



Brüsszel, 2025. július 18.
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2025. július 17.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2025) 546 final
Tárgy:	FEHÉR KÖNYV a csalás elleni architektúra felülvizsgálatához

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2025) 546 final.

Melléklet: COM(2025) 546 final



Brüsszel, 2025.7.16.
COM(2025) 546 final

FEHÉR KÖNYV

a csalás elleni architektúra felülvizsgálatához

1. Bevezetés

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szerződesei előírják, hogy a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység elleni küzdelem az EU és tagállamai közös felelőssége¹. Az Európai Bizottság megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselői révén kulcsfontosságú felelősséggel rendelkezik az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén², és e felelősségének az évek során létrehozott számos szakosodott szervvel, hivatallal és ügynökséggel közösen tesz eleget. Figyelembe veszi az Európai Számvevőszék ajánlásait is. A Bizottság a tagállamok illetékes hatóságaival és valamennyi intézmény, szerv és hivatal megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőivel együtt alkotja az EU csalás elleni architektúráját.

Az EU csalás elleni architektúrája az idők folyamán változott, hogy kezelje az Unió pénzügyi érdekeit fenyegető, folyamatosan változó veszélyeket. Növekedett a transznacionális csalások, köztük a héacsalások száma, illetve fokozódott az uniós forrásokat célba vevő szervezett bűnözői hálózatok tevékenysége. Egyre több bizonyíték utal arra is, hogy a szervezett bűnözés kulcsszerepet játszik a csalási módszerekben, és fordítva, hogy a csalás fontos szerepet játszik más súlyos és szervezett bűnözési formák, többek között a terrorizmus finanszírozásában. A kihívást tovább növeli, hogy bűncselekményeik elkövetéséhez és elrejtéséhez a csalók ma már olyan fejlett technológiákat használnak, mint a mesterséges intelligencia (MI), a titkosított kommunikáció és a kriptovaluták. Emellett az irányítási módok fejlődnek és az uniós költségvetés méretének jelentős növekedése, ami a NextGenerationEU programnak tudható be, a csalás és szabálytalanságok kockázatának kitett összegek növekedéséhez vezetett. A csalás elleni architektúra keretének felülvizsgálata lehetőséget kínál arra, hogy valamennyi kihívást jobban kezeljük és a meglévő hiányosságokat áthidaljuk az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. A csalás elleni architektúra felülvizsgálati eljárása lehetőséget kínál a csalás elleni architektúrában részt vevő különböző szereplők közötti együttműködés észszerűsítésére is. E fehér könyv célja, hogy előkészítse az eljárást azáltal, hogy széles körű átgondolásra bocsát számos kulcsfontosságú kérdést, amellyel a közelgő felülvizsgálat során foglalkozni lehet.

A csalás elleni architektúra felülvizsgálata kiegészíti a következő többéves pénzügyi kerettel (MFF) kapcsolatos előkészítő munkát. A cél az, hogy a megerősített és hatékonyabb csalás elleni architektúra a következő többéves pénzügyi keret hasznára váljon az Unió pénzügyi érdekeinek az erőforrások lehető legjobb felhasználása révén történő védelme érdekében (különös tekintettel az összes érintett szereplő feladatainak és tevékenységeinek kiegészítő jellegére és összehangolására). Ez hozzájárul majd a következő hosszú távú uniós költségvetésre vonatkozó bizottsági javaslatokban meghatározott célkitűzések megvalósításához. Ezt különösen a jelenlegi rendszer összetettségének, gyengeségeinek és korlátainak kezelésével fogja elérni; maximalizálva az azon uniós prioritásokra és célkitűzésekre összpontosítva elköltött valamennyi euro hatását ott, ahol a legnagyobb az uniós fellépés hozzáadott értéke; valamint biztosítva az uniós források elszámoltathatóságát és nyomonkövethetőségét.

A csalás elleni architektúra felülvizsgálata továbbá kiegészít számos más, a közelmúltban indult vagy folyamatban lévő szakpolitikai kezdeményezést is a csalás elleni küzdelemhez

¹ Az EUMSZ 310. cikkének (6) bekezdése és 325. cikke.

² Az EUMSZ 317. cikke.

szorosan kapcsolódó területeken, mint például a korrupció ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvjavaslat³, a kondicionalitási rendelet⁴ és az éves jogállamisági jelentés keretében végzett ellenőrzés.

Az Európai Parlament kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a csalás elleni architektúra felülvizsgálatának. Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága „az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentés – a csalás elleni küzdelem – 2023. évi éves jelentés” című dokumentumában (a továbbiakban: CONT-jelentés)⁵ kiemelte, hogy a felmerülő kihívásokra és lehetőségekre válaszul sürgősen szükséges a csalás elleni architektúra megerősítése és korszerűsítése⁶. A CONT-jelentés különösen hangsúlyozza, hogy fel kell mérni és minimálisra kell csökkenteni a csalás elleni architektúrában részt vevő szereplők közötti párhuzamosságokat és átfedéseket; elő kell mozdítani a csalás elleni nemzeti szintű stratégiákat; fokozni kell a digitális eszközök és adatbázisok használatát; mérlegelni kell egy központosított irányítási struktúra bevezetését; stratégiai felügyeletet kell biztosítani és kezelni kell a strukturális hiányosságokat; valamint javítani kell a jelentéstételi keretet azáltal, hogy az átláthatóság és az elszámoltathatóság fokozása érdekében valamennyi komponens eredményeit beépítik az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves jelentésbe (a PIF-jelentésbe).

A Számvevőszék több különjelentést is elfogadott a csalás elleni küzdelemről⁷, és csalással kapcsolatos egyéb ellenőrzéseket⁸ is végez. Értékeléseinek tárgyát képezik különösen az Európai Ügyészség (EPPO), az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), az EU Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust) és a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol) közötti munkamegállapodások és koordináció⁹; valamint a nemzeti ellenőrzési rendszerek hatékonysága a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) alapjainak kezelésében¹⁰ a csalás megelőzése, felderítése és adott esetben korrekciója terén¹¹. Egy harmadik folyamatban lévő ellenőrzés¹² a Bizottság 2019. évi csalás elleni stratégiája cselekvési tervének¹³ eredményességét fogja értékelni.

A csalás elleni architektúra felülvizsgálata holisztikus megközelítésen alapul. A felülvizsgálat során feltérképezik a csalás elleni architektúra szereplőit; azonosítják és kezelik az Unió

³ COM(2023) 234 final.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (HL L 433L., 2020.12.22., 1. o.).

⁵ Az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentés – a csalás elleni küzdelem – 2023. évi éves jelentés, 2025. április 1., Európai Parlament, Költségvetési Ellenőrző Bizottság, jelentéskészítő tag: Gilles Boyer.

⁶ Lásd továbbá: „Az EU csalás elleni architektúrája – az uniós szintű szereplők szerepe: miként működnek együtt és milyen kihívásokkal szembesülnek” című tanulmányt, mely az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága megrendelésére a Belső Politikák Főigazgatósága a Költségvetési Tematikus Főosztály (PE 763.761) és a Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja (Centre for Strategy and Evaluation Services – CSES) készítette, 2024 augusztus.

⁷ Például az Európai Számvevők 7/2024. számú különjelentése a szabálytalan uniós kiadások visszafizettetésére szolgáló bizottsági rendszerekről.

⁸ Például a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel (RRF) és a tagállamok ellenőrzési rendszereiről, valamint a Bizottság csalás elleni stratégiájáról.

⁹ A közzétételre a tervek szerint 2025 szeptemberében kerül sor. A jelentéskészítő tag J. Gregor.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (HL L 57., 2021.2.18., 17. o.).

¹¹ A közzétételre a tervek szerint 2025 decemberében kerül sor. A jelentéskészítő tag I. Maletić.

¹² A közzétételre a tervek szerint 2026 szeptemberében kerül sor. A jelentéskészítő tagról még nem született döntés.

¹³ A Bizottság csalás elleni stratégiára vonatkozó cselekvési terve – 2023. évi felülvizsgálat, COM(2023) 405 final.

pénzügyi érdekeit potenciálisan sértő kiskapukat; valamint előmozdítják a hatékonyságot a csalás elleni küzdelem ciklusának valamennyi szakaszában (megelőzés, felderítés, vizsgálat, vádhatósági eljárás és korrekciók/visszafizettetések). A „ProtectEU: Európai belső biztonsági stratégia”¹⁴ című dokumentumban foglaltaknak megfelelően a csalás elleni architektúra felülvizsgálatának eredményei hozzájárulnak majd a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők, az Európai Ügyészség, az OLAF, az Europol, az Eurojust, a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Hatóság (AMLA) és a javasolt uniós vádhatóság közötti kiegészítő jelleg fokozásához. A csalás elleni küzdelem erősíthető, ha ennek fókuszába a jobb információgyűjtés, a jobb információfelhasználás és adatmegosztás, az adatokhoz való hozzáférés javítása, a modern technológiáknak – köztük a mesterséges intelligenciának – a csalások jobb felderítése és kivizsgálása érdekében történő alkalmazása, a bünygyi és közigazgatási vizsgálati eszközök alkalmazása közötti fokozott szinergia, valamint a jobb együttműködés kerül. A felülvizsgálat középpontjában a hatékony elrettentés és válaszáadás áll. Bár a felülvizsgálat kifejezetten a csalás elleni architektúra javítására összpontosít annak érdekében, hogy az uniós pénzeszközök jobban védve legyenek a csalással szemben, a felülvizsgálat támogathatja az egyéb súlyos bűncselekmények elleni küzdelmet is.

Ez a fehér könyv a csalás elleni architektúra közelgő felülvizsgálata során megvizsgálandó lehetséges megközelítéseket mutatja be. A csalás elleni architektúra felülvizsgálatának eredményét a Bizottság 2026-ban közleményben fogja ismertetni, amelyet adott esetben lehetséges jogalkotási javaslatok kísérnek majd. A felülvizsgálat a csalás elleni architektúra szempontjából releváns egyes szereplőkre alkalmazandó jogi keretek, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet¹⁵ és az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni küzdelemről szóló irányelv (a továbbiakban: PIF-irányelv)¹⁶ folyamatban lévő értékelésének eredményeire épül majd.

2. Az EU csalás elleni architektúrája és annak szereplői

Az EU csalás és szabálytalanságok elleni küzdelemre irányuló képessége az évek során fejlődött, és új szereplőkkel erősödött, amelyek mindannyian hozzájárulnak az összehangolt erőfeszítésekhez. Uniós szinten az Unió pénzügyi érdekeinek védelmének feladatával először 1988-ban a Csalás Elleni Koordinációs Egységet (UCLAF)¹⁷, majd az OLAF-ot bízták meg. Azóta fokozatosan több más, a csalás elleni küzdelemben részt vevő szervet is létrehoztak az Unió pénzügyi érdekeit védő rendszer hatékonyabbá tétele érdekében.

Ezek azok a csalás elleni küzdelemben hatáskörrel rendelkező fő uniós szintű szereplők, amelyek együttesen alkotják az EU csalás elleni architektúráját:

¹⁴A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2025. április 1.) „*ProtectEU: Európai belső biztonsági stratégia*”, COM(2025) 148.

¹⁵A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL L 312., 1995.12.23., 1. o.).

¹⁶Az 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.).

¹⁷Az UCLAF az Európai Bizottság Főtitkárságának részeként létrehozott munkacsoport volt. Ez vezetett az OLAF 1999-es létrehozásához. Lásd a Bizottság 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozatát az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.).

- Az intézményekben, szervezetekben és hivatalokban a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők felelnek a szabályszerű kiadásokért és az uniós költségvetés helyes felhasználásáért, összhangban a szakpolitikai prioritásokkal és a társjogalkotók által a többéves programokban meghatározott modalitásokkal, figyelembe véve a Belső Ellenőrzési Szolgálat ajánlásait is. Feladataik közé tartozik a csalások és szabálytalanságok felderítése és megelőzése, valamint igazgatási intézkedések meghozatala az Unió költségvetésének védelme és a jogosulatlanul kifizetett uniós források visszafizettetése érdekében, a pénzügyi rendelet¹⁸ vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szemben a csalás, a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzése, felderítése és korrekciója elsődlegesen a tagállamok felelőssége. A megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőknek biztosítani kell nyújtaniuk arra vonatkozóan, hogy a tagállamok teljesítik ezt a kötelezettséget¹⁹. A bevételi területen a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők gondoskodnak arról, hogy a tagállamok eleget tegyenek annak a kötelezettségüknek, hogy a saját forrásokat időben és megfelelően az uniós költségvetés rendelkezésére bocsássák.
- Az OLAF felel az igazgatási vizsgálatok lefolytatásáért az Unió pénzügyi érdekeinek csalással, korrupcióval és egyéb jogellenes tevékenységekkel szembeni védelme érdekében. Az OLAF teljes függetlenséggel gyakorolja vizsgálati jogkörét (ideértve a helyszíni ellenőrzéseket is) mind a kiadások, mind a bevételek területén. Számos rendelet szabályozza vizsgálatait, valamint a tagállamok illetékes hatóságai és a csalás elleni architektúrában részt vevő egyéb szereplőkkel való együttműködését²⁰. Az OLAF emellett a Bizottság vezető szolgálata az európai csalás elleni politika kidolgozásában és fejlesztésében²¹.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (átdolgozás) (HL L 2024/2509., 2024.9.26.).

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (HL L 57., 2021.2.18., 17. o.).

²⁰ E rendeletek a következők:

1. Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról (az OLAF-rendelet).
2. Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/2030 rendelete (2016. október 26.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) Felügyelő Bizottságának titkársága tekintetében történő módosításáról.
3. Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálatainak hatékonysága tekintetében történő módosításáról.
4. A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról.
5. A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről.
6. A Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről.

²¹ Közlemény a Bizottságnak az Európai Bizottságon belüli irányításról (2020. június 24.), C(2020) 4240 final, 16. o.

- 2021 óta az Európai Ügyészség²² egységes hivatalként működik a részt vevő uniós tagállamokban²³, amelyek az Európai Ügyészségről szóló rendelet értelmében átruházták az Európai Ügyészségre a PIF-irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények (a továbbiakban: PIF-bűncselekmények) – ideértve a csalást, korrupciót és pénzmosást, valamint a szervezett bűnözést, amennyiben a középpontban a PIF-bűncselekmények állnak – elkövetőivel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek bíróság elé állítása tekintetében fennálló jogköröket. Az Európai Ügyészség az uniós és a nemzeti büntetőeljárási erőfeszítéseket egyesíti a PIF-bűncselekmények elleni küzdelem egységes megközelítésében.
- Az Eurojust²⁴ 2002-ben jött létre. Központként működő uniós ügynökségként elősegíti a nemzeti igazságügyi hatóságok közötti együttműködést a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények, köztük a korrupció elleni küzdelemben. Támogatja és koordinálja a nemzeti hatóságok (az EU-n kívüli országok és az uniós tagállamok) erőfeszítéseit a határokon átnyúló bűncselekmények (pl. csalás, szervezett bűnözés és terrorizmus) felderítése és üldözése terén.
- Az Europol²⁵ 1999-ben kezdte meg működését. Feladata, hogy támogassa az uniós tagállamok bűnüldöző hatóságait a súlyos nemzetközi és szervezett bűnözés, a kiberbűnözés és a terrorizmus valamennyi formájának megelőzésében és leküzdésében. Elemzési és operatív segítségnyújtást kínál az említett hatóságoknak, továbbá együttműködik a nem uniós partnerállamokkal és nemzetközi szervezetekkel az együttműködés fokozása érdekében.
- Az EU külső ellenőreként eljáró Európai Számvevőszék megvizsgálja az EU valamennyi bevételi és kiadási kimutatását azzal a céllal, hogy az Európai Parlament és a Tanács számára évente megbízhatósági nyilatkozatot készítsen a kimutatások megbízhatóságáról és a kimutatások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről. Ennek során a szabálytalanságokról is jelentést tesz. A Számvevőszék emellett az uniós kiadások és szakpolitikák számos területére vonatkozó különjelentéseket és felülvizsgálatokat fogad el.
- Az AMLA-t 2024-ben hozták létre a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése érdekében. 2028. január 1-jétől lesz teljes mértékben működőképes. Hatáskörei lehetővé teszik majd, hogy támogassa a felügyelettel vagy pénzügyi információk előállításával megbízott nemzeti hatóságok operatív koordinációját. Az AMLA emellett közvetlen felügyeleti hatásköröket kapott, ideértve a közvetlen felügyelete alatt álló gazdasági szereplőkkel és pénzügyi intézetekkel (ideértve a bankokat is) szembeni pénzbírságok és igazgatási intézkedések kiszabásának lehetőségét annak biztosítása érdekében, hogy azok helyesen és következetesen alkalmazzák a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozó uniós szabályokat. Ezeket a szabályokat átdolgozták, és 2027 közepétől az egész Unióban alkalmazni fogják.

²² A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (az Európai Ügyészségről szóló rendelet), (HL L 283., 2017.10.31., 1. o.).

²³ Jelenleg Dánia, Írország és Magyarország kivételével az összes tagállam részt vesz az Európai Ügyészségben.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről, PE/37/2018/REV/1 (HL L 295., 2018.11.21., 138. o.).

²⁵ A Tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (HL L 121., 2009.5.15., 37. o.).

- A Bizottság 2023. május 17-én a vámügyi reformcsomag²⁶ részeként javaslatot terjesztett elő egy uniós vámhatóság létrehozására. Az említett új hatóság elő fogja mozdítani egy központosítottabb digitalizált megközelítés követését, különösen a vámügyi kockázatkezelés és vámellenőrzés terén, ami egy hatékonyabb, erősebb és csalásbiztosabb vámuniót fog szavatolni, és biztosítani fogja, hogy a hatóság kulcsszerepet töltsön be a csalás elleni küzdelemben az Unió külső határain.

Az uniós intézmények és a tagállamok közötti, valamint maguk a tagállamok közötti együttműködés kulcsfontosságú, mivel az Unió pénzügyi érdekeinek védelme az EU és a nemzeti hatóságok közös felelőssége. A tagállamok felelősek az Unió pénzügyi érdekeit hatékonyan védő szabályok és eljárások elfogadásáért, végrehajtásáért és érvényesítéséért. Emellett vezető szerepet játszanak és konkrét kötelezettségekkel rendelkeznek az uniós költségvetést érintő csalárd tevékenységek felderítésében, bejelentésében és kezelésében. Például az adózás területén a határokon átnyúló héacsalások elleni küzdelem érdekében 2010-ben létrehozták az Eurofisc tagállami hálózatot²⁷. Megbízata kiterjed a közös adatfeldolgozásra és -elemzésre, a nyomkövetési intézkedések koordinálására, valamint a héamentes behozatalokra vonatkozó vámadatokhoz való hozzáférésre²⁸.

Az uniós jog előírja a Bizottság és a tagállamok illetékes hatóságai közötti őszinte és hatékony együttműködést az OLAF-on keresztül, valamint azt, hogy az OLAF támogassa az Európai Ügyészség büntetőügyeit vagy igazgatási vizsgálatokkal egészítse ki azokat. A csalás elleni küzdelem szereplői között már megfelelő szintű együttműködés jött létre. Ez magában foglalja azt, hogy az OLAF támogatja vagy igazgatási vizsgálatokkal egészíti ki az Európai Ügyészség büntetőügyeit; koordinálja a tagállami hatóságok vizsgálati tevékenységeit, segítséget nyújt a hatóságoknak, közös vizsgálatokat folytat az Európai Ügyészség, az Europol, az Eurojust, az OLAF és a tagállami hatóságok támogatásával és részvételével, operatív megbeszéléseket tart, valamint az OLAF²⁹, az Európai Ügyészség, az Europol, az Eurojust és a Számvevőszék között éves eszmecserét szervez az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és a Bizottsággal.

A szinergiákra és az erőforrások optimalizálására való stratégiai összpontosítás alapvető fontosságúvá vált, tekintettel a csalás elleni küzdelem különböző szereplőinek eltérő megbízatásaira és képességeire, valamint az architektúra új szereplőkkel való bővítésére. Kulcsfontosságú, hogy valamennyi szervezet képes legyen a saját szerepét ellátni az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalások megelőzése és leküzdése érdekében fennálló zökkenőmentes és hatékony rendszerben.

3. A csalás elleni architektúra felülvizsgálatának kiemelt területei

²⁶ Lásd különösen az Unió Vámkódexnek és az Európai Unió vámhatóságának a létrehozásáról, valamint a 952/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot (COM(2023) 258 final). A javaslat a társjogalkotók előtt van.

²⁷ A Tanács 904/2010/EU rendelete (2010. október 7.) a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről (átdolgozás) (HL L 268., 2010.10.12., 1. o.).

²⁸ Az Europol, az Eurojust és az Eurofiscet továbbra is a „kormányközi harmadik pillér szellemisége” jellemzi, mivel a nemzeti hatóságok végső döntésétől függenek, amelyet nem hivatottak helyettesíteni.

²⁹ 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 európai parlamenti és tanácsi 883/2013/EU, Euratom rendelet 16. cikke (HL L 248., 1. o.).

3.1. Megerősített megelőző intézkedések

Már léteznek az uniós pénzeszközöket érintő csalások megelőzésére szolgáló erős rendszerek és a Bizottság belső ellenőrzési stratégiája részeként lépéseket tett ezek folyamatos fejlesztése érdekében. Emellett a 2024. évi költségvetési rendelet³⁰ számos újítást vezetett be, amelyek a következő többéves pénzügyi kerettől kezdve segítenek majd a szabálytalanságok – többek között a csalás és a korrupció – megelőzésének és felderítésének, korrekciójának és nyomomonkövetésének megerősítésében. Ezek közé tartoznak a következők:

- Számos javítás³¹ a **korai felismerési és kizárási rendszerben (EDES)**³² és a rendszer hatályának kiterjesztése megosztott irányításra (és a tagállamokkal történő közvetlen irányításra) 2028. január 1-jétől. Az EDES lehetővé teszi a csalárd vagy megbízhatatlan gazdasági szereplők korai szakaszban és feltételezett tények alapján történő felderítését. Amennyiben megállapítást nyer a kötelezettségszegés, a gazdasági szereplő ideiglenesen, legfeljebb öt évre kizárható az uniós forrásokból. Az EDES-esetek bizonyos feltételek mellett pénzügyi szankciók kiszabásához is vezethetnek. A határozatokat egy központi adatbázisban rögzítik, amelyhez valamennyi intézmény, szerv és hivatal és tagállami hatóság hozzáférhet.
- Az adatok 2028. január 1-jétől való kötelező bevitele az **egységes adatbányászati és kockázatértékelési eszközbe (Arachne+)** audit és ellenőrzési célokból. Az összes tagállam hatóságai által valamennyi alap tekintetében gyűjtött adatok egyetlen, az egész Unióra kiterjedő eszközbe kerülnek. Ez Unió-szerte javítja majd az ellenőrzési és auditálási funkciókat, és támogatja a nemzeti hatóságokat és a csalás elleni architektúra szereplőit a csalás, a korrupció és a szabálytalanságok – ideértve az összeférhetetlenséget és a kettős finanszírozást – megelőzésében, felderítésében, korrekciójában és nyomomonkövetésében. Az irányító hatóságok az Arachne+ eszközt továbbra is önkéntes alapon használhatják, de az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megállapodott abban, hogy 2027-ben a Bizottság által benyújtandó, az eszköz készenlétét értékelő jelentés alapján újra megvizsgálják az Arachne+ kötelező használatát.

A csalás megelőzésére szolgáló erőfeszítéseket folytatni kell, és tovább lehetne fokozni. Az OLAF jelentős tapasztalatra tett szert, és kiterjedt kapcsolattartói hálózatot alakított ki a tagállamokkal és harmadik országokkal, hogy elősegítse a csalás elleni stratégiák kidolgozását a tagállamokban és a nem uniós országokban. Az OLAF felbecsülhetetlen értékű szakértelmét a csalás és korrupció megelőzése terén a csalás elleni architektúra valamennyi szereplőjének a lehető legnagyobb mértékben ki kell használnia. A csalás elleni architektúra szereplőit ösztönözni kell az OLAF által koordinált csalás elleni koordinációs szolgálat annak érdekében történő igénybevételére, hogy a csalás és korrupció megelőzése terén a nemzeti és uniós szintű szervek közötti együttműködést megerősítsék. Jobban ki kell használni az 515/97/EK tanácsi

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (átdolgozás) (HL L 2024/2509., 2024.9.26.) ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

³¹ A javítások közé tartozik a gyorsított eljárás, a bejelentés jogi védelme, a tényleges tulajdonos kizárásának lehetősége, valamint néhány új eset, amikor súlyos szakmai kötelezettségszegés esetén kizárásra kerülhet sor.

³² Az EDES 2016-ban került felállításra az Unió pénzügyi érdekeit védő egyik eszközként.

rendelet szerinti információcserét is a nemzeti közigazgatási hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtás fokozására a csalás megelőzése tekintetében³³.

A csalás megelőzése különösen fontos **a bevételi területen, ahol a hatóságok valószínűleg nem tudják visszafizettetni az elkövetők által kijátszott összegeket.** A tagállamok felelőssége az elveszett összegek (különösen a héa és a vámok) visszafizettetése. Az elvesztett összegek nagy részét azonban a nemzeti hatóságok nem tudják visszafizettetni (még akkor sem, ha a csalókat azonosítják, büntetőeljárás alá vonják és elítélik), mert a csalók általában fizetéseképtelenséget vagy csődöt jelentenek vagy nem tartoznak uniós joghatóság alá. Az igazgatási vizsgálatok középpontjában ezért jelenleg a csalás korai szakaszban történő felderítése, valamint a nemzeti hatóságok által végzett ellenőrzések összehangolása áll, hogy megelőzzék a további csalárd behozatalokat, illetve óvintézkedéseket fogadjanak el az uniós költségvetés védelme érdekében. A nyomozások ezen a területen nagyrészt a csalás mögött álló szervezett bűnözői hálózatok azonosítására, tevékenységük leállítására, a bűnözői hálózatok felszámolására, valamint a jövőbeni csalások és a kapcsolódó veszteségek megelőzésére összpontosítanak.

A csalás elleni stratégiák alapvető fontosságúak a csalás és a korrupció átfogó módon történő kezeléséhez, amely a csalás elleni küzdelem teljes ciklusában integrálja az intézkedéseket, ideértve a megelőzést is. A Bizottság csalás elleni stratégiája és annak cselekvési terve 2023-ban felülvizsgálatra került. Az új cselekvési terv 7 témakörben 44 intézkedést tartalmaz, amelyek lefedik a Bizottság csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos prioritásait. A terv első témája a digitalizáció, és az intézkedések negyede a Bizottság és a tagállamok informatikai eszközeinek csalás elleni célokra való használatának javítására összpontosít (pl. Arachne, EDES és IMS³⁴). A cselekvési terv előírja továbbá a Bizottságon belüli, valamint a kulcsfontosságú külső partnerekkel és a civil társadalommal való fokozott együttműködést az uniós finanszírozás védelme érdekében. A további témák közé tartozik a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, a vámcsalás, valamint az etika és a csalás elleni kultúra további erősítése a Bizottságon belül. A cselekvési terv végrehajtása folyamatban van. Emellett a Bizottság szolgálatai és a végrehajtó ügynökségek csalás elleni ágazati stratégiákkal rendelkeznek, amelyek tovább erősítik a meglévő csalás elleni keretet.

A megelőzés további javítása érdekében nemzeti szinten is be lehetne vezetni csalás elleni stratégiákat és kapcsolódó cselekvési terveket. Jelenleg nem minden tagállam rendelkezik nemzeti csalás elleni stratégiával, és a meglévő stratégiák nem feltétlenül követnek következetes megközelítést. Ez gyengeségekhez és hiányosságokhoz vezethet a csalás elleni globális megközelítés terén.

³³ A Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében a hatóságok és a Bizottság együttműködéséről (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.).

³⁴ A szabálytalanságkezelő rendszer (IMS) egy kifejezetten a szabálytalanságok bejelentésére szolgáló elektronikus rendszer. A tagállamok és a kedvezményezett országok számára fejlesztették ki és bocsátották rendelkezésre. Az IMS-t a Csalás Elleni Információs Rendszer (AFIS) keretében működtetik és 35 ország használja.

3.2. A felderítés javítása

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságok, csalások és egyéb illegális tevékenységek lehető legkorábbi szakaszokban való felderítése szükséges előfeltétele annak, hogy hatékonyan végre lehessen hajtani a csalás elleni küzdelem ciklusát nemzeti és uniós szinten.

a. Bejelentés

Nemzeti szinten legfőképpen a tagállamok felelőssége a csalás és a korrupció felderítése és az Európai Ügyészségnek időben történő bejelentése a vizsgálat és a vádhatósági eljárás lefolytatása céljából, valamint az egyéb szabálytalanságok OLAF-nak történő gyors bejelentése, a csalási tevékenységekre vonatkozó megbízható adatok biztosítása mellett. Ez alapvető lépés ahhoz, hogy a Bizottság tudomást szerezzen a tagállamokban felderített, megállapított vagy feltételezett szabálytalanságokra és csalásokra vonatkozó nélkülözhetetlen információkról. E tekintetben a következő többéves pénzügyi keret lehetőséget nyújt a nemzeti jelentéstételi eljárások megfelelőségének felülvizsgálatára.

A meglévő eszközök, például az IMS, az OWNRES³⁵ és az EDES (annak korai felderítésre vonatkozó része) használata jelentősen hozzájárulhat azon információk további terjesztéséhez, amelyek a megfelelő megelőző intézkedések meghozatalához és a csalási esetek korai felderítéséhez vezethetnek.

Emellett a bejelentő személyek védelme hatékony eszköz a csalás és a korrupció elleni küzdelemben. Kulcsfontosságú szerepet tölthet be mind a kormányzati, mind a vállalati magatartás átláthatóságának és elszámoltathatóságának támogatásában, és fényt deríthet olyan csalárd tevékenységekre, amelyeket egyébként nehéz lenne felderíteni. A bejelentő személyekről szóló uniós irányelv³⁶ hatékony végrehajtása hozzájárulhat az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalárd tevékenységek jobb és korábbi felderítéséhez.

b. A csalás elleni architektúra szereplői közötti információcsere

Az Eurojust és az Europol a megfelelő igazságügyi és bünyldöző szervek közötti hatékony koordináció biztosításával és az információcsere elősegítésével fokozza az EU képességét a csalás elleni küzdelem terén. Segítenek felülkerekedni a nemzeti határok és az eltérő jogi keretek jelentette korlátokon, ezáltal erősítik a csalásra és korrupcióra adott kollektív uniós válaszlépéseket, valamint gátolják az elkövetőket abban, hogy kihasználják a nemzeti rendszerek közötti különbségeket. Az Europol és az Eurojust számára kulcsfontosságú, hogy fokozzák együttműködésüket annak érdekében, hogy biztosítsák a büntető igazságszolgáltatási folyamat egészének teljes körű lefedettségét, és ezáltal elősegítsék a nyomozások sikeres büntetőjárásba és a bűnözők elítélésébe való átmenetét.

A felderítéshez elengedhetetlen a csalás elleni architektúra szereplői közötti együttműködés, illetve adat- és információcsere. A növekvő adatmennyiségre tekintettel hasznos lehet az

³⁵ A Bizottság elektronikus rendszerként létrehozta a saját források adatbázisát (OWNRES) a tradicionális saját forrásokra való jogosultságot érintő csalások és szabálytalanságok bejelentésének és nyomkövetésének elősegítése érdekében.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (HL L 305., 2019.11.26., 17. o.).

egységes és harmonizált adatokon alapuló információcserét elősegítő valamennyi mechanizmus. Amennyiben megvalósítható, az ilyen információcsere valós időben és interoperabilis alapon, az adatvédelmi szabályokkal összhangban történne, hogy javuljon az információmegosztás hatékonysága, és elősegítsék valamennyi érintett szereplő időben és összehangoltan történő fellépését. Például a hasznosítható információk haladéktalan megosztása kulcsfontosságú a bűncselekmények gyanújának Európai Ügyészségnek történő, indokolatlan késedelem nélküli bejelentésének megkönnyítése szempontjából³⁷. Egy másik példa, hogy az OLAF által a vámcsalásokkal kapcsolatos vizsgálatok során gyűjtött adatok hasznosak lehetnek az Europol számára az uniós korlátozó intézkedések (szankciók) megkerülése elleni küzdelem terén folytatott munkájához.

c. Az új technológiák és a mesterséges intelligencia alkalmazása, adatelemzés és a hírszerzési információk megosztása

A csalók új technológiákat használva keresnek új módszereket a csalások elkövetésére. Az MI és az új informatikai eszközök azonban a csalás elleni architektúra szereplőinek is segíthetnek a csalás elleni küzdelem fokozásában. Ezen eszközök képesek nagy mennyiségű adat elemzésére, ami különösen hasznos lehet a csalás korai szakaszokban való felderítésében.

A **megelőzés és felderítés** tekintetében a következő kulcsfontosságú kérdéseket lehetne a csalás elleni architektúra felülvizsgálata során megvizsgálni:

- Hogyan biztosítható, hogy minden szereplő a lehető legkorábban megtegye a megfelelő lépéseket (ideértve a szükséges információk megosztását) mind nemzeti, mind uniós szinten annak érdekében, hogy a csalásmegelőzési és -felderítési képességet az egész Unióban megerősítsék?
- Hogyan biztosítható a bejelentett szabálytalanságokra és csalásokra vonatkozó hasznosítható információkhoz való korai hozzáférés, többek között a független uniós vizsgálati szervek körében?
- Milyen jogszabály-módosításokra van szükség ahhoz, hogy a csalás elleni architektúra valamennyi szereplője számára megkönnyítsük a vonatkozó adatokhoz való hozzáférést, az információmegosztást és a technikai támogatás összevonását, építve a csalás elleni architektúra egyes szereplőinek erősségeire, valamint szavatolva a megfelelő eljárási és adatvédelmi biztosítékokat?
- Hogyan erősíthetik a nemzeti csalás elleni stratégiák a csalás elleni küzdelmet?
- Hogyan biztosítható a gyanított szabálytalanságok és csalások tagállamok általi hatékony bejelentése (IMS, OWNRES) és a bejelentett információk megelőzésre és felderítésre való felhasználása?
- Hogyan lehetne ösztönözni az új MI-eszközök, valamint a meglévő eszközök, például az EDES és az Arachne+ tagállamok és a csalás elleni architektúra szereplői által történő használatát a megelőzési/felderítési arány növelése érdekében?

³⁷ Lásd az Európai Ügyészségről szóló rendelet 24. cikkét.

3.3. A vizsgálati és bűnüldözési képességek javítása

a. Adatmegosztás, operatív elemzés és kriminalisztikai kapacitások a vizsgálati szakaszban

A csalás elleni architektúra érintett szereplőinek digitális eszközeiben rendelkezésre álló adatok gyűjtésében, megosztásában és elemzésében jelentős potenciál rejlik, az MI alkalmazása révén is. Ezt a potenciált azonban visszafogják a tagállamok közötti, az információfelhasználás és -csere terén fennálló különbségek. Az ilyen eltérések a csalás elleni küzdelem láncának különböző szakaszaiban jelentkezhetnek, de a vizsgálati szakaszban továbbra is jelentős következményekkel járnak.

A csalás elleni architektúra szereplői már most is hozzáférhetnek egymás adatbázisaihoz, de az ilyen hozzáférés és adatmegosztás feltételei még tovább javíthatók. Hasznos lehet például bizonyos feltételek, valamint megfelelő eljárási és adatvédelmi biztosítékok szavatolása mellett olyan különös szabályokat létrehozni, amelyek lehetővé teszik az OLAF és az Európai Ügyészség számára, hogy információt cseréljenek az Eurofisc hálózattal, és uniós szinten központosított hozzáférést biztosítsanak számukra bizonyos héa-információkhoz, hogy kivizsgálhassák az esetleges csalásokat vagy héával kapcsolatos szabálytalanságokat.

Egy másik terület, amelyen javíthatók a szinergiák, a szakértelem felhasználása. A csalás elleni architektúra valamennyi szereplője belső elemzési képességeket és/vagy kriminalisztikai szakértelmet használ munkája elvégzése során. Az uniós közigazgatás erőforrásainak korlátai miatt megfelelő igazgatási megállapodásokat lehetne hozni a meglévő szakértelem összevonása, továbbá a csalás elleni architektúra különböző szereplőinek bevonásával zajló, a csalás elleni korszerű vizsgálatokhoz szükséges közös kapacitások kiépítésének lehetővé tétele érdekében.

A csalás elleni architektúra uniós szereplői között az OLAF és az Europol egyedülállóan nagy tapasztalattal rendelkezik a kriminalisztika és az operatív elemzés terén. Az Europol már most is elősegíti a bűnüldöző hatóságok közötti információcserét, ideértve a rendőrséget és a vámhatóságokat is. A folyamatban lévő értékelés eredményeinek előrevetítése nélkül, a csalás elleni architektúra felülvizsgálata során és az Europol megbízatásának a „ProtectEU: Európai belső biztonsági stratégia” című dokumentumban bejelentett aktualizálásának keretében mérlegelni lehetne az Europol – mint az adatelemzés és a kriminalisztikai adatszerzés potenciálisan kulcsfontosságú uniós szereplője – tevékenységi körének fokozott megerősítését³⁸. Ezen túlmenően a csalás elleni architektúra szereplői közötti szoros együttműködés és információcsere lehetővé teheti a csalással kapcsolatos vizsgálatok során esetlegesen felmerülő, egyéb súlyos bűncselekményekre utaló jelek alapján további intézkedések meghozatalát is.

³⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2025. április 1.) „ProtectEU: Európai belső biztonsági stratégia”, COM(2025) 148.

Végül az új uniós vámhatóság³⁹ által működtetett uniós vámügyi adatközpont összevonja a vámforgalomra vonatkozó valós idejű adatokat és a fokozott adatelemzési kapacitást, ami lehetővé teszi a jobb kockázatkezelést és vámellenőrzést a külső határokon.

b. Az Európai Ügyészség és az OLAF közötti fokozott kiegészítő jelleg és koordináció

Tekintettel az Európai Ügyészség és az OLAF uniós költségvetés védelmére vonatkozó közös célkitűzésére, az Európai Ügyészségről szóló rendelet kifejezetten tiltja, hogy az OLAF párhuzamos igazgatási vizsgálatokat folytasson ugyanabban az ügyben, amelyben az Európai Ügyészség nyomozást végez, miközben az uniós jogalkotó egyértelművé tette, hogy az Európai Ügyészségnek és az OLAF-nak szoros együttműködést kell kialakítania és fenntartania annak érdekében, hogy biztosítsák megbízatásuk egymást kiegészítő jellegét, és elkerüljék az átfedéseket. Az Európai Ügyészségről szóló rendelet kimondja, hogy az Európai Ügyészség kérheti az OLAF-tól, hogy „támogassa vagy egészítse ki” az Európai Ügyészség tevékenységét, többek között igazgatási vizsgálatok lefolytatásával⁴⁰. A később módosított OLAF-rendelet ezeket a vizsgálatokat – habár ezek nem minden esetben tartalmazzak vizsgálati tevékenységeket – „kiegészítő vizsgálatoknak” nevezte, külön jogi keretet biztosítva az OLAF számára ezek lefolytatására és az Európai Ügyészséggel való együttműködésre.

Az OLAF által az Európai Ügyészségnek nyújtott támogatást és a kiegészítő vizsgálatokat az OLAF és az Európai Ügyészség közötti munkamegállapodás⁴¹ is tükrözi, amely kimondja, hogy „céljuknak kell tekinteniük az óvintézkedések elfogadásához vagy a pénzügyi, fegyelmi vagy igazgatási intézkedések végrehajtásához szükséges információk gyűjtésének megkönnyítését.” Az OLAF kiegészítő vizsgálataira és tevékenységeire különösen a következő helyzetekben lehet szükség: i. az Európai Ügyészség által vizsgált bűncselekményre alkalmazandó elévülési idő konkrét akadályt jelent a hatékony visszafizettetés előtt; ii. igazgatási óvintézkedések meghozatalára van szükség, és amennyiben lehetséges, a visszafizettetési intézkedéseket korai szakaszban, az Európai Ügyészség nyomozásának befejezéséig kell megindítani; iii. a feltételezett bűncselekményből származó kár veszélyezteti az Unió költségvetését; iv. alapos okkal feltételezhető, hogy fegyelmi vagy igazgatási

³⁹ Lásd az Unió Vámkódexnek és az Európai Unió vámhatóságának a létrehozásáról, valamint a 952/2013/EU rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot (COM(2023) 258 final).

⁴⁰ Lásd az Európai Ügyészségről szóló rendelet 101. cikkének (3) bekezdését: „Az Európai Ügyészség az általa folytatott nyomozás során kérheti az OLAF-tól, hogy az OLAF a megbízatásával összhangban támogassa vagy egészítse ki az Európai Ügyészség tevékenységét különösen az alábbiak révén: a) információk, elemzések (többek között igazságügyi szakértői elemzések), szaktudás és operatív támogatás rendelkezésre bocsátása; b) az illetékes nemzeti közigazgatási hatóságok és az uniós szervek konkrét intézkedései koordinációjának elősegítése; c) igazgatási vizsgálatok lefolytatása. Lásd az OLAF-rendelet 12e. cikkét („A Hivatal részéről az Európai Ügyészség számára nyújtott támogatás”), amely a következőképpen rendelkezik: „(1) Az Európai Ügyészség által folytatott nyomozás során és az Európai Ügyészségnek az (EU) 2017/1939 rendelet 101. cikke (3) bekezdésének megfelelő megkeresésére a Hivatal a megbízatásával összhangban támogatja vagy kiegészíti az Európai Ügyészség tevékenységét, különösen az alábbiak révén: a) információk, elemzések (többek között igazságügyi szakértői elemzések), szaktudás és operatív támogatás rendelkezésre bocsátása; b) az illetékes nemzeti közigazgatási hatóságok és az uniós szervek konkrét intézkedései koordinációjának elősegítése; c) igazgatási vizsgálatok lefolytatása.”

⁴¹ Az Európai Csalás Elleni Hivatal és az Európai Ügyészség közötti munkamegállapodás 6.2. pontja, 2021. július 5.:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

intézkedések meghozatalára vonatkozó ajánlások szükségesek vagy indokoltak (ideértve az ügynek EDES-testület elé utalására vonatkozó ajánlásokat); és v. nem család szabálytalanságra utaló bizonyítékok állnak rendelkezésre.

A kiegészítő igazgatási vizsgálatok alkalmazása azonban mindeddig meglehetősen korlátozott maradt⁴², habár mindkét típusú vizsgálat (büntetőjogi és igazgatási) nélkülözhetetlen, illetve hozzájárul az Unió költségvetésének teljes körű védelméhez és a károk megelőzéséhez vagy korlátozásához. Az uniós költségvetés hatékony védelme érdekében például a lehető leghamarabb megfelelő igazgatási intézkedéseket kell hozni a már kifizetett pénzeszközök védelmére és a további pénzeszközök indokolatlan elköltésének megakadályozására, beleértve az EDES-intézkedéseket is. Az összes rendelkezésre álló eszköz teljes körű alkalmazásával, valamint annak egyidejű biztosításával, hogy a nyomozások és az igazgatási vizsgálatok között ne legyen átfedés, az EU jobban megvédheti pénzügyi érdekeit, és előmozdíthatja az átlátható, elszámoltatható és fenntartható pénzügyi környezetet.

Ezért érdemes mérlegelni, hogy mely módszerekkel lehetne fokozni az Európai Ügyészség és az OLAF (valamint a csalás elleni architektúra egyéb szereplői) közötti együttműködést és kiegészítő jelleget, hogy elkerülhető legyen az összehangolatlan fellépések kockázata; miként lehetne biztosítani a két hivatal szerepkörének a lehető legegységesebb elhatárolását; és miként lehetne formalizálni a különböző tevékenységek elvégzésének feltételeit.

c. A vádhatósági eljárások fokozottabb támogatása

Az Európai Ügyészségről szóló rendeletnek megfelelően az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik a PIF-irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek bíróság elé állítása.

A tapasztalatok fényében mind nemzeti, mind uniós szinten szükség lehet bizonyos fejlesztésekre ahhoz, hogy az Európai Ügyészség tevékenysége hatékonyabb legyen. Nemzeti szinten a célzott és szakosodott büntetőhatóságok hatékonyabban támogathatnák az Európai Ügyészséget, különösen az olyan területeken, mint a vámügy, az adócsalás és a gazdasági bűnözés. Uniós szinten az Europollal a kockázatelemzés és az operatív támogatás terén, valamint az Eurojusttal a közös nyomozócsoportok működése terén folytatott fokozott együttműködés lehetővé tenné az Európai Ügyészség nagyobb mértékű támogatását, különösen a határokon átnyúló ügyekben. Emellett egy félig automatizált, az Európai Ügyészség, az Eurojust, az Europol és az OLAF számára kialakított „találat/nincs találat” lekérdezési rendszer javíthatná a határokon átnyúló bűnözési minták korai felderítését és megkönnyíthetné az együttműködést, az egyes szervek és ügynökségek eljárási garanciáinak és megbízásainak tiszteletben tartása mellett.

⁴² Lásd az egymást kiegészítő vizsgálatok és a két hivatal teljes vizsgálati tevékenysége közötti összehasonlítást: 3,5 év operatív együttműködés után az OLAF és az Európai Ügyészség mintegy 136 vizsgálatban dolgozott együtt (az Európai Ügyészség 2023. december 31-ig 1 927 aktív nyomozást folytatott le).

Az **adatmegosztás és elemzési/kriminalisztikai kapacitások, vizsgálatok és bűnüldözés** tekintetében a csalás elleni architektúra felülvizsgálata során az alábbi kulcsfontosságú kérdéseket lehetne megvizsgálni:

- Hogyan lehetne az Európai Ügyészség által lefolytatott nyomozásokat adott esetben hatékonyabban kiegészíteni az OLAF által lefolytatott igazgatási vizsgálatokkal, hogy szilárd alapot teremtsenek az igazgatási intézkedések – ideértve az övintézkedéseket és/vagy visszafizetteti intézkedéseket is – Bizottság által történő korai elfogadásához?
- Hogyan lehetne javítani az Unió érdekeit sértő csalás vagy pénzügyi bűncselekmények gyanújával kapcsolatos adatokhoz való hozzáférést?
- Hogyan lehetne javítani a releváns információkhoz való, időben történő hozzáférést és az információk csalás elleni architektúra szereplői közötti továbbítását?
- Hogyan lehetne az új technológiák és az MI használatával növelni a csalás elleni architektúra szereplőinek hatékonyságát?
- Hogyan lehetne javítani a PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos vizsgálat és büntetőeljárás hatékonyságát nemzeti és uniós szinten?

3.4. Az uniós költségvetési források hatékonyabb visszafizetteti folyamata felé

A visszafizetteti folyamat a tagállamokra (különösen a bevételi oldalon) és az intézményekre, szervekre és hivatalokra (a kiadási oldalon) támaszkodik. Ez egy összetett folyamat, amely nemcsak a Bizottságon belül, hanem számos más szereplővel is együttműködést igényel (ideértve az olyan független vizsgálati szerveket, mint az OLAF és az Európai Ügyészség, valamint az illetékes nemzeti hatóságokat)⁴³. Az Európai Ügyészség létrehozása jelentősen megerősítette a csalás elleni architektúra egészét, és vádhatósági tevékenységei eredményesek voltak a vádemelések, az ítéletek és a vagyoni eszközök elkobzása tekintetében, bár a jelenlegi jogi keretben az Európai Ügyészségnek csak korlátozott szerepe van a visszafizetteti folyamatban. Az Európai Unió Bíróságának a PIF-rendeletéhez⁴⁴ és a költségvetési rendelethez kapcsolódó közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata⁴⁵ jogi alapot biztosít a visszafizettetést szolgáló további eszközök kidolgozásához, többek között a csalásért felelős természetes személyektől igazgatási határozatok útján való visszafizettetéshez. Összességében – amint azt a

⁴³ Ez nincs mindig így. A 2024. évi költségvetési rendelet felülvizsgálatáról szóló tárgyalások során a Tanács elutasította, hogy a Bizottságra kiterjesszék a kölcsönös segítségnyújtási mechanizmus alkalmazásának jogát, amelyet a tagállamok egymás között már évek óta alkalmaznak a nemzeti adósságok visszafizettetésére. Ez késlelteti a visszafizetteti folyamatot, mivel a Bizottságot arra kötelezi, hogy maga keresse meg a pénzeszközök visszafizettetéséhez szükséges kulcsfontosságú információkat (pl. az adós személyazonosságáról, fizetőképességéről, címéről vagy vagyonáról).

⁴⁴ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL L 312., 1995.12.23., 1. o.).

⁴⁵ A Bíróság 2024. szeptember 26-i ítélete, Bizottság kontra HB, C-160 és 161/22P egyesített ügyek; a Bíróság 2024. október 4-i ítélete, Bizottság kontra PB, C-721/22P; a Bíróság 2024. február 29-i ítélete, Eesti Vabariik, C-437/22.

Számvevőszék is megjegyezte⁴⁶ – további fejlesztésekre van szükség az uniós költségvetésre vonatkozó visszafizettetési folyamat hatékonyságának növelése érdekében.

a. Bevétel

A bevételek tekintetében a tagállamok elsődleges felelőssége, hogy megállapítsák és beszédjék a vámokat, melyeket tradicionális saját forrásoknak (a továbbiakban: TOR) neveznek és az Unió költségvetését finanszírozzák. Ezért a tagállamok kötelesek megfelelő kontrollrendszereket felállítani annak biztosítására, hogy nemzeti vámhatóságai megfelelő módon teljesítsék vámellenőrzéseiket. A nemzeti vámhatóságok kulcsfontosságú szerepet játszanak az csalás elleni architektúrában, mivel az Unió pénzügyi érdekeit sértő illegális tevékenységekkel szembeni első védelmi vonalként működnek. A jelenlegi többéves pénzügyi keretben (2021–2027) a tagállamok megtartják a beszédett vámok teljes összegének 25 %-át. Az Európai Ügyészség és az OLAF által ezen a területen becsült pénzügyi kár leginkább a vámcsalásokhoz kapcsolódik, amelyek miatt csökken a vámbevétel, és következésképpen az uniós költségvetés rendelkezésére álló TOR az esedékes összegnél alacsonyabb. Mivel a csaló importőröktől való visszafizettetések általában korlátozottak, az igazgatási vizsgálatok középpontjában a csalások korai szakaszban, tagállami együttműködéssel történő felderítése áll, az Unió költségvetésének védelmét szolgáló óvintézkedések elfogadásának megkönnyítése érdekében.

Az új uniós vámhatóság emellett lehetővé teszi majd a kockázatkezelés további koordinálását uniós szinten, miközben az azonosított csalások eredményeit beépíti a jövőbeli intézkedésekbe, például a jövőbeli uniós vámügyi adatközponton keresztül.

A hea tekintetében az Uniót megillető hea-sajátforrást a tagállamok által ténylegesen beszédett hea alapján számítják ki. Ennek megfelelően a héabeszédés bármilyen hiányossága nemcsak a tagállami bevételeket csökkenti, hanem az Unió általános költségvetésének héalapú saját forrásait is, ami hatással van valamennyi tagállam GNI-forrásának szintjére⁴⁷. Ezenkívül a hea terén keletkező károk jelentős része származik a határokon átnyúló héacsalásokból, amelyeket gyakran bűnszervezetek keretében követnek el. Ez hatékonyabban és eredményesebben kezelhető a tagállamok és az uniós intézmények és szervek (Európai Ügyészség, OLAF, Bizottság stb.) közötti szorosabb együttműködéssel, illetve az igazságügyi területen folytatott – az EU-n kívüli országokra és nemzetközi szervezetekre is kiterjedő – szorosabb együttműködéssel, ami az OLAF által kötött számos, a transznacionális igazgatási együttműködést jelentős mértékben javító, továbbá az információkhoz és az Eurojust által biztosított támogatáshoz való hozzáférést megkönnyítő igazgatási megállapodáson alapul.

⁴⁶ Az Európai Számvevők 7/2024. számú különjelentése a szabálytalan uniós kiadások visszafizettetésére szolgáló bizottsági rendszerekről.

⁴⁷ Lásd e tekintetben a C-617/10. sz., Åkerberg Fransson ügyben hozott ítélet 34. pontját és az idézett ítélkezési gyakorlatot, EU:C:2013:105.

b. Kiadások

Az OLAF által 2012 és 2023 között kiadott pénzügyi ajánlásokból kitűnik, hogy a visszafizettetési arányok különböző változóktól függenek (pl. a költségvetés irányítási módjától és az egyes ügyek jogi összetettségétől).

A kiadási oldalon a közvetlen, közvetett és megosztott irányítási módokat foglalja magában. A közvetlen irányítás keretében az OLAF ajánlásaiból levont tanulságok eredményeként a Bizottság 2024. február 6-án már elfogadta a Bizottság adósainak kezeléséről szóló megerősített intézményi stratégiát. E stratégia célja a visszafizettetések növelése és gyorsítása, ami kettős célt szolgál:

- az OLAF által visszafizettetésre ajánlott összegek és a visszafizettetésre megállapított összegek közötti különbség megszüntetése⁴⁸ az OLAF és a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők közötti jobb együttműködés révén, valamint
- a megállapított és a visszafizettetésre ajánlott összegek közötti különbség megszüntetése a Bizottság belső felügyeleti mechanizmusának javításával az OLAF ajánlásainak nyomkövetése érdekében.

Javítani kell az uniós költségvetésbe történő visszafizettetésekkel. Ezért továbbra is mérlegelni kell, hogy a gyakorlatban miként lehetne hatékonyan kompenzációt biztosítani az uniós költségvetés számára az elszenvedett károkért.

A Bizottság kérésére az Európai Ügyészség beleegyezett abba, hogy felülvizsgálja bejelentési formanyomtatványait annak érdekében, hogy a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőknek időszerű, részletes és hasznosítható információkat továbbítson az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges megfelelő intézkedések meghozatalához⁴⁹.

A lehetséges jogszabály-módosítások sérelme nélkül a Bizottság olyan rövid távú intézkedéseket is mérlegel, amelyek az OLAF-ajánlások belső nyomon követésének és az Európai Ügyészség értesítései nyomkövetésének javítását szolgálják⁵⁰, és az alkalmazott gyakorlatok javítására irányulnak.

Az EU pénzügyi érdekeinek védelme nem lenne teljes a következők közötti kiegészítő jelleg nélkül: i. az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékony kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása; valamint ii. az uniós és nemzeti szinten meghozott visszafizettetési és igazgatási intézkedések/óvintézkedések (pl. kizárás a jövőbeli uniós finanszírozásból és az uniós költségvetésében okozott kár polgári eljárás során történő megtérítése). Ezt a kiegészítő jelleget a Szerződések és a költségvetési rendelet követeli meg⁵¹.

⁴⁸ Az OLAF ajánlását kézhez vevő szolgálat engedélyezésre jogosult tisztviselője (a vámügyekben az érintett tagállam hatóságai) az OLAF ajánlását egészben vagy részben elutasíthatja. A visszafizettetésre ajánlott összeg ezért az az összeg, amelyet az ajánlás címzettje visszafizettetési kérelmében vagy megosztott irányítás esetén az Unió finanszírozásból való kizárási kérelmében véglegesen szerepeltet.

⁴⁹ A felülvizsgált formanyomtatványok a Bizottság és az Európai Ügyészség közötti együttműködési formákról szóló, 2021. június 2-i megállapodás mellékleteiben találhatók. Ezek 2024 novemberétől alkalmazandók.

⁵⁰ Az ilyen intézkedések közé tartozhat egy olyan bizottsági szolgálat kijelölése, amelynek feladata a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők támogatása a korai óvintézkedések és az időszerű visszafizettetési lépések megtételében, valamint az érintett szolgálatok és a jelentéstételi eszközök közötti együttműködés erősítése.

⁵¹ Lásd: EUMSZ 325. cikke, költségvetési rendelet 129. és 138. cikke.

A hatékony elrettentés nem lehetséges a gyors nyomozások, a jogerős ítéletek, a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők által elfogadott igazgatási intézkedések kombinációja nélkül, ideértve az óvintézkedéseket, a bíróságok vagy közigazgatási hatóságok által kiszabott szankciókat és a hatékony visszafizettetést.

A visszafizettetési folyamat hatékonyabbá tétele érdekében a csalás elleni architektúra felülvizsgálata során az alábbi kulcsfontosságú kérdéseket lehetne megvizsgálni:

- Hogyan védhető meg az Unió költségvetése annak biztosításával, hogy a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők óvintézkedéseket és visszafizettetési intézkedéseket is elfogadhassanak, és hogy az Unió pénzügyi érdekeit ért károkért időben és hatékonyan lehessen kártérítést kapni?
- Hogyan könnyíthető meg az uniós költségvetésbe történő visszafizettetés, különösen a fizetéseképtelenségi eljárásokból, valamint az Európai Ügyészség nyomozásait követően lefoglalt és elkobzott vagyontárgyakból származó bevételek átutalása révén, többek között azáltal, hogy az Európai Ügyészség büntetőeljárásokban betöltött szerepét az ilyen vagyontárgyak uniós költségvetés javára történő visszaszerzésének ösztönzésére fordítják?
- Miként lehetne tovább erősíteni a csalási elleni architektúra szereplőinek elrettentésre szolgáló intézkedéseit?

3.5. A csalás elleni architektúra irányításának javítása

Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága CONT-jelentésében szorgalmazta a csalás elleni architektúra mérhetőbb és eredményorientáltabb irányítását, a megfelelő források eredményesebb rendelkezésre bocsátását és hatékonyabb felhasználását, holisztikusabb megközelítés alkalmazását a PIF-irányelv szerinti jelentéstételhez, valamint a csalás elleni architektúra szereplői közötti kiterjedtebb koordinációt és együttműködést⁵².

A csalás elleni architektúra felülvizsgálata figyelembe veszi a folyamatban lévő releváns értékelések eredményeit, és a csalási elleni architektúra valamennyi szereplőjének munkájára épít. Ennek alapján a felülvizsgálat figyelembe veszi a szereplők megbízatásait, valamint egymást kiegészítő jellegüket és összehangolt tevékenységüket, és egy jobban integrált csalás elleni architektúrát biztosít.

A jelenlegi jogi keretek között a csalás elleni architektúra szereplőinek saját kötelezettségeik vannak a csalás elleni tevékenységeikről való jelentéstétel tekintetében. Ez az együttműködés és a jelentéstétel terén eltérő egyéni megközelítésekhez vezetett. Következetes megközelítés hiányában nehéz világos átfogó képet alkotni arról, hogy a csalási elleni architektúra keretében végrehajtott különböző intézkedések miként biztosítják az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.

A csalás elleni architektúra irányítása tekintetében a csalás elleni architektúra felülvizsgálata során az alábbi kulcsfontosságú kérdéseket lehetne megvizsgálni:

⁵² Az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentés – a csalás elleni küzdelem – 2023. évi éves jelentés, 2025. április 1., Európai Parlament, Költségvetési Ellenőrző Bizottság, jelentéskészítő tag: Gilles Boyer, 3., 4., 6. és 7. bekezdés.

- Hogyan javítható az összes érintett szereplő közötti koordináció, többek között az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében hozott intézkedésekről való jelentéstétel terén?
- Szükség van-e közös mutatók meghatározására a következetes jelentéstétel és annak biztosítása érdekében, hogy világosabb képet alkothassunk arról, hogy a csalás elleni architektúra szereplői miként védik saját megbízatásuk keretein belül együttesen az Unió pénzügyi érdekeit?
- Hogyan lehetne fokozni a rendszeres stratégiai és operatív párbeszédet és a bevált gyakorlatok cseréjét, valamint a csalás elleni architektúra felülvizsgálata keretében meghatározandó intézkedések végrehajtásának nyomonkövetését?

4. Következtetések: a következő lépések

E fehér könyv a csalás elleni architektúra felülvizsgálata során megvizsgálandó lehetséges megközelítéseket és a felülvizsgálat kiemelt területeit vázolja fel. A Bizottság felkéri a hagyományosan érdekelt feleket (az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Számvevőszéket), valamint a csalás elleni architektúra valamennyi szereplőjét, hogy vegyenek részt a fent említett irányvonalakon és kérdéseken alapuló vitában. Így ezeket a véleményeket is figyelembe lehet majd venni az csalás elleni architektúra szempontjából releváns egyes szereplők (pl. Eurojust, Europol, Európai Ügyészség és OLAF) esetében alkalmazandó jogi keretekre vonatkozó, folyamatban lévő értékelések eredményeivel és a PIF-irányelv szerinti jelentésekkel együtt.

A csalás elleni architektúra felülvizsgálatának eredményeit a Bizottság 2026-ban közleményben fogja ismertetni. A közleményt adott esetben az OLAF-, az EPPO-, az Eurojust-, az Europol- vagy az Eurofisc-rendeletekhez, valamint a PIF-irányelvhez kapcsolódó jogalkotási javaslatok kísérhetik. Ez egyedülálló lehetőséget kínálhat arra, hogy a csalás elleni architektúra koherensebbé váljon, az e fehér könyvben említett kérdésekre egyszerűbb és operatív válaszokat adjon, valamint az új többéves pénzügyi kerethez igazodjon. E kérdések közül néhány további elemzést igényel a folyamatban lévő értékelések keretében. A Bizottság ezért a csalás elleni architektúra jövőjéről szóló vita további előmozdítását javasolja ebben az összefüggésben.