

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Az Európai Csalás Elleni Hivatalról néhány folyamatban lévő közigazgatási per  
kapcsán**

**Szerző: dr. Bana Ádám**

Szolnok, 2015. december 29.

## I. A csalás elleni küzdelem intézményesülése az Európai Unióban

Az európai közösségen belül a csalások elleni küzdelem elsősorban a tagállamok feladata. A csalások elleni szabályozás megalkotása és azok végrehajtása is a tagállamok feladata, mégpedig akként ahogyan a tagállam a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalások ellen fellép.<sup>1</sup>

A csalások elleni küzdelem első intézményesített eszközeként jött létre 1988-ban az Európai Bizottság Főtitkárságának részeként a Csalás Elleni Koordinációs Egység (Unité de Coördination de la Lutte Anti-Fraude: röviden: UCLAF). Az UCLAF a tagállami csalás elleni szervek munkáját volt hivatott segíteni azzal, hogy a nemzetközi szervezett csalások elleni küzdelemhez szükséges tevékenységek összehangolásában nyújtott segítséget. A közösség hátrányára elkövetett csalások kapcsán az UCLAF nyomozásokkal, információ szolgáltatásával segítette, előkészítette a tagállami büntetőeljárás lefolytatását. Az UCLAF nem volt a klasszikus értelemben vett nyomozhatóság, ugyanis nem foganatosíthatott tanúkihallgatást, nem tarthatott házkutatást és nem gyanúsíthatott meg senkit, ezekre továbbra is csak a tagállami nyomozhatóságok voltak jogosultak. Az UCLAF a tagállamoktól kapott adatokból éves jelentést készített, amelyet nyilvánosságra hozott.

## II. OLAF

A Bizottság 1999-ben hirdette meg a csalással és korrupcióval szembeni zéró tolerancia politikáját. Ennek jegyében jött létre az OLAF, hogy valamennyi fronton küzdelmet folytasson a csalás ellen, és tájékoztassa a nyilvánosságot a csalás következményeiről.<sup>2</sup>

A csalások elleni hatékonyabb küzdelem érdekében a Bizottság 1999. április 28. napján határozatot<sup>3</sup> hozott az Európai Csalásellenes Hivatal (Office de la Lutte Anti-Fraude: OLAF) felállításáról, amely 1999. június 1. napján váltotta fel az UCLAF-ot.

Az OLAF feladatát és hatáskörét a 883/2013/EU, Euratom rendelet, valamint az uniós intézményekben folytatandó vizsgálatokról rendelkező intézményközi megállapodás<sup>4</sup> szabályozzák.

---

<sup>1</sup> EK szerződés 280. cikk (2) bekezdés

<sup>2</sup> Uniós fellépés a csalás és a korrupció ellen. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala 2015. 5. o.

<sup>3</sup> 1999/352/EK határozat

Alapvetően az OLAF-nak három feladatköre van: a csalás- korrupció, illetve egyéb pénzügyi vonatkozású jogellenes tevékenységek elleni harcával védi az Európai Unió pénzügyi érdekeit; az uniós tisztviselők által elkövetett súlyos kötelességszegések akár fegyelmi, vagy büntetőjogi felelősségre vonást is eredményező kivizsgálásával védi az európai intézmények szabályszerű működésébe vetett bizalmat; illetve támogatja az Európai Bizottságot a csalás-megelőzési és felderítési stratégiák, eljárások kidolgozásában, fejlesztésében és megvalósításában.

Az uniós költségvetés 85%-át a tagállamok kezelik (ez az úgynevezett megosztott irányítás), így végső soron ők felelnek a csalások megelőzéséért. Az OLAF feladata pedig többek között az, hogy összehangolja az együttműködést két vagy több ország nemzeti hatóságai között.

Az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom rendelet 1. cikke értelmében megalakul az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) (a továbbiakban "Hivatal"). A Hivatal felváltja a csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó munkacsoportot, és annak minden feladatát átveszi.

A Hivatal a Bizottságra ruházott hatásköröket gyakorolva külső igazgatási vizsgálatokat hajt végre a csalások, a korrupció és az Európai Közösség pénzügyi érdekeit károsító minden más jogellenes cselekedet, valamint a Közösség rendelkezéseinek bármilyen cselekedet vagy intézkedés általi megsértése elleni küzdelem megerősítése céljából.

Az OLAF tehát vizsgálja a csalásokat, a korrupciót, valamint az európai intézményeken belüli hivatali mulasztásokat és bármely olyan jogellenes tevékenységet, amely a fentebb említett érdekeket veszélyezteti, támogatást nyújt az EU és a nemzeti hatóságok csalás elleni küzdelméhez, előmozdítja a visszatartó erejű és a megelőzést szolgáló eszközöket. Az OLAF-nak hatáskörébe tartoznak épp úgy a belső ellenőrzések, mint a külső ellenőrzések. A belső vizsgálatok esetében felhatalmazással bír az ellenőrzésre az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott bármely európai intézménynél vagy szervnél. Külső vizsgálatokat tehet bármely olyan esetben, amely az uniós költségvetés nemzeti szinten történő végrehajtásával kapcsolatos. E célból az OLAF helyszíni ellenőrzéseket, valamint a gazdasági

---

<sup>4</sup> Az 1999. május 25-i intézményközi megállapodás az EU intézményeiben lefolytatható vizsgálatokról.

szereplők üzleti helyiségeiben vizsgálatot végezhet, szoros együttműködésben az illetékes tagállami vagy harmadik országbeli hatóságokkal.<sup>5</sup>

Az OLAF egy ügy vizsgálatának lezárásaként záró jelentést készít, amely alapján bírósági, fegyelmi, pénzügyi vagy igazgatási intézkedést javasolhat. A javasolt intézkedést vagy az uniós hatóságok, vagy a tagállami hatóságok hajtják végre.

A Bizottság 2013-ban javaslatot nyújtott be az Európai Ügyészség létrehozására, amely kapcsán jelenleg is folynak a tárgyalások a Tanácsban. Az Európai Ügyészség létrehozásával egy időben módosulni fog az OLAF szerepe. Az OLAF tovább folytatja majd az EU pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságok ügyében végzett adminisztratív vizsgálatokat, amennyiben nem merül fel bűncselekmény gyanúja.

### III. AFCOS

Az OLAF nem egyedüli és kizárólagos öre az uniós pénzeknek, a tagállamok számára előírt kötelezettség, hogy legalább ugyanazzal a szigorral és eszköztárral védjék e forrásokat, mint ahogy védik a saját, hazai költségvetésüket. Ennek kapcsán 2000 óta a Bizottság arra ösztönzi a tagjelölt országokat, hogy hozzanak létre, illetve jelöljenek ki egy - működését tekintve független - Csalásellenes Koordinációs Szolgálatot („AFCOS”).

A Csalásellenes Koordinációs Szolgálat (Anti-Fraud Coordination Service: AFCOS), mely a 2004-től csatlakozott tagállamok és a jelenlegi tagjelölt országok mindegyikében megtalálható szervezet tagállami szinten látja el az OLAF feladatainak egy részét. Magyarországon az AFCOS feladatait és funkcióját az OLAF Koordinációs Iroda látja el.

Az OLAF Koordinációs Iroda a Nemzeti- Adó és Vámhivatal Központi Hivatalán belül, a Külső Kapcsolatokért Felelős Elnökhelyettes irányításával, de feladatkörében függetlenül működik - hatósági jogkörrel, önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik.

---

<sup>5</sup> Balla Zsuzsa: Az EU pénzügyi érdekeinek védelme, fókuszban a korrupció elleni szervezete

Az Iroda alapfeladatai körében<sup>6</sup>:

- a különböző támogatási területeken az uniós költségvetési források felhasználása során észlelt szabálytalanságok adatait tartalmazó jelentéseket megküldi az OLAF számára, koordinálja hazánk jelentéstételi tevékenységét;
- rendszeresen szabálytalanságkezeléshez kapcsolódó képzéseket, szakmai rendezvényeket szervez a szakterület munkatársai számára;
- elősegíti az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban az OLAF által végzett vizsgálatok lebonyolítását, koordinálja az OLAF által lefolytatott helyszíni ellenőrzések során felmerülő feladatokat;
- koordináló feladatokat lát el az OLAF megkeresések kapcsán az érintett szervek és az OLAF vonatkozásában;
- segítséget nyújt a vizsgált személyek és szervezetek, illetve a vizsgálattal nem érintett személyektől és szervezetektől érkező szabálytalansági kérdésekben történő megkeresések, bejelentések esetén is, ha megítélésük szerint valamely szerv, szervezet vagy személy eljárása, illetőleg mulasztása az EU pénzügyi érdekeit sérti vagy veszélyezteti;
- az EU pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságokról személyes adatot nem tartalmazó statisztikai nyilvántartást vezet;
- ellátja a D.8. Csalás elleni küzdelemmel foglalkozó tanácsi munkacsoporthoz kapcsolódó feladatokat.

#### **IV. Az OLAF legfontosabb vizsgálati eredményei 2014-ben**

Az Európai Unió politikái közül két területen figyel igazán a csalás és korrupció elleni küzdelemre. Egyrészt az EU költségvetése, másrészt pedig kiemelt terület a közbeszerzések köre.

Az OLAF 2014. évi kiváló vizsgálati teljesítménye kézzelfogható eredményeket biztosít az uniós adófizetők számára.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> 2004. évi XXIX. törvény a az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról 128-138. §

<sup>7</sup>OLAF 2015/07. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY

Az elmúlt évben összesen 1417 esetleges csalásra vonatkozó bejelentés érkezett az OLAF-hoz, amelyek alapján összesen 234 esetben indult vizsgálat. A vizsgálatok átlagos időtartama 21 hónap volt.

Az OLAF 397 ajánlást bocsátott ki pénzügyi, igazságügyi, igazgatási vagy fegyelmi intézkedés illetékes hatóságok általi meghozatala érdekében és 901 millió EUR uniós költségvetésbe történő visszafizettetésére tett javaslatot.

#### **V. Az OLAF vizsgálat alapján indult néhány peres ügy**

1. A felperesi önkormányzat az Európai Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és fejlesztésre igénybe vehető támogatások részletes szabályairól szóló 135/2008. (X. 18.) FVM rendelet alapján 2009. december 14. napján támogatási kérelmet nyújtott be a az elsőfokú hatósághoz, amely hatóság 5.056.067,- Ft támogatási összeget hagyott jóvá. A jóváhagyott összegből 4.947.780,- Ft kifizetést nyert.

Az elsőfokú hatóság - a támogatások felülvizsgálata során - az OLAF OF/2011/0708/B4. számú vizsgálati eredményeit tartalmazó zárójelentésre hivatkozással az eredetileg támogató határozatot visszavonta. A megállapítás szerint az igényelt támogatási összeg reális értékét igazolni hivatott árajánlatokon a tényleges piaci árnál magasabb összegek kerültek feltüntetésre, így a tényleges bekerülési költségnél magasabb támogatási összeg került jóváhagyásra.

A megállapítás szerint a fővállalkozó gazdasági társaság a kötelezettségvállalási összeg ÁFA tartalmával egyező összeget eljuttatta egy alapítványnak, amely alapítvány ezt az összeget támogatásként visszautalta a támogatott önkormányzat részére. A valótlán tartalmú nyilatkozat miatt a hivatal a teljes támogatási összeg visszafizetésére kötelezte a felperest.

A fellebbezés alapján eljáró Miniszterelnökség az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A peres eljárásban<sup>8</sup> a felperes hangsúlyozta, hogy a beruházás megvalósult, az ellenőrzés során együttműködött a folyósító-ellenőrző hatósággal, ugyanakkor a határozatból nem olvasható ki, hogy milyen arányú "túlárzást" állapított meg a hatóság, mely valós piaci árhoz képest volt magasabban árazva a pályázat. Álláspontja szerint a hatóság intézkedése sérti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 1. § (2) bekezdésében rögzített alapelvi követelményt. Előadta, hogy az OLAF megállapításból sem következik, hogy a felperesnek lett volna rálátása a csalásra.

2. Az 1. pontban részletezett tényállással egyező (vagy hasonló) beruházáshoz kapcsolódó támogatás visszafizetésre kötelezte a folyósító hivatal további önkormányzati felpereseket.

A fenti, egyesített perekben<sup>9</sup> a bíróságnak mindenképp abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy az OLAF által lefolytatott (jelenleg a periratokhoz nem csatolt) vizsgálati megállapítások alkalmas és elégséges bizonyítékul szolgálnak-e az alperes intézkedésének meghozatalához, vagyis a közigazgatási perben felülvizsgálni kért határozatok a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339. § (1) bekezdésében foglalt jogszerűségi követelménynek megfelelnek-e.

---

<sup>8</sup> Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.384/2015.; 12.K.27.385/2015.; 12.K.27.386/2015.

<sup>9</sup> Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.389/2015., 12.K.27.390/2015.; 12.K.27.391/2015.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ábrahám Márta - Erdős Éva - Farkas Ákos - Miskolczi Bodnár Péter - M. Nyitrai Péter - Torma András - Sántha Ferenc: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK- Kerszöv, Budapest, 2005.,
- Balla Zsuzsa: Az EU pénzügyi érdekeinek védelme, fókuszban a korrupció elleni szervezete. <http://www.debrecenijogimuhely.hu> (2015. december 10. 10:00),
- Uniós fellépés a csalás és a korrupció ellen. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala 2015. 5. o.

## FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

- Az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata
- A Bizottság 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról,
- 883/2013/EU, Euratom rendelet,
- Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény,
- Az Európai Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és fejlesztésre igénybe vehető támogatások részletes szabályairól szóló 135/2008. (X. 18.) FVM rendelet.

## FELHASZNÁLT INTERNETES ANYAGOK

- <http://www.nav.gov.hu/nav/olaf> (2015. december 10.),
- [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/media-corner/press-releases/press-releases/2008/20080722\\_01\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/media-corner/press-releases/press-releases/2008/20080722_01_hu.htm) (2015. december 10.)
- OLAF 2015/07. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY.  
[https://www.nav.gov.hu/data/cms368647/olaf\\_report\\_2014\\_sajto\\_hu.pdf](https://www.nav.gov.hu/data/cms368647/olaf_report_2014_sajto_hu.pdf) (2015. december 10.)