



SZÁZADVÉG

LEHETŐSÉGET EURÓPA NEMZETI PARLAMENTJEINEK!

AZ EOCEX LÉTREHOZÁSA AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEK PÉNZÜGYI
ELLENŐRZÉSÉNEK ÉS ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK REFORMJAKÉNT

AZ UNIÓS JOGSZABÁLYI JAVASLAT ELVI HÁTTERE ÉS A KONKRÉT JAVASLAT
RÖVID VÁZLATA

DÁTUM: 2019.01.23.

Tartalomjegyzék

ELVI HÁTTÉR	1
A JOGSZABÁLYI JAVASLAT RÖVID VÁZLATA	3
MELLÉKLET	8

Elvi háttér

Az új Európai Parlament megalakulása után meg kell alakítani a nemzeti parlamentek delegáltjaiból álló Európai Intézményi Kiadások Ellenőrző Hivatalát (angol rövidítéssel Eocex).

Napjaink Európai Unióját ugyanis komoly kihívások elé állítja, hogy a közösségi intézmények nem a leghatékonyabb módon képesek ellátni feladatukat, továbbá sok esetben nem kellően transzparens az intézmények gazdálkodása és pénzköltése. Ez a problémakör részben szervezési és szabályozási jellegű, továbbá fontos ok lehet, hogy a nem a szükséges mértékben ellenőrzött – az európai adófizetők pénzéből származó – intézményi kiadásoknál nem rendeltetésszerű pénzáramlások, akár súlyos pénzügyi visszaélések is lehetnek.

Saját intézményrendszere pénzügyi átláthatósága helyett azonban az Unió inkább egyes tagállamok politikai-költségvetési presszionálását igyekszik megvalósítani. 2018. május végén az Európai Bizottság új alap néven különített el eurómilliókat azon céllal, hogy magukat jogvédőként definiáló társadalmi szervezeteket támogassanak „a nyílt, demokratikus és befogadó társadalom fenntartása céljából” (amint az a Bizottság akkori sajtóközleményében is szerepelt). Az alapra közel egymilliárd eurót szánának, ebből 642 millió euró irányulna a Jogok és értékek program támogatására, 305 millió euró pedig a Jogérvényesülés program finanszírozására. Mindeközben egyes vezető intézményi szereplők és uniós politikusok a tagállamok uniós pénzügyi támogatását is úgynevezett jogállami garanciákhoz kötnék – ezek szerint bevallottan egy „nyílt” és „befogadó” társadalom megteremtése érdekében, ami valójában az egyes államok jogi értelemben vett függetlenségének (szuverenitásának) csorbításával járna együtt.

Továbbá, a következő hosszú távú, azaz a 2021–2027-es időszakra szóló uniós költségvetés fontos elemeként a Bizottság 2018 júniusában azt javasolta, hogy az Unió mindösszesen 34,9 milliárd

eurót fordítson „a határvédelemre és határigazgatásra, valamint a migráció kezelésére”. Vagyis a távlati cél inkább a határok „igazgatása”, a migráció megállítása helyett pedig inkább annak kezelését tartják kívánatosnak. Mindeközben elvennék a tagállamok saját jogát a határvédelemtől!

Miközben az uniós vezetők és különösen a Bizottság élharcos abban, hogy a tagállamok kormányait pénzügyi támogatási és ellenőrzési eszközökkel sakkban tartsák, nem biztosítják az Unió saját intézményeiben a megfelelő ellenőrzést, az EU költségvetésével szemben elkövetett csalásokkal és más, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni fellépést. Nincsen szervezet, amely a nemzetek szigorú érdekét szem előtt tartva, hatékonyan kontrollálni tudná az intézményi kiadásokat, az uniós költségvetési pénzek áramlását a migráció kérdésével kapcsolatos kiadásoktól az intézményi közbeszerzéseken vagy az NGO-kon át egészen a terrorizmus elleni küzdelemig.

Miközben például a Bizottság az egyes tagállamoktól elvárja a nemzeti szinteken amúgy előírt közbeszerzési szabályoknak való megfelelést, a saját közbeszerzési eljárásai keretében egy elvileg független uniós intézmény akár aktív nemzeti pártpolitikusok cégeivel írhatnak alá szerződéseket. Ez fölveti annak gyanúját, hogy egy EU-s intézmény több alkalommal – uniós adófizetők pénzéből – tiltott pártfinanszírozást vagy egyéb, a nemzeti jogszabályokban tiltott tevékenységet támogathat, a korrupció más lehetséges formáiról nem is beszélve. Mindezen gyakorlatok pedig megrendítik az Unió intézményeibe vetett polgári bizalmat, s hosszú távon az egész közösség jövőjét ássák alá.

Ennek megakadályozása érdekében létre kell hozni az Európai Intézményi Kiadások Ellenőrző Hivatalát (Eocex), amelybe mind a huszonnyolc uniós tagállam törvényhozásai (alsóházi parlamentjei) delegálhatnának ötéves mandátummal – minden új Európai Parlament megalakulása után – szakmailag megkérdőjelezhetetlen és pártpolitikai tekintetben független tagokat, s az egyes nemzeti

törvényhozásoknak, illetve alsóházi parlamenteknek indokolt – a vonatkozó jogszabályban részletezett – esetekben jogában állna a delegált Eocex-tisztségviselők visszahívása.

Az Eocex feladata az Európai Unió által létrehozott – mindenkori – uniós pénzügyi keret (a hétéves ciklusokban megállapított közösségi költségvetés) terhére megvalósuló valamennyi uniós intézményi kiadás folyamatos pénzügyi ellenőrzése lenne annak érdekében, hogy hosszú távon helyreállítsa a közösségi intézményekbe vetett bizalmat.

A jogszabályi javaslat rövid vázlata

Az új intézmény teljes neve: Európai Intézményi Kiadások Ellenőrző Hivatala (angol nyelven *European Office for Control of Institutional Expenditure*, röviden Eocex).

Az Eocex feladata az Európai Unió által létrehozott – mindenkori – uniós pénzügyi keret (a hétéves ciklusokban megállapított közösségi költségvetés) terhére megvalósuló valamennyi uniós intézményi kiadás folyamatos pénzügyi ellenőrzése.

Az Eocex székhelye Brüsszel.

Az Eocex hivatala hét négytagú állandó tanácsból, valamint összesen huszonnyolc pénzügyi ellenőrből áll.¹

Az állandó tanácsi tagok, illetve a pénzügyi ellenőrök mandátuma ötéves időtartamra szól és nem megújítható.

Az Eocex működéséhez szükséges pénzügyi bázist a huszonnyolc uniós tagállam törvényhozó testületei biztosítják az adott állam

¹ Brexites változatban a hét négytagú állandó tanács helyett kilenc háromtagú állandó tanács is szerepelhet, s ilyenkor a határozatképesség két tanácstagtól adott. Huszonnyolc helyett huszonzét tagállam, ez esetben a pénzügyi ellenőrök száma is csak huszonzét.

központi költségvetésében. A minden tagállam tekintetében azonos mértékű összeg elfogadásának pontos módja később kerül szabályozásra.

Az Eocex állandó tanácsainak tagjait, valamint a pénzügyi ellenőröket a tagállami törvényhozások (parlamentari alsóházak) választják meg az új Európai Parlament alakuló ülését követő 60 napon belül. Mindegyik tagállam egy-egy tanácstagot, illetve pénzügyi ellenőrt delegálhat a hivatalba.

Az adott tagállam törvényhozásában (parlamentari alsóházában) képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló (9-15 fős, létszámarányos) törvényhozási jelölőbizottság tehet javaslatot a törvényhozásnak (parlamentari alsóháznak) a tanácstag, illetve a pénzügyi ellenőr személyére.

A tagállamok törvényhozásai (parlamentari alsóházai) a saját államuk által delegálni kívánt tanácstagot, illetve pénzügyi ellenőrt minősített többséggel – a törvényhozás, illetve alsóház összes tagja háromötödének, azaz 60 százalékának érvényes szavazatával – választják meg. A törvényhozás (parlamentari alsóház) a tanácstag, illetve a pénzügyi ellenőr személyéről külön-külön, egymásután, ugyanazon a parlamentari ülésen szavaz.

Amennyiben az egyik tagállami törvényhozás (parlamentari alsóház) nem tudta megválasztani az Európai Parlament alakuló ülését követő 60 napon belül az adott tagállam által delegálható tanácstagot és pénzügyi ellenőrt – mindkét személy megválasztása szükséges –, abban az esetben az időben legelsőként saját delegáltjait megszavazó tagállami törvényhozás (parlamentari alsóház) két ún. szabad mandátumot kap. A szabad mandátum azt jelenti, hogy az érintett tagállam az eredeti 60 napos határidő lejártát követő 30 napon belül, egyszerű többség – a törvényhozás, illetve parlamentari alsóház összes tagja abszolút többségének, azaz több mint 50 százalékának – érvényes szavazata révén újabb egy-egy személyt delegálhat tanácstagi, illetve pénzügyi ellenőri posztra. Az így történt megválasztás eredménye ugyanolyan legitim, mint a rendes eljárásban

megválasztottak által elnyert mandátum. Amennyiben több tagállam sem tud élni delegálási jogával a 60 napos határidőn belül, a sikeres tagállami szavazások időbeli sorrendjének megfelelően újabb 2-2 szabad mandátum (megválasztási lehetőség) kerül kiosztásra az érintett tagállamok között.

Amennyiben az Eocex hét állandó tanácsának valamelyik tagjáról, vagy a hivatal huszonnyolc pénzügyi ellenőrének valamelyikéről elnyert mandátuma betöltésének ideje alatt kiderül, hogy megszegte pozíciója betöltésének valamely feltételét, vagy utólag kiderül, hogy megválasztásának időpontjában nem felelt meg az ezen jogszabályban rögzített valamely feltételnek, akkor eme ténynek a közvélemény (vagy az őt megválasztó törvényhozók valamelyikének) tudomására jutását követően az adott törvényhozás (parlamentari alsóház) őt pozíciójából visszahívhatja. A visszahívás a tudomásra jutás napját követő 30 napon belül lehetséges minősített többséggel: a törvényhozás, illetve alsóház összes tagja háromötödének, azaz 60 százalékának érvényes szavazatával. Ha ez nem sikerül a 30 napos határidőn belül, akkor újabb 15 napon belül – amennyiben szükséges, rendkívüli törvényhozási, illetve parlamentari alsóházi ülésen – az összes törvényhozási tag abszolút többségének, azaz több mint 50 százalékának érvényes szavazata révén hívható vissza. Helyére az őt visszahívó parlamentari ülésen, egyazon szavazással új tanácsstag, illetve pénzügyi ellenőr választható meg – vagyis a 30 napos határidőn belül 60 százalékos, az újabb 15 napos határidőn belül több mint 50 százalékos többséggel. Amennyiben ez a szavazás sem eredményes, akkor a már említett sorrendiségi szabálynak megfelelően egy másik (szabad mandátumokat még nem szerzett) tagállam kap szabad mandátumot a hazája törvényhozása által visszahívni kívánt delegált után. Erre a tagállamra is a 30, illetve 15 napos eljárási határidő vonatkozik azzal a különbséggel, hogy nem visszahívás történik, hanem új tagot választ meg, s a visszahívandó (hazája törvényhozása által eredménytelenül visszahívni kívánt) delegált tanácsstag, illetve

pénzügyi ellenőr mandátuma az új tag hivatalba lépésének napján automatikusan megszűnik.

A huszonnyolc pénzügyi ellenőr összesen tizenhét uniós intézmény, illetve testület pénzügyi ellenőrzését végzi, ebből tizenegy intézményre két-két, hat intézményre egy-egy pénzügyi ellenőr jut (a tizenhét intézmény, illetve testület neve a jogszabály mellékletében kerül felsorolásra). A tagállami törvényhozások (parlamentari alsóházak) által delegált pénzügyi ellenőrök az Eocex nevében járnak el a számukra a négytagú állandó tanácsok által kijelölt uniós intézményben, illetve testületben.

A pénzügyi ellenőrök fő feladata a jogszabályban, valamint az Eocex állandó tanácsai által belső utasításokban meghatározott feladatok támogatása, kiemelten az uniós intézmények – hétéves uniós költségvetés terhére megvalósuló – kiadásainak folyamatos pénzügyi ellenőrzése, ehhez helyszíni ellenőrzésben történő közreműködés. A pénzügyi ellenőrök 15 napon belül kötelesek – írásban – jelentést tenni, illetve beszámolni a tudomásukra jutott esetleges pénzügyi visszaélésekről az őket az adott intézménybe, illetve testületbe kijelölő négytagú tanácsnak.

A hét négytagú állandó tanács alapvető feladata a pénzügyi ellenőrök által számukra írásban jelentett esetleges pénzügyi visszaélések esetének tanácsai megtárgyalása. Az adott ügyben utasítást adhatnak a pénzügyi ellenőröknek újabb vizsgálatok elvégzésére, továbbá indokolt esetekben helyszíni ellenőrzést is végezhetnek. Amennyiben valóban pénzügyi visszaélés gyanúja áll fenn, az eset első írásbeli jelentésétől számított 30 napon belül mind a huszonnyolc tagállam törvényhozása (parlamentari alsóháza) részére hivatalos értesítést (írásban adott tájékoztatást) küldenek a gyanítható pénzügyi visszaélésekről. Az állandó tanácsok feladata továbbá – az egyes állandó tanácsok közötti munkamegosztás révén – a pénzügyi ellenőrök egymás közötti munkájának koordinálása. A hét állandó tanács egymás között – úgynevezett nagytanácsai ülésen – dönti el

egyhangúlag, hogy melyik tanács melyik uniós intézménybe, illetve testületbe delegáljon pénzügyi ellenőröket.

A négytagú állandó tanácsok határozataikat egyhangúlag hozzák. Az állandó tanács legalább három taggal határozatképes. A nagytanácsi ülés csak akkor tartható meg, ha mindegyik állandó tanács minimum három taggal képviseltetni tudja magát a tanácsok közös ülésén.

Az Eocex csak pénzügyi ellenőrzéseket végez. Büntetőeljárást nem kezdeményezhet, vádat nem emelhet, az uniós tagállamok törvényhozásait (parlamentari alsóházait) azonban tájékoztathatja.

Az Eocex az európai uniós intézményeken belüli pénzügyi visszaélések elleni küzdelemben együttműködik az Európai Csalás Elleni Hivatallal (angol rövidítéssel OLAF). A két intézményt legfőképpen intézményi legitimitásuk forrása különbözteti meg egymástól.

A négytagú állandó tanácsok tagjainak, illetve a pénzügyi ellenőröknek megfelelő felsőfokú végzettséggel kell rendelkezniük, ezek lehetnek: egyetemi vagy főiskolai szintű közgazdász szakképzettség; katonai felsőoktatást folytató intézményben gazdálkodási (gazdasági) szakon szerzett szakképzettség; egyetemi vagy főiskolai szintű végzettség és szakirányú továbbképzési szakon szerzett költségvetési ellenőr szakképzettség.

A tanácstagokkal és pénzügyi ellenőrökkel szemben alapvető elvárás, hogy politikailag függetlenek legyenek. Tanácstag vagy pénzügyi ellenőr csak olyan személy lehet, aki a megválasztásának napját megelőző öt évben nem töltött be köztisztviselői (angolul civil servant) hivatalt, azaz nem gyakorolt közhatalmat az állam vagy önkormányzat szolgálatában. A pártpolitikai múlt nem kizáró ok, azonban megválasztásának időpontjában – és az elnyert mandátuma betöltésének ideje alatt – nem lehet tagja politikai pártnak, továbbá nem vállalhat szerepet semmilyen politikai mozgalomban.

Melléklet

Az Európai Uniónak a jogszabálytervezetben érintett intézményei és egyéb szervei

2-2 pénzügyi ellenőr által ellenőrzött intézmények (összesen 11 darab intézmény):

- + Európai Parlament
- + Európai Tanács
- + Az Európai Unió Tanácsa
- + Európai Bizottság
- + Az Európai Unió Bírósága (EUB)
- + Európai Központi Bank (EKB)
- + Európai Számvevőszék
- + Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ)
- + Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB)
- + Régiók Európai Bizottsága
- + Európai Beruházási Bank (EBB)

Pénzügyi ellenőr által ellenőrzött intézmények, illetve intézményközi testületek (összesen 6 darab intézmény, illetve szerv):

- + Európai Ombudsman
- + Európai adatvédelmi biztos
- + Európai Unió Kiadóhivatala
- + A számítógépes vészhelyzeteket elhárító csoport (CERT)
- + Európai Közigazgatási Iskola
- + Európai Személyzeti Felvételi Hivatal