



EURÓPAI BIZOTTSÁG
EURÓPAI CSALÁSSELLENES HIVATAL (OLAF)

Tanácsadó : Általános koordináció és bővítés

Brüsszel,
2002. december 2.

A tagjelölt országok intézményi kapacitásának megerősítése a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme érdekében:

A Csalásellenes Koordinációs Szolgálat (AFCOS) fő feladatai és felelősségi köre

1. Háttér

2000 óta a Bizottság arra ösztönzi a tagjelölt országokat, hogy hozzanak létre, illetve jelöljenek ki egy – működését tekintve független - Csalásellenes Koordinációs Szolgálatot („AFCOS”)¹. Kívánatos, hogy ezen szolgálatok felelősségi köre kiterjedjen egyrészt minden olyan jogi, adminisztratív és operatív területet érintő koordinációra, mely a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos, másrészt az OLAF-fal történő operatív jellegű együttműködésre. A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére szakosodott nemzeti szervezet megléte fontos elemét képezi a Bizottság azon stratégiájának, amely a tagjelölt országok intézményi kapacitásának megerősítését célozza a fenti érdekek védelme érdekében.

Az AFCOS kijelölése már a 2001-es csatlakozási partnerségi megállapodásokban is prioritásként szerepelt, és a tagjelölt országok elkötelezték magukat e cél mellett a vonatkozó, Acquis átvételét célzó Nemzeti Programjaikban is csakúgy, mint a Pénzügyi Ellenőrzésről szóló 28. fejezet alapján kialakított tárgyalási álláspontjaikban.

Fentiek érdekében a Bizottság várhatóan teljesíti a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalásellenes harcról szóló 2001-2003-as Akciótervében² szereplő azon célt, mely a tagjelölt országok intenzívebb bevonását célozza a csalások megelőzése és visszaszorítása érdekében. Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága 2001. november 29-i jelentésében³ egy olyan stratégia szükségességét emelte ki, mely a tagjelölt országokban a

¹ Korábban ezeket a szervezeteket "Központi vagy Egyedüli Kapcsolattartó Pont "-ként nevezték. Az elnevezés megváltoztatását annak a felismerése inspirálta, hogy ezen szervezetek hatásköre sokkal szélesebb annál, minthogy a Bizottság és a Tagállamok között egyszerű kapcsolattartóként működjenek, és jóval szélesebb körű koordinációs tevékenységgel kell rendelkezniük.

² (COM (2001) 254 final).

³ Az Európai Parlament határozat-tervezete a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni harcról szóló, a Bizottság 2000. éves jelentésével kapcsolatosan, valamint a Bizottság közleménye vonatkozásában a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni harcról szóló 2001-2003-as akciótervével kapcsolatosan. 2002. november 29-i Jegyzőkönyv, amely az A5-0393/2001 dokumentumon alapul.

Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét az elkövetkező évek egyik legnagyobb kihívásaként határozza meg.

A Bizottság „A kibővült Unió felé” elnevezésű, 2002. október 9-i stratégiai okmányában is kiemelte, hogy a tagjelölt országok közigazgatási struktúrájának a megerősítése elengedhetetlen a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, mely cél elérésének időpontjaként 2003. második felét határozta meg.

2. AFCOS fő céljai

Szigorúan véve, egy AFCOS kijelölése/létrehozása nem közösségi jogszabály által előírt kötelezettség, sokkal inkább intézményfejlesztési intézkedés. Ugyanakkor ilyen szervezetek létrehozásával a tagjelölt országok azt bizonyítják, hogy képesek hatékony és azonos szintű védelmet nyújtani a Közösség pénzügyi érdekei számára, és ebben a tekintetben képesek hatékonyan együttműködni a Bizottsággal (OLAF) és a tagállamokkal az EU Egyezmény 280. cikkében foglaltaknak megfelelően.

A tagjelölt országok AFCOS-ainak jogállása, szervezeti felépítése és működése eltérő lehet az adott országra jellemző körülményektől függően. Az AFCOS-nak azonban minden esetben felhatalmazással kell rendelkeznie a következőkre:

- az országon belül minden, a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó jogi, adminisztratív és operatív kötelezettség és tevékenység koordinációja; valamint
- a Bizottság (OLAF) és a Tagállamok közötti együttműködés biztosítása az EU Egyezmény 280. cikkében foglaltaknak megfelelően.

3. Az AFCOS speciális funkciói

A fent említetteken túl egy AFCOS-nak a következő funkciókkal kell rendelkeznie:

a) Jogalkotási és „kutatási” funkciók

- vezető szerep vállalása a nemzeti csalásellenes stratégia megalkotásában, megismertetésében, koordinálásában és végrehajtásában, melynek célja a Közösségek pénzügyi érdekei védelmének megerősítése;
- a Közösségi támogatások – ide értve az előcsatlakozási eszközöket (ISPA, PHARE, SAPARD) is – lebonyolításának nemzeti rendszerében a lehetséges hiányosságok azonosítása;
- a Közösségek pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét célzó elengedhetetlen jogalkotási, szabályozási és adminisztratív módosítások kezdeményezése, beleértve más, a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében szerepet játszó intézménnyel és szervezettel való kapcsolat meghatározását, valamint közös koordinációs struktúrák és mechanizmusok létrehozását;

- információ átadása a Közösségi támogatások és bevételek irányításáért felelős hatóságok részére a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos kötelezettségekről és követendő eljárásokról.

b) Operatív funkciók, ide értve az információcserét

- együttműködés biztosítása és elősegítése a nemzeti közigazgatási, nyomozó hatóságok és ügyészi szervezetek között, valamint ezen hatóságok és a Bizottság (OLAF) között olyan esetekben, amikor a Közösségek pénzügyi érdekeit érintő csalás gyanúja vagy szabálytalanság áll fenn;
- a jelentőséggel bíró információk kölcsönös cseréjének/szolgáltatásának biztosítása és figyelemmel kísérése (monitoring) a nemzeti közigazgatás és a Bizottság között minden szinten, a Közösségi támogatásokat (beleértve a csatlakozás után a Közösségi forrásokat is) érintő csalás gyanúja vagy más szabálytalanság esetén, ideértve a Közösségi jogszabályokban és az előcsatlakozási eszközök tekintetében meghatározott jelentési kötelezettséget is. Ennek érdekében szükséges kialakítani a nemzeti szervek közötti elektronikus adatkapcsolatot, valamint létre kell hozni a Bizottsággal való információcsere érdekében egy olyan rendszert, melyet központilag az AFCOS irányít. Ez a rendszer magába foglalja az érintett nemzeti hatóságok által hozzáférhető Csalásellenes Információs Rendszer (AFIS) használatának és működésének ellenőrzését (monitoring) is.

c) Képzéssel összefüggő funkciók

- a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében érintett különböző intézmények és szervezetek képzési igényeinek felmérése;
- általános és specifikus képzési programok és képzési modulok kifejlesztése – szoros együttműködésben a Bizottsággal (OLAF) – a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló (jogalkotási, adminisztratív vagy operatív) szempontok szerint, ide értve a Bizottság (OLAF) és a tagállami közigazgatási szervezetek közötti rövidtávú tapasztalatcsere-programokat is;
- szervezési támogatás biztosítása a képzési tevékenységekhez;
- segítség nyújtása és tanácsadás más, a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében érintett intézmények és szervezetek részére, valamint ebben a tekintetben a Bizottsággal (OLAF) kapcsolatos összekötői feladatok ellátása

4. Az AFCOS jogállása és intézményi háttere

Az alábbi szervezeti jellemzők megléte nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az AFCOS hatékonyan tudja ellátni koordinációs feladatait:

a) multidiszciplináris (átfogó) jelleg:

A szervezetnek lehetőség szerint olyan szakértőkből kellene állnia, akik az államigazgatás olyan különböző adminisztratív ellenőrzési vagy rendészeti hatóságaitól érkeztek, melyek az EU forrásokkal kapcsolatos feltételezett csalások vagy szabálytalanságok nyomozásáért/vizsgálataért, az abban való részvételért vagy

azok felügyeletéért felelősek. Az alábbi típusú hatóságok delegálhatnak tisztségviselőket az AFCOS-hoz:

- adminisztratív ellenőrző hatóságok (csatlakozás előtt: a PHARE- SAPARD- ISPA eszközök ellenőrzéséért felelős hatóságok; csatlakozás után: minden hatóság, amely EU bevételek és kiadások ellenőrzéséért felelős)
- (Állam)Kincstár ellenőrző hatóságok és az Állami Számvevőszék
- ÁFA és adózási ügyekért felelős szakértők
- vámhatóság és határőrizeti szervek
- vámügyekben nyomozó hatóságok (vám-rendészet)
- szakosodott rendőri vagy más, EU-val kapcsolatos ügyeket vizsgáló hatóságok
- ügyési szervezetek

Amennyiben nem lehetséges a kezdetektől egy ilyen multidiszciplináris csoport megalakítása, az AFCOS-nak meg kell teremteni a lehetőséget, hogy – szükség esetén – megkereséssel élhessen az illetékes hatóságok felé a feltételezett szabálytalanságok és csalások megfelelő módon történő vizsgálata céljából.

b) Működési függetlenség:

A kezdetektől világossá kell tenni, hogy míg az AFCOS vizsgálati része (vagy részei) adminisztratív szempontból létrehozható(ak) egy már létező intézmény keretein belül is, szükséges megteremteni a megfelelő jogszabályi felhatalmazást, amely operatív ügyekben biztosítja a függetlenségét.

Az AFCOS-nak, mely az EU költségvetéséhez kapcsolódó ügyekben hatáskörrel rendelkezik mind a tagjelölt ország illetékes hatóságai közötti koordináció, mind a Bizottsággal (OLAF) történő együttműködés biztosítására, jogosultnak kell lennie:

- felkérni egy adminisztratív vagy rendészeti hatóságot szabálytalansághoz vagy csalás gyanújához kapcsolódó információ elemzésére, nyomozás kezdeményezése céljából;
- amennyiben az szükséges, felkérni az említett hatóságot a nyomozás megindítására;
- információt kérni az ilyen nyomozás eredményéről;
- biztosítani a Bizottsággal (OLAF) történő hatékony információcserét.

c) Képesség az intézményközi együttműködés fokozására

Kiemelten fontos, hogy az AFCOS – koordinációs tevékenysége során – számíthasson az AFCOS-tól eltérő, de a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében közvetlenül vagy közvetve érintett más intézmények és szervezetek támogatására. A fentiekén túl elengedhetetlen, hogy a tagjelölt ország jogi és adminisztratív keretrendszere ne akadályozza az ilyen jellegű tevékenységet, hanem ehelyett segítse annak munkáját,

amennyire lehetséges. Ahol szükséges, ott kötelező érvényű megállapodásokat kell kötni az AFCOS és a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében érintett más intézmények között.

5. Bizottsági (OLAF) támogatás a tagjelölt országokban felállítandó, jól működő AFCOS-hoz

A PHARE 2002. május 16-i, több országra kiterjedő csalásellenes programjának⁴ (MCP) keretében a Bizottság (OLAF) a következő területeken tudja támogatni a tagjelölt országokat:

a) Intézményfejlesztés

Ezen segítségnyújtási forma az EU költségvetését érintő csalások elleni harccal és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos képzések és szemináriumok szervezésére terjed ki. Bizonyos keretek között az OLAF társfinanszírozhat olyan szemináriumokat, amelyekben OLAF tisztségviselők előadóként vagy levezető elnökként vesznek részt.

Emellett az OLAF szakértelemmel és tanácsadással segítheti a tagjelölt ország intézményfejlesztési törekvéseit a kiemelt fontosságú területeken, úgymint az AFCOS-ok szervezeti felépítése, jogállása, hatásköre, vagy az AFCOS tisztségviselőitől megkövetelt szaktudás és képességek meghatározása.

Bizonyos korlátok között az OLAF meghatározott időtartamra fogadhat gyakornokokat az AFCOS-októl.

b) Technikai segítségnyújtás

Az ilyen típusú, a tagjelölt ország részére nyújtott segítség a rendészeti hatóságok működési teljesítményének javításához szükséges eszközökkel, berendezésekkel kapcsolatos szaktanácsadást foglalja magába.

A szükségletek felmérése után az AFCOS az EU költségvetését érintő csalások elleni harc keretében technikai eszközök beszerzéséhez részesülhet társfinanszírozásban.

c) Működési támogatás

A tagjelölt ország kérésére az OLAF jogi és technikai szakértelemmel hozzájárulva segítséget nyújthat (különösen az AFCOS részére) olyan megkeresésekben, amelyek szabálytalanságokkal vagy csalás gyanújával kapcsolatosak.

Ez magában foglalhatja a vonatkozó uniós jogi szabályozás értelmezését, segítségnyújtást technikai ügyekben (például mezőgazdasági vagy vámügyekben) és a tagjelölt ország hatóságai által végzett nyomozásokban külső szakértő biztosításával, valamint az EU költségvetésével kapcsolatos visszaélések feltárására irányuló nyomozásokban történő részvételt. Az ilyen részvétel lehet aktív (amely esetben az OLAF szakértő vizsgálóként vesz részt), amennyiben azt a nemzeti szabályok lehetővé

⁴ A PHARE több országra kiterjedő csalásellenes programja a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében (PH/2002/1412). A program 3 fő összetevőből áll: (a) segítség nyújtása csalásellenes struktúrák felállításához, (b) kommunikációs kapcsolódási pontok és adatbázisok létrehozása (c) operatív know-how fejlesztése.

teszik, vagy passzív (amely esetben az OLAF szakértők megfigyelőként vagy technikai szakértőként vannak jelen).