételeit.* Eredetileg csak akkor szedték volna be, ha a többi saját forrás nem fedezte volna teljesen a kiadásokat, ma azonban legnagyobb mértékben ebből finanszírozzák az EU költségvetését.

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



A költségvetés tervezetét a Bizottság készíti elő, a Tanács és a Parlament hagyja jóvá. A költségvetésnek sajátos kritériumoknak kell megfelelnie, amelyek a következők:

**Externalitás:** annak feltételezése, hogy a tevékenységek egy részével kapcsolatosan a költségek és a hasznok a partner országokban is megjelennek, ami megfelelő ellenőrzést és kompenzációkat igényelhet.

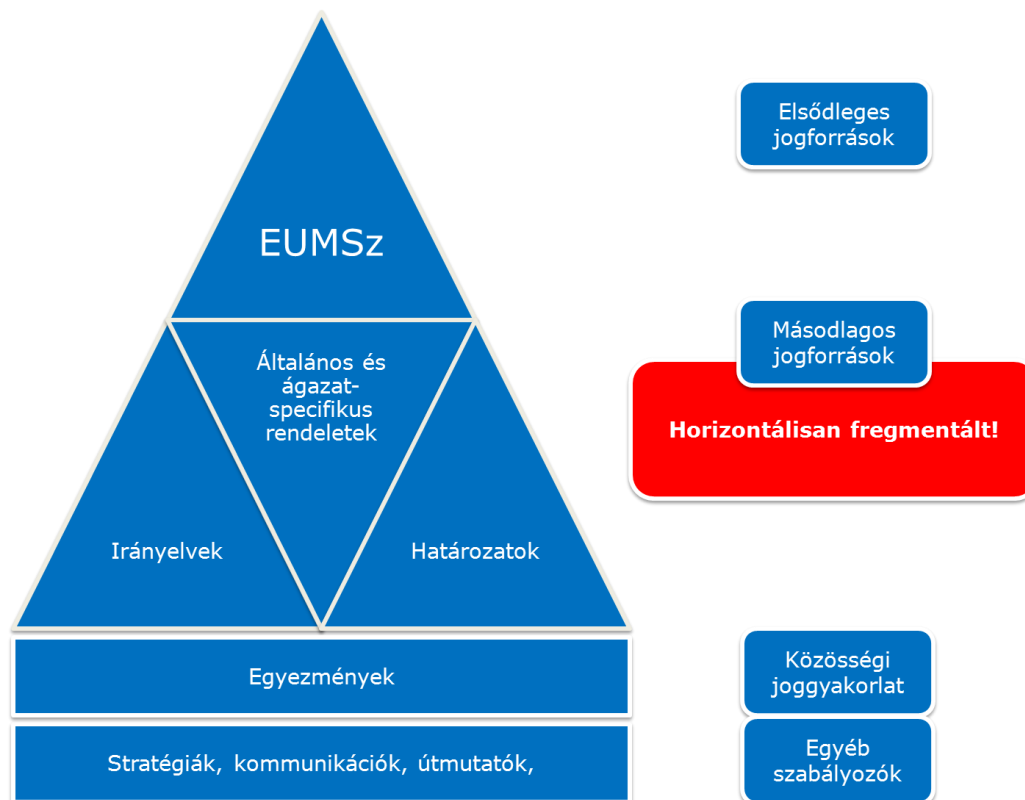
**Osztatlanság:** bizonyos tevékenységek méretgazdasági és funkcionális okokból nem oszthatók szét a tagállamok között, ezért ezeket közösségi szinten kell megvalósítani.

**Kohézió:** A Közösség valamennyi polgára számára biztosítani kell a szolgáltatásokat, a jólét és a fejlődés minimumát. Ez jövedelem-transzferrel feltételez a gazdagabbaktól a szegényebb és gyengébb gazdaságok javára.

**Szubszidiaritás:** a funkciókat a legalacsonyabb szintre kell delegálni, ha semmilyen előny nem származik abból, hogy magasabb szinten gyakorolják azokat. Ez biztosítja, hogy az Unió csak akkor és olyan mértékben lépjen fel, amennyiben a tervezett fellépés célkitűzéseit a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják megfelelően elérni, és a célkitűzések a tervezett fellépés méretéből vagy hatásaiból adódóan uniós szinten megfelelőbben megvalósíthatók.

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

## Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét érintő kötelezettségek szabályozási szint szerinti megjelenési formái



Az uniós csaláselleni jogszabályok fregmentáltságára jó példa az OLAF vizsgálatairól szóló rendelet módosítása körül zajlott uniós intézményi álláspontok változatossága.

2004. február 10-én a Bizottság elfogadta az 1073/1999/EK és az 1074/1999/Euratom rendeletek módosítására irányuló javaslatokat, melyek vonatkozásában az Európai Parlament és a Tanács kiegészítő értékelést kért be az OLAF működéséről az Európai Számvevőszéktől, melynek hatására a Bizottság új javaslatot készített és nyújtott be 2006. július 4-én a Tanácshoz és a Parlamenthez.

Az Európai Számvevőszék 2007. január 8-i állásfoglalásában üdvözölte a javaslatban eszközölt változásokat, de jelezte, hogy szükség lenne a jelenlegi csalásellenes jogalkotás egyszerűsítésére.



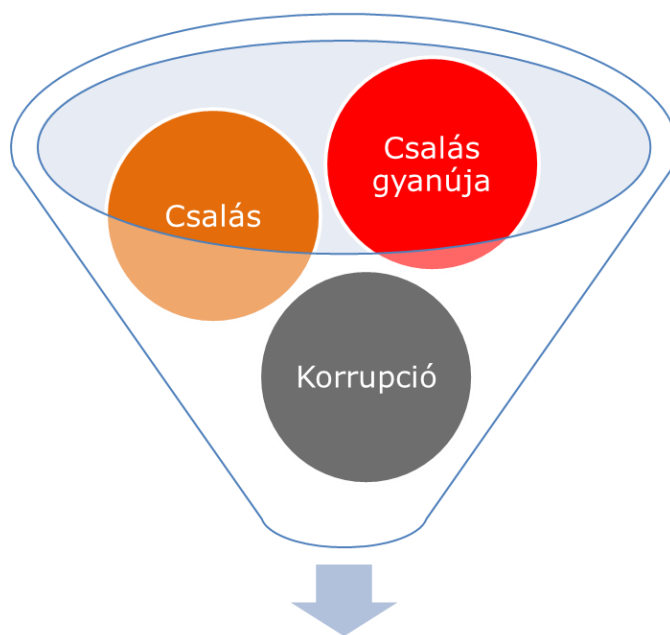
ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A Parlament korábbi álláspontját megerősítve 2008 februárjában - miután a Tanács csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportja szintén a jelenlegi jogalap egyszerűsítése mellett volt - felszólította az OLAF-ot, hogy sürgősen nyújtson be egy elemzést a vizsgálati hatásköröket meghatározó különböző jogalapok együttes működéséről. A Bizottság 2008 júliusában készítette el a Parlament és a Tanács által, a jogi környezet modernizálása érdekében bekért elemzést, melyben a Bizottság jelezte, hogy ugyan rendkívül összetett a jelenlegi jogi szabályozás, azonban semmi nem utal arra, hogy a jogszabályok esetleges összeférhetlensége megakadályozná, hogy az OLAF elláthassa feladatait. Természetesen ez nem zárja ki egy későbbi egyszerűsítés, konszolidáció lehetőségét, az elemzés alapján azonban a vizsgált 2185/96 és 1073/99/EK rendeletek kölcsönösen összeférnek egymással.

A Tanács a német elnökség alatt tárgyalta a Bizottság javaslatát, mellyel kapcsolatosan általános fenntartást jelentett be és jelezte, hogy álláspontja szerint az átfedések és ellentmondások elkerülése érdekében célszerű lenne az OLAF vizsgálati tevékenységére vonatkozó jogszabályokat (1073/99/EK, 2185/96/EK és 2988/95/EK tanácsi rendeletek) konszolidálni és ilyen jellegű alternatív javaslatot vár a Bizottságtól. A Bizottság jelen periódusban csupán az OLAF vizsgálatairól szóló rendelet módosítását végzi el, a teljes csaláselleni szabályozórendszerek konszolidációja a későbbiekben képzelhető el, s ez várhatóan egybe fog esni az Európai Ügyészség kialakításával.

## Főbb fogalmak

### Szabálytalanság



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Uniós szempont szerinti szabálytalanság abban az esetben valósul meg, amennyiben az alábbi három szempont megjelenik az ügygel kapcsolatban:

1. uniós, vagy az ennek végrehajtását támogató nemzeti jog valamely rendelkezésének megsértése;
2. ezen magatartást egy gazdasági szereplő követte el;
3. ezen magatartásnak van, vagy lehetséges uniós pénzügyi vonzata (károkozás).

Hazai vonatkozás:

A Kohéziós Politikából merítve a példát a hazai szabályozás kibővítette az eredeti uniós fogalmat, lásd 4/2011. Korm. rendelet, szabálytalanság: *a 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikk 7. pontjában foglaltak, továbbá a nemzeti jogszabályok előírásainak, és a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése, amelyek eredményeképpen Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek.*

Azaz az alábbi esetek is szabálytalanságnak minősülnek:

4. nemzeti jogszabályok előírásainak a megsértése
5. a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése
6. amelyek eredményeképpen Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek

Az uniós szabálytalanság fogalmával kapcsolatos főbb problémák:

1. Általánosságban tagállamonként eltérő az értelmezése;
2. Régi fogalom (1995), nem igazították sem a jelen kor viszonyaihoz, sem pedig a megalkotása óta az alkalmazásával kapcsolatos tagállami és Bizottsági tapasztalatokhoz;
3. A feltételezett károkozás adminisztratív szempontból nehezen értelmezhető;
4. A pénzügyi károkozás nem minden uniós szempontból szabálytalanságnak tekintett eseménynél jelenik meg közvetlenül (pl. hirdetőtábla kihelyezésének elmulasztása);

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

5. A tág értelmezés szerint minden, a rendes működéstől eltérő esemény szabálytalanságként veendő figyelembe (lásd hiánypótlás lehetősége, szemben a határidőre történő beszámolási kötelezettség megszégésével);
6. Az elsődleges és másodlagos jogforrások között nincs további szabályozási támpont a szabálytalanság meghatározása, felismerése, és kezelése tekintetében, mely a szabályozási szabadság mellett jelentős bizonytalansággal is jár;
7. A fogalom tág értelmezhetősége miatt egy adott ügy szabálytalanságként történő figyelembevétele eltérő lehet a tagállam és a Bizottság szempontrendszeré miatt, amely akár tagállami forrásvesztéshez is vezethet.

### **Csalás gyanúja**

A csalás gyanújával kapcsolatos főbb tudnivalók:

1. Viszonylag új fogalom (2005), bevezetését az indokolta, hogy a szabálytalansági eljárás végét jelentő adminisztratív döntés és a jogerős bírósági ítélet közötti fogalmi és időbeli űrt betöltse a jogalkotó;
2. A csalás gyanúja, pontosabban az ezzel érintett ügyek köztes állapotot jelentenek a szabálytalanság és a csalás között;
3. Jellemzően a feljelentéssel érintett ügyek tekinthetők csalás gyanús eseteknek.

### **Hazai vonatkozás:**

A hazai rendszerben, amennyiben a támogató a szabálytalanságkezelési eljárás során a szándékosságot feltételezi, megteszi a szükséges feljelentést és az adott ügyet csalás gyanús esetnek minősíti. A legtöbb kritika azért éri a tagállamokat, mert a Bizottság megítélése szerint túlzottan kevés a csalás gyanús ügyek száma (a későbbiekben lesz a jelentéstételről szó, ezen a csatornán keresztül értesül a Bizottság a tagállami szabálytalansági ügyekről). A Kohéziós Politikából merítve a példát a hazai szabályozás előírja, hogy a bűncselekmény gyanúját, vagy annak jeleit a szabálytalansági eljárás során vizsgálni kell. A 4/2011. Korm. rendelet szerint ugyanis a szabálytalansági eljárás eredményéről - szabálytalanság megállapításának hiányában is - a szabálytalansági eljárás vezetője szabálytalanság-eljárási jegyzőkönyvet készít, amelynek tartalmaznia kell j) a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 314. §-a szerinti

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

bűncselekmény gyanúja esetén az erre való utalást. Ennek alapján pedig meg kell tenni a feljelentést.

### **Csalás**

A csalás, mint uniós definíció a büntetőjog területén értelmezhető, ezért ellentétben a szabálytalanság és csalás gyanújának definíciójával, az uniós jogban csupán egyezményi szinten jelenik meg.

Az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény ( PIF Egyezmény) és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek egyik alapvető célja, hogy a tagállam megtegyen minden szükséges és megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő magatartásokat – amelyeket a PIF Egyezmény definiál – átültesse a nemzeti büntető (anyagi) jogába oly módon, hogy azokat bűncselekménynek minősíti és elkövetését büntetőjogi szankcióval rendeli sújtani.

Az uniós terminológia szerinti csalást elsősorban az alábbi (az uniós költségvetést károsító) magatartásokkal lehet végrehajtani mind a kiadási, mind pedig bevételi oldal tekintetében:

1. hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése;
2. EU-s pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása;
3. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése;
4. az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása, vagy a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása.

A csalás fogalmát kimerítő magatartás három építőköve:



A csalásoknak van egy közös vonása, ez pedig a csalás felépítése.

- Lehetőség:** Még ha van is indítéka az elkövetőnek, lehetőségre van szüksége. Egy anyag belső ellenőrzési rendszer lehetőséget kínál az elkövetéshez (a csaló számára fontos szempont annak valószínűsége, hogy a csalásra nem fognak rájönni). A belső ellenőrző rendszer gyengeségét az alábbi területek elégtelensége okozza:
  - Felügyelet és átvizsgálás;
  - Feladatok elkülönítése;
  - Vezetői jóváhagyás;
  - Rendszerellenőrzés.Csalás történhet akkor is, ha nincs ellenőrzés, vagy ha a hatalmi pozícióban dolgozó személyek lehetőséget adnak a meglévő ellenőrzések megkerülésére.
- Racionalizálás:** Az adott személy cselekedetét meg tudja magyarázni racionalizálással, pl. "Helyesen cselekszem – megérdemlem a pénzt" vagy "Tartoznak nekem. Csak kölcsönveszem a pénzt, vissza fogom fizetni".
- Pénzügyi nyomás:** A "szükség vagy mohóság" tényező. A mohóság is gyakori indíték. Nyomást személyes pénzügyi probléma vagy káros szenvedély is jelenthet, pl. szerencsejáték, kábítószer-függőség.

#### Hazai vonatkozás:

A PIF Egyezményben, illetve a Jegyzőkönyvekben foglaltak hazai jogba történő átültetése a 2001. évi CXXI. törvénnyel történt meg, amely a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénybe beiktatta az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekmény törvényi tényállását. Bár ezzel jogharmonizációs kötelezettségének Magyarország eleget tett, a vonatkozó PIF Egyezményhez hazánk formálisan csak 2009-ben csatlakozott, amikor a 2009. évi CLIX. törvénnyel ratifikálta a PIF Egyezményt. A PIF Egyezményt kihirdető törvény előterjesztése, illetve a már hatályos törvény indokolása szerint ugyanis az Egyezmény ratifikálása csupán formális aktusnak

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

tekinthető miután az Egyezményben (és a Jegyzőkönyvekben) foglaltak hazai jogba történő átültetése a fentebb már említett 2001. évi CXXI. törvénnyel megtörtént.

A Btk. vonatkozó, 314. §-ban (Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése) található tényállását a Btk. 310.§ (Költségvetési csalás), váltotta fel, melyet az új Btk. pontosított a 396. § bevezetésével.

A költségvetési csalás tényállása az alábbi bűncselekményeket vonja össze:

Bevételi oldalon: adócsalás (310. §), munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás (310/A. §), visszaélés jövedékkel (311. §), csempészet (312. §), ÁFA-ra elkövetett csalás, illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §).

Kiadási oldalon: jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (288. §), az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése (314. §), illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §).

### **Korrupció**

A korrupció definíciója a csaláshoz hasonlóan a PIF Egyezményhez köthető, annak első Jegyzőkönyvében szerepel. A PIF Egyezményben szereplő megfogalmazás az uniós és tagállami tisztviselőket érintő korrupció esetében alkalmazandó, célja a korrupción ért megválasztott vagy kinevezett köztisztviséget betöltő személyek és a korrupt tisztviselők büntetőjogi felelősségének meghatározása. Ennek oka, hogy számos tagállam büntetőjoga az általában a közfeladatok ellátásával, különösen pedig a korrupcióval összefüggő bűncselekmények vonatkozásában kizárólag saját tisztviselőik által vagy sérelmére elkövetett cselekményekre terjed ki és nem, vagy csak kivételes esetekben terjed ki a Közösség, illetve más tagállamok tisztviselőinek magatartására.

A fentiek alapján a jegyzőkönyv külön meghatározza:

- a közösségi és;
- a nemzeti tisztviselő fogalmát, valamint az;
- aktív és;
- passzív korrupció fogalmát.

A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről a 2003 júliusában elfogadott 2003/568/IB tanácsi kerethatározat rendelkezik, melynek célja, hogy a megvesztegetés aktív és passzív formája egyaránt bűncselekménynek minősüljön, és ennek érdekében részletes szabályozást hoz létre a jogi személyek felelősségére és a visszatartó erejű szankciókra vonatkozóan.

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

### Hazai vonatkozás:

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 290-291. §-a a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003. július 22-i 2003/568/EK tanácsi kerethatározatnak felel meg. A Btk. XXVII. Fejezete taglalja a korrupciós bűncselekményeket, köztük a PIF Egyezmény szerint elvárt, tisztviselők által elkövetett aktív és passzív korrupciót.

### Szankciók

#### Hazai vonatkozás:

A magyar támogatási rendszer két fő területe (Kohéziós Politika és ágrátámogatások) eltérő szankcionálási eszközökkel rendelkezik. Míg a Kohéziós Politika (KP) területén pénzügyi szankció a klasszikus értelemben véve nincs, addig az agrárterületen az eltérő jogi szabályozás miatt, bizonyos feltételek fennállása esetén bírság szabható ki. A nem pénzügyi vonzattal járó szankcionálási eszköz általánosságban véve a támogatásból való (bizonyos időtartamra történő) kizárás, ugyanakkor a KP estén uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény is követheti a szabálytalanságot.

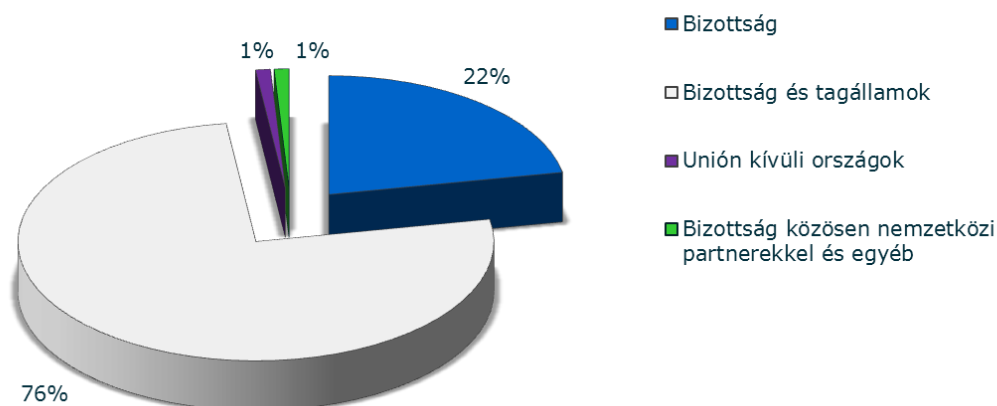
## **Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét érintő szabályok:**

A szabályozás a korábban említett uniós jogi szabályozóknak megfelelően hierarchikus rendszerben épül fel. Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét érintő szabályozás rendezi a Bizottság és a tagállamok feladatait és felelősségét, mely a szektorális szintű jogszabályok esetén már a meghatározott funkcióval felruházott szervezetek szintjén jelenik meg. Az EU költségvetésének végrehajtásáért a Bizottság a főfelelős, azonban ezt a tagállamokkal szoros együttműködésben teszi. Ez az együttműködés a tagállam számára nem opció, hanem kötelezettség, mely leginkább a megosztott irányítás esetében jelenik meg markánsan. Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom Rendelete alapján a költségvetést a Bizottság három eltérő módon hajthatja végre:

1. közvetlenül (közvetlen irányítás)
2. a tagállamokkal megosztott irányításban (megosztott irányítás);
3. közvetetten (közvetett irányítás)

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A megosztott irányítás keretében történik az uniós költségvetés legnagyobb részének megvalósítása (megközelítőleg a teljes költségvetés 80%-a):



Mind az általános, mind a szektorális szintű szabályozás jellegzetessége, hogy a szabálytalanságkezeléssel kapcsolatos tevékenység eljárási szabályait nem határozza meg. Ennek egyik oka, hogy a szabálytalanságkezelési rendszer annak ellenére, hogy létezik egy jól elkülöníthető része (maga a szűken vett feltárás, kivizsgálás, visszaállítás hármass), egy jól működő támogatáskezelési rendszer minden alrendszerében megjelenik. Kezdve a pályázati kiírások megtervezésével, a beérkezett projektjavaslatok bírálatán keresztül, a szerződéskötésen és kifizetésen át egészen a fenntartásig minden folyamat magában kell, hogy foglalja nem csak a szabálytalanságok kiszűrését biztosító eljárásokat, de magukat a szabálytalanságok előfordulását a lehető legkisebb mértékre korlátozó mechanizmusokat.

A szabálytalanságkezelési rendszer kialakításának szabadságfoka egyben azt is jelenti, hogy igen változatos módon közelítik meg az egyes tagállamok a szabálytalanságkezelési folyamatot. Hazánkban a KP és az agrártámogatások szabályrendszere is eltérő, hiszen előbbi esetben létezik jól elkülöníthető szabálytalanságkezelési folyamat, míg utóbbi esetében az ellenőrzési rendszer keretében valósul meg a szabálytalanságok feltárása.

Függetlenül azonban a kialakított rendszerektől, a megosztott irányítás keretében a tagállam viseli a felelősséget a szabálytalanságkezelésért, amely végső soron a szabálytalanul felhasznált összeg visszaszerzésére irányul. A pénzügyi vonatkozás



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

általános kísérője a Bizottság és a tagállam viszonyrendszerének, hiszen abban az esetben, ha a Bizottság a tagállam támogatáskezelési tevékenységében, s nem csupán a szabálytalanságkezelési eljárásaiban (alapvetően rendszer jellegű, de pl. az OLAF esetében egyedi jellegű) „hibát”, vagy hiányosságot talál, akkor pénzügyi korrekciót hajthat végre.

Az EU költségvetését érintő szándékos jellegű magatartások elleni fellépés megerősítése jelenleg az Unió egyik kiemelt témája. A három legfontosabb terület, ahol gyors és hatékony megoldásokat sürget az EU:

1. az EU pénzügyi érdekeinek védelme a büntetőjog eszközeivel;
2. korrupció ellenes harc;
3. az Európai Ügyészség kialakítása.

A büntetőjogi terület kapcsán fontos megemlíteni az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló Európai Parlamenti és a Tanácsi irányelv javaslatot, mely a PIF Egyezményt hivatott felváltani. A javaslat többek között előírja, hogy a tagállamokban büntetendővé kell nyilvánítani a közbeszerzési ajánlattevők tisztességtelen magatartását, köztük azokat a magatartásra, amikor az odaítélési eljárás során olyan információkat nyújtanak be a pályázató szervnek, amelyek ugyan valóságosak, ám a hatóságtól jogosulatlanul megkapott adatokon alapulnak. Meghatározza továbbá a tagállamokban büntetendővé nyilvánítandó korrupció fogalmát is, jórészt a PIF Egyezmény és annak jegyzőkönyvei alapján, ugyanakkor a PIF Egyezménnyel szemben az irányelv nem követeli meg, hogy ez az előírás a hivatali kötelezettség megsértésére is kiterjedjen. További lényeges eleme a javaslatnak, hogy a különösen súlyos bűncselekmények esetében kötelezővé teszi az egyes bűncselekményekre vonatkozóan megállapított küszöbértékeken alapuló, minimális terjedelmű szabadságvesztés kiszabását. A minimális szankciók biztosítani fogják az Unión belüli egységességet az adott magatartástípusok esetén a tagállamokban alkalmazott szankciók tekintetében. A javaslat arra is irányul, hogy az elrettentő hatást fokozza, valamint a tagállami büntetőjogi hatóságok általi hatékonyabb bűnüldözés révén megelőzze az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogellenes tevékenységek által okozott veszteségeket, továbbá abban az esetben, ha az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogellenes tevékenységek által okozott veszteségek már bekövetkeztek, megkönnyítse azok visszafizettetését.

Függetlenül a szabálytalanság jellegétől (szándékos, vagy nem szándékos) a tagállam köteles jelenteni a Bizottságnak ezen ügyekről.

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A szabálytalanságok jelentése során a jelentéstételért felelős szervezetek egy hierarchikus felépítésű rendszerben készítik el és továbbítják a jelentéseket az OLAF-nak. A szabálytalansági jelentések minősége és a jelentéstételi feyelem kiemelkedően fontos, ugyanis a jelentések által alkothat képet a Bizottság a tagállam, valamint az Unió egésze gazdasági moráljának állapotáról. Ugyanakkor a jelentések hiányosságai és hibái, a jelentési kötelezettség határidőn túli teljesítése maga után vonhatják az adott ország negatív megítélését, mivel az OLAF, illetve a Bizottság egyes intézményei többek között a jelentések minősége és adattartalma alapján ítélik meg az országokat, s ennek tükrében határozzák meg az adott országra jellemző kockázati szintet, az esetleges ellenőrzések gyakoriságát és irányultságát, illetve a javasolt intézkedéseket.

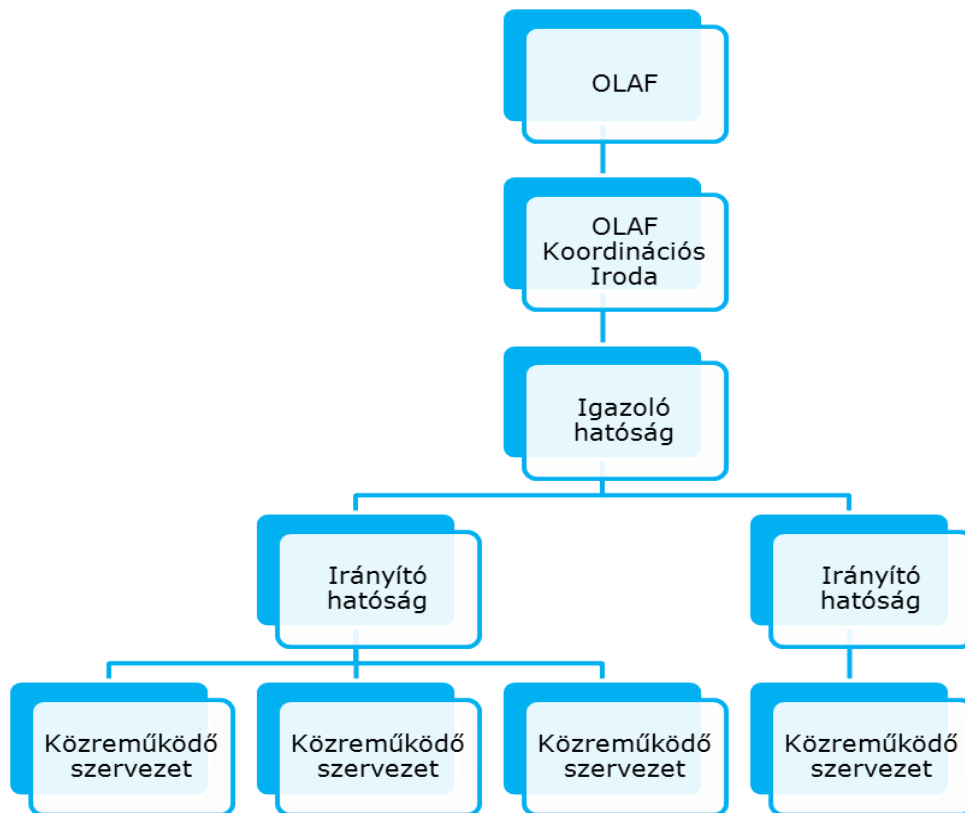
Emellett a szabálytalanság jelentési rendszer fontosságát mutatja, hogy a KP végrehajtására vonatkozó 1083/2006/EK rendelet irányítási és ellenőrzési rendszerben, azaz a legmagasabb felelősségi szinten helyezi el a többek között a jelentési folyamatot is.

A tagállam szabálytalanság jelentési kötelezettségének megsértése esetén a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy a már korábban említett pénzügyi korrekciót hajtsa végre a tagállamon.

Hazai vonatkozás:

A KP megvalósításának hazai intézményi struktúráját hierarchikus rendszer szerint képezi le a hazai jelentéstétel módja az alábbi ábra szerint:

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



#### OLAF statisztikák:

Az OLAF EUMSz 325. cikk szerinti jelentése számos statisztika táblát tartalmaz, melyek alapadatai a tagállamok által benyújtott szabálytalansági jelentésekből származnak. Az EUMSz 325. cikk szerinti jelentésében található statisztikákkal kapcsolatban fontos szem előtt tartani, hogy:

- A publikus jelentésben a tagállamok által kezelt eseteknek csak a jelentett része jelenik meg;
- Emellett kellő óvatossággal kell eljárni, amennyiben azokat összehasonlítás alapjául kívánjuk felhasználni, mivel a PACA értelmezése széles skálán mozog, mint ahogy a szabálytalanság fogalmáé is;
- A jelentésben az adott évre vonatkozó pillanatkép jelentik meg, a PACA utáni végleges állapot kevésbé kap hangsúlyt a jelentésekben, pedig lényegesen csökkenhet a tényleges szabálytalanságok száma és pénzügyi következménye.

## OLAF

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Az OLAF nem más, mint egy adminisztratív vizsgálati tevékenységgel felruházott Főigazgatóság, ami abban a lényeges elemében tér el a többi Bizottsági Főigazgatóságtól, hogy a vizsgálati tevékenységét érintően független, s ez abban nyilvánul meg, hogy a Hivatal főigazgatója (jelenleg Giovanni Kessler) a vizsgálatok lefolytatását saját hatáskörben elrendelheti, azaz nem utasítható.

Miért van szükség az OLAF-ra:

1. EU pénz ⇒ gazdátlan? ⇒ ki vigyáz rá, ki felel érte, ha pl. a tagállami rendszerben hiányosság mutatkozik, vagy több tagállamot is érint a visszaélés?
2. Ez az adófizetők pénzéből származik, de elvesztése direkt módon az egyén számára kevésbé érzékelhető, mint pl. egy pénztárca lopás. Indirekt módon azonban hatalmas a kár, pl. óvodák, hiánya, élelmiszerek minősége, egyéb, a hétköznapi életet is befolyásoló fejlesztések elmaradása révén, nem beszélve a gazdaságfejlesztési célok nem teljesülése miatti hátrányokról.

Az OLAF-fal kapcsolatos ellentmondások:

Az OLAF elnevezése bizonyos ellentmondást tartalmaz, hiszen egy csalásellenes szervezet értelemszerűen a csalások felderítésével foglalkozik, s ennek tere a tagállamokban hagyományosan a büntetőjog. Az OLAF azonban Közösségi jogi aktussal, a Lisszaboni Szerződést megelőző pilléres struktúrában az I. pillér (Európai Közösségek) alá tartozó szervezetként jött létre és vizsgálati jogai is csupán ezen a területen lehetnek. Az első pillérhez tartozik minden, közösségi intézménynek és eljárásnak alárendelt politika, azaz az adminisztratív terület, amely azonban nem terjedhet ki a III. pilléres tevékenységekre, amely a bel- és igazságügyi együttműködést, azaz a büntetőjog területét érinti. Az ellentmondás tehát, hogy az OLAF célkitűzése a III. pilléres, azaz büntetőügyek felderítése irányába mutat, azonban kompetenciája elvileg nem több, mint egy auditor, ellenőrző szervezetnek.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése várhatóan az OLAF működésére is hatással lesz. Az Európai Ügyészség létrehozásának a lehetősége, valamint a pilléres rendszer megszűnése az OLAF hatáskörét is érinteni fogja, hiszen az OLAF fentiekben említett hatásköri tisztázatlanságait – az egyértelmű büntetőjogi területen létrehozandó Európai Ügyészség mellett – rendezni kell. A tervezett OLAF reform két lépcsőben kerül végrehajtásra. Első lépésben az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet módosítása történik meg, ez jelenleg végső fázisában van. A változtatás elsősorban az OLAF irányításának, az intézményekkel való együttműködésnek és a vizsgálatok hatékonyságának és eredményességének növelésére koncentrálna, továbbá

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

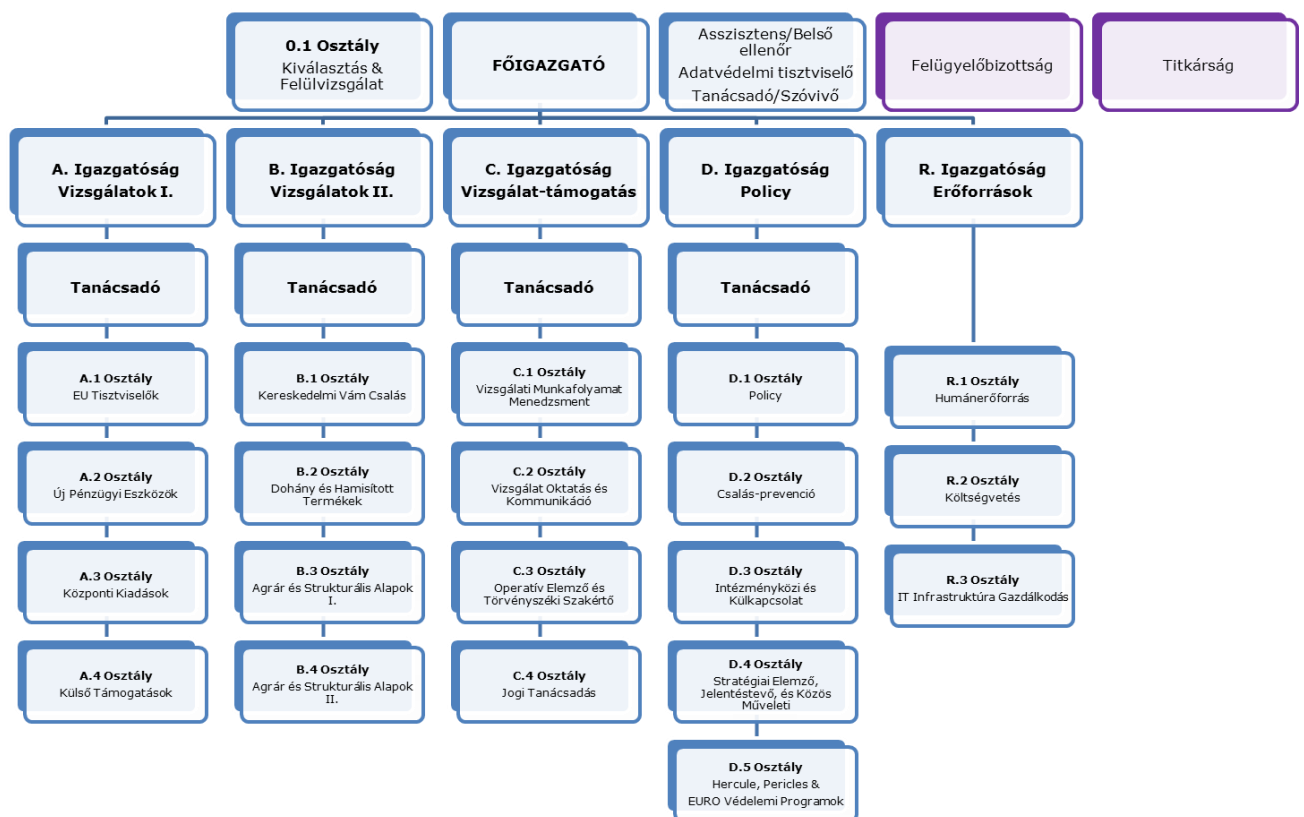
magasabb szintre emeli a vizsgálatban érintett személyek jogainak biztosítását és az információáramlás mikéntjét.

A reform második fele ezt követően várható, a részletei még nem ismertek, de feltehetően az Európai Ügyészség kialakításával összefüggésben kerül felülvizsgálatra az EUROJUST és az OLAF tevékenysége, hatáskörének kibővítése, esetleges összevonási lehetősége.

Az OLAF szervezeti felépítése 2012. február 1. után:

2012. február 1-vel jelentős változások történtek az OLAF működésében:

1. OLAF szervezeti struktúra átalakulása
2. Vizsgálati tevékenység megerősítése (30%-kal több vizsgáló)
3. Vizsgálati idő lerövidülése a jelenlegi átlagosan 2(!) év helyett
4. Kiértékelés felgyorsítása



Az OLAF vizsgálat indításának feltételrendszere:

IPP – Az OLAF vizsgálati politikájának prioritásai (azaz milyen feltételeknek kell megfelelnie egy ügynek, hogy az OLAF vizsgálatot indítson)

**1. Arányosság**

- a vizsgálat várható eredményei egyensúlyban vannak-e a ráfordított anyagi és emberi erőforrásokkal;
- vizsgálni kell e vonatkozásban:
  - pénzügyi visszaszerzés valószínűségét;
  - az esetleges tagállami elévülési szempontokat;
  - az elrettentő hatás lehetőségét;

**2. Vizsgálati források hatékony felhasználása**

- vizsgálatok eredményes és gyors lefolytatása;
- vizsgálni kell:
  - az érintett vizsgálati egység leterheltségét, azaz a vizsgálat megindítását követően rövid időn belül a vizsgálati tevékenységek meginduljanak, továbbá folyamatosan dolgozhasson az adott egység a vizsgálaton;
  - a folyamatban lévő és magasabb prioritású vizsgálatok ne legyenek hátráltatva;
  - megfelelő szakértelem (nyelvi, szektorális, technikai, jogi) rendelkezésre álljon;

**3. Szubszidiaritás/hozzáadott érték**

- vagy az OLAF az egyetlen illetékes hatóság adott ügyben a vizsgálat lefolytatására, vagy egyértelmű az OLAF eljárás hozzáadott értéke a többi szervezet eljáráshoz;
- vizsgálni kell ebben a körben:
  - az OLAF az egyedüli hatáskörrel bíró, vagy nem meghatározható az érintett szerv, hatóság;
  - egy, vagy több hatóság kéri az OLAF segítségét és az OLAF közreműködésének hozzáadott értéke van;
  - az OLAF vizsgálatnak hozzáadott értéke lehet a visszaszerzés, a tagállami vádemelés, vagy az elrettentés vonatkozásában a más (EU, nemzeti) szervek által végrehajtott ellenőrzésekhez képest;

**4. Speciális vizsgálati területek 2012-ben**

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- releváns szektor és/vagy földrajzi területek szerinti vizsgálati prioritás meghatározása az intézmények által jelzett esetleges problémák, OLAF kockázatelemzések, tagállami információk alapján;
- Management Plan tartalmazza:
- 2012-ben:
  - kettős finanszírozás a külső segítségnyújtásnál;
  - cigaretta és alkohol csempészet az EU keleti határán;
  - KP;
  - előcsatlakozási eszközök;
  - korrupció és szervezett bűnözés

**5. Pénzügyi következmények**

- az EU forrásokat érintő csalások pénzügyi hatása az egyik legfontosabb indikátor, mivel segítségével lehetővé válik, hogy az OLAF a legsúlyosabb ügyekre tudjon fókuszálni;
- vizsgálni ebben a körben:
  - vámszakterületet érintően – a feltehetőleg 1 millió eurót meghaladó pénzügyi hatással bíró ügyeket;
  - agrárszektor – 100 ezer euró felett SAPARD<sup>14</sup>, 250 ezer euró felett mezőgazdaság;
  - strukturális alapokat - 500 ezer euró ESZA<sup>15</sup> és KA<sup>16</sup>, 1 millió euró ERFA<sup>17</sup>.
  - külső segítségnyújtást és közvetlen kiadásokat – 50 ezer euró
  - EU személyzeti szektort – 10 ezer euró

Az OLAF vizsgálat folyamata:

<sup>14</sup> Speciális Előcsatlakozási Program az Agrár és Vidékfejlesztéshez

<sup>15</sup> Európai Szociális Alap

<sup>16</sup> Kohéziós Alap

<sup>17</sup> Európai Regionális Fejlesztési Alap

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

