

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

dr. Miskolczi Barna

Az európai büntetőjog alternatív értelmezése

Témavezető:
Prof. Dr. Gál István László
tanszékvezető egyetemi tanár

Pécs

2018.

Tartalomjegyzék

I. Bevezető gondolatok és fogalmi alapvetés	1
I.1. Az értekezés célja, szerkezete, módszerei, a kutatás eredménye.....	1
I.1.1. Az értekezés célja	1
I.1.1. Az értekezés szerkezete	3
I.1.2. A kutatási módszerek	5
I.1.3. A kutatás eredménye	6
I.2. Fogalmi alapvetés	7
I.2.1. Az európai büntetőjog fogalmáról	7
I.2.2. A csalások: pénzügyi, vagy integrációs érdek?	12
I.3. A közös elkövetési tárgy: az EU költségvetése	13
I.3.1. Az egységesség elve.....	16
I.3.2. Az évenkéntiség elve	17
I.3.3. A költségvetési egyensúly elve	18
I.3.4. Az elszámolási egység elve	19
I.3.5. A globális fedezet elve (vagy univerzalitás elve)	20
I.3.6. Az egyediség elve	21
I.3.7. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve.....	21
I.3.8. Az átláthatóság elve	22
I.4. Az EU költségvetésének fő számai, bevételei, kiadásai, végrehajtása	26
I.4.1. Az EU költségvetésének fő számai.....	26
I.4.2. Az Európai Unió költségvetésének bevételei	27
I.4.2.a. A vámok és a cukorlefölözés	31
I.4.2.b. A tagállamok hozzáadottértékadó-(VAT-) bevételekből részesedés	32
II.2.3.b. A tagállamok befizetései bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) százalékában.....	33
I.4.2.c. A tagállamok kötelezettségei a költségvetés felé.....	33
I.4.3. Az Európai Unió költségvetésének kiadási oldala.....	34
I.4.3.a. A Közös Agrárpolitika	36
I.4.3.b. A regionális politika.....	38
I.4.4. Részletező jogalkotás a politikák végrehajtása terén.....	40
I.4.5. A politikák végrehajtásának történeti háttere Magyarországon.....	44
I.4.6. A költségvetés végrehajtásának módjai	48
I.4.7. Az Európai Unióból származó támogatások.....	51
II. Az európai büntetőjog „hagyományos” megközelítése	53

II.3. Az Európai Unió költségvetésének sérelmére elkövetett csalás a PIF Egyezményben, a Corpus Jurisban, a Zöld Könyvben és a PIF Irányelv Javaslatban	53
II.4. A csalás a PIF Irányelvben	58
II.4.1. A PIF Irányelv kodifikációjának története	58
II.4.2. A PIF Irányelv bűncselekményei	65
II.4.2.a. Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás	65
II.4.2.b. Az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb bűncselekmények.....	66
II.4.2.c. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elemei	68
II.5. A Btk. 396. §-a és a PIF Irányelv	83
II.5.1. A költségvetési csalás kodifikációjának előtörténete	83
II.5.1.a. A jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők általában	84
II.5.1.b. A politika, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényező	86
II.5.1.c. A jogalkalmazás, és a jog felhasználóinak érdekei, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők.....	88
II.5.1.d. A szakpolitika, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényező	89
II.5.1.e. A nemzetközi létből fakadó körülmények, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők.....	89
II.5.1.f. Az Alkotmánybíróság döntései, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők	90
II.5.1.g. A jogtudomány, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényező	91
II.5.2. A jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők a költségvetési csalás tényállásának kialakításánál	92
II.5.2.a. A jogalkalmazás és a jogtudomány szerepe a költségvetési csalás tényállásának megalkotásában	93
II.5.2.b. A politika és a szakpolitika szerepe a költségvetési csalás tényállásának megalkotásában	95
II.5.2.c. „Külső” kezdeményező és befolyásoló tényezők	99
II.5.3. A költségvetési csalás tényállása	100
II.5.3.a. Az I. alapeset tényállási elemei.....	102
II.5.3.b. A II. alapeset: a jövedéki bűncselekmény összevetése a költségvetési csalás és a PIF Irányelv rendelkezéseiben	131
II.5.3.c. A III. alapeset: az elszámolási, számadási, tájékoztatási kötelezettség megszegése.....	134
III. Az „integrációs” büntetőjog	139
III.1. A közös alap: a gazdasági integráció	139
III.2. Az integrációt fenyegető valódi veszélyek: az izoláció és a többsebességes Európa ...	146
III.2.1. Az izoláció.....	146

III.2.2. A többsebességes Európa	147
III.3. Az alapvető jogági funkciók megváltozása az európai uniós jogi közegben: az uniós versenyjog és az uniós büntetőjog hasonlóságai	151
III.3.1. Hogyan védi az uniós versenyjog a belső piaci integrációt	152
III.3.2. A jogági funkció megváltozása a büntetőjog esetében	155
III.3.2.a. Az európai csalások jogi tárgya.....	156
III.3.2.b. A jogi tárgy meghatározásának problémái az európai büntetőjogban	159
III.3.2.c. Miért nem valamiféle társadalmi érdek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni tényállások jogi tárgya?	162
III.3.2.d. Miért nem gazdasági érdek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni tényállások jogi tárgya?	164
III.3.2.e. Miért nem a költségvetés bevételeinek és kiadásainak a prudens működéséhez fűződő érdek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni tényállások jogi tárgya?	167
III.3.2.f. A gazdasági (belső piaci) integráció az EU pénzügyi érdekei ellen irányuló bűncselekmény igazi jogi tárgya	175
III.4. A kutatás konklúziói.....	179
III.5. A „valódi” euróbűncselekmény nyomában: az integrációs bűncselekményi teszt	182
III.6. Egy megoldási javaslat.....	185

I. Bevezető gondolatok és fogalmi alapvetés

I.1. Az értekezés célja, szerkezete, módszerei, a kutatás eredménye

I.1.1. Az értekezés célja

Az Európai Unió immár több, mint hatvanéves múltra tekinthet vissza. Hazánk 2004. májusa óta az Európai Unió tagja. Nagy utat tett meg a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsából (KGST), először apró lépésekkel, aztán a PHARE-programon keresztül¹ az EGK és a kívülálló országok közötti legszorosabb kapcsolatot jelentő társult státuszig (1991.). A következő évtized pedig már a csatlakozási tárgyalások jegyében telt. Az európai integráció képes volt egy addig elképzelhetetlennek hitt eredményt elérni: olyan szintre tudta csökkenteni a népek között kétségkívül és letagadhatatlanul meglévő bizalmatlanságot, hogy a tagjai között nem tört ki háború. Érdemes erre emlékeznünk, amikor az EU jelenén, jövőjén gondolkozunk, mert ez volt az „alapító atyák” eredeti szándéka. Ők nem azért voltak bölcssek, mert békét akartak (ezt számosan kívánták már), hanem azért, mert ráleltek az ehhez vezető útra is, arra, ami az érdekközpontú társadalomban az egyetlen út, mert a kincstárak, bankszámlák és zsebek világán vezet keresztül: a gazdasági integrációra. Európa ekkor már túl volt azon, hogy ideológiáktól várja a békét, a béke csak akkor válhatott valósággá, ha az országoknak és a gazdasági szereplőknek az *megéri*. Innentől kezdve az európai közösség állandó harcot folytat az egység fennmaradásáért. A politikai integráció egyszerűen nem tud megállni a saját lábán, így ahol valami hibát követ el, és a szétesés réme felmerül, a gazdasági integráció az egyetlen erő, ami képes összetartani az Uniót.

Francis Arthur Cockfield, az első Delors-Bizottság brit alelnöke, belső piaci biztos, a következőket mondta: „*A Közösség folyvást előre felé halad, és soha nem hátra... Lehet, hogy időnként a fejlődés lelassul, sőt, úgy tűnhet, meg is áll. Ám idővel a fejlődés mindig újra beindul.*”² Szép, majdnem hogy látnoki szavak. Milyen kár, hogy Lord Cockfield országa, e gondolattal együtt, éppen most távozik az Európai Unióból. Talán mégis jobban kellene vigyázni a gazdasági integrációra, és nem hagyni, hogy az idő előtti politikai integráció ekkora repedéseket támasszon?

¹ A ma is meglévő előcsatlakozási alap neve ezt az időszakot őrzi: *Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique*

² READER, Shaun A.: Moving Forward, Never Backwards: Preventing Fraud in the European Union and Defining European Central Bank Independence, 27 Fordham Int'l L.J. 1509, 1568 (2004).1. o.

Ahogy az évek során az integráció mélyült, egyre több területre terjedt ki. Ezzel együtt a büntetőjog-tudomány felfedezte, hogy ennek az integrációnak a büntetőjog szempontjából is számos kutatni- és művelni való területe van. A büntetőjog területén végbement európai integráció kutatása és eredményeinek a gyakorlatban történő alkalmazása azonban úgy tűnik, mintha elengedte volna egymás kezét, aminek a következménye az lett, hogy ezek az eredmények Európa-szerte a tagállami kodifikációkban, majd az annak nyomán kibontakozó bírósági és ügyészségi gyakorlatban néha egészen más formát nyernek, mint ami a jogalkotó eredeti szándéka volt. „Az egységesített jog funkcióját kizárólag annak egységes értelmezése esetén töltheti be. E tétel igaz a jogegységesítés valamennyi eredményét illetően: akár annak nemzetközi egyezményekben, mintatörvényekben megtestesülő produktumáról van szó, akár olyan sui generis jogrendszerrel, mint az Európai Unió joga.”³ Az értelmezés végső soron a tagállami bíró dolga, rá hárul a felelősség, hogy az uniós jogban megtestesülő eredeti jogalkalmazói akaratot érvényre juttassa, mégpedig a belső jog és a közösségi jog alkotta sajátos (és kellőképpen idegen) környezetben. Mindez *„egyfajta kétrendszerű párhuzamos gondolkodásra kényszeríti a nemzeti bírót, adott esetben egészen technikainak tűnő és nem csak tisztán jogi fogalmak esetében is.”*⁴ Ráadásul mennyivel nehezebb dolga van a tagállami büntetőbírónak (és ügyész, ügyvéd és nyomozó kollégájának), hiszen a büntetőjog „betüremkedése” a közösségi jogba igencsak új keletű jelenség. Az európai integráció büntetőjogi hatásai már akkor is erős gondolkodásra késztették a tagállami jogalkalmazókat, amikor még az egész terület a III. pillér alá tartozott, és tárgya nem terjedt túl az igazságügyi együttműködésen. Soha nem szabad azonban elfelednünk, hogy a tagállami jogalkalmazó azt a jogot értelmezi, amit a nemzeti jog már befogadott.⁵ Ennél fogva a közösségi jog *első értelmezője a magyar jogalkotó, illetve jogszabály-előkészítő kodifikátor*. Neki kell azonosítani a közösségi jog célját, mégpedig pontosan; majd azt hűen át kell ültetnie a nemzeti jogba. A bíró ugyanis a nemzeti jogot fogja értelmezni elsőként. Az (európai, büntető-) jog területén a jogtudományi értelmezés (*interpretatio doctrinalis*) szerepe csekély, de még a rendelkezésre álló jogirodalom szemlélete sem egységes és megállapításai sem hasznosíthatók közvetlenül a jogalkalmazó által.

³ VADÁSZ Vanda: Recenzió Sommsich Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén c. könyvről. In: Állam- és Jogtudomány, 2017/3. szám, 146. o.

⁴ SOMMSICH Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén. Budapest, ELTE Eötvös kiadó, 2016., 7. o.

⁵ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: EUMSz) a büntetőjog területén irányelvi szabályozást enged (83. cikk, 325. cikk). Az irányelv olyan közösségi jogi aktus, amely az elérendő célok tekintetében kötelezi az érintett tagállamokat, ugyanakkor a cél megvalósításának konkrét formáját, a megfelelő eljárások és eszközök megválasztását, valamint a saját jogrendszerbe való beillesztését átengedi a tagállamoknak, vagyis azokat a nemzeti jogba *implementálni* kell.

A büntetőjog kérdésével az európai integráció már viszonylag hamar szembesült, és ha valamit, azt biztosan el lehet mondani róla, hogy *évtizedek óta nem tud mit kezdeni vele. Sem igazán befogadni, sem igazán elengedni nem tudja.*⁶ Egyet azonban az integráció jelenlegi szakaszában biztosan nem tehet: hogy tudomást sem vesz róla.

Ezért a jelen értekezés célja nem az európai büntetőjog fejlődésének a történeti bemutatása, nem is az európai büntetőjog alkotmányos alapjainak bemutatása és elemzése. Nem tárgya az európai büntető igazságszolgáltatás együttműködésének problematikája, az Európai Bíróság esetjoga, vagy az emberi jogi kérdéskör. Ezekkel számos kiváló írás foglalkozott már, amelyeket a munkámban magam is segítségül hívok majd. Az Európai Ügyészség (a továbbiakban: Európai Ügyészség, vagy EPPO), valamint az eljárásjogi kérdések is kívül esnek a tanulmány érdeklődési körén. Nem terjed ki ennek az írásnak az ambíciója arra sem, hogy a szükségesnél nagyobb részletességgel – jogesetekkel – feldolgozza a hatályos magyar Btk.⁷ költségvetési csalás bűncselekményét, mert az inkább egy kommentárba illő téma lenne. (A szerző még azt sem döntötte el, a tényállást megalkotni, vagy megmagyarázni nehezebb – mindkettőben van tapasztalata...) Ezzel szemben megpróbál leásni a gyökerekig, és feltárni, hogy *mi a baj az európai büntetőjoggal*. Ennek keretében megvizsgálja, hogy hogyan ütközött bele egyáltalán az európai integráció a büntetőjogba, miként próbálták a kutatók a büntetőjogot európai keretek között értelmezni, miért nem sikerült egy egységes fogalom kialakítása, illetve a védelem tárgyának helyes azonosítása, milyen problémák keletkeznek ebből (miért nem segít, ha európai közösségi témához nemzeti büntetőjogi gondolkodással közelítünk). A fennálló jogi helyzet e problémáktól terhes, ennek ellenére kötelességünk implementálni a vonatkozó uniós jogot. Ezért ennek az uniós jognak (valamint annak, hogy a meglévő magyar büntetőjogi tényállás implementációja hogyan ment végbe) mélyebb vizsgálata nem kerülhető meg. Végül egy megoldási javaslatot is felvázol, jól tudván, hogy az integráció ezen szakaszában már nincs visszafordulás, pedig nem árt néha visszanyúlni a kezdetekhez, és megvizsgálni, hogy mi az, ami valójában védelemre szorul.

I.1.1. Az értekezés szerkezete

⁶ Ezen mit sem változtat az elmúlt év két fontos történése, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (a továbbiakban: PIF Irányelv), illetve a Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.

⁷ 2012. évi C. törvény

Az értekezés az első részben az európai büntetőjog fogalmának sokszínűségén keresztül mutatja be a probléma lényegét, hogy tudniillik ahhoz, hogy egy (bármilyen) európai büntetőjogi témát tárgyaljunk, először azonosítanunk kell, hogy *melyik* meghatározást vesszük alapul az elemzéshez. Ebből kiderül, hogy mi az elemzés tárgya. Az ugyanis, hogy „európai büntetőjog” és „európai bűncselekmények”, vagy „euróbűncselekmények”, önmagában nem mond semmit. A jelen értekezés bemutatja, hogy miért a legszorosabban véve „közösségi” büntetőjog-értelmezéssel dolgozik, és hogy miért tartja (eltérve nem csak a téma első nagy kutatóitól, de az uniós döntéshozók álláspontjától is) kizárólag az EU pénzügyi érdeke elleni csalásokat az igazi „euróbűncselekménynek”.

Az uniós értelemben vett csalást két megközelítés alapján vizsgáltam. A fogalmi alapvetések utáni részben elsőként a „*hagyományos*” *európai büntetőjogi* megközelítést elemzem, ami mentén jelenleg a büntetőjogi integráció halad. Ennek a kiindulópontja az EU pénzügyi érdekeinek a költségvetést sértő csalások elleni védelme, eredménye pedig a PIF Irányelv és az EPPO. A másik megközelítés, amit a legtalálóbban talán „*integrációs büntetőjog*”-nak⁸ lehet nevezni, abból a felismerésből keletkezett, hogy a „hagyományos” európai büntetőjog nem képes választ adni számos alapvető kérdésre. A következő rész ennek az inkább európai uniós közjogi megközelítésnek az alapján elemzi a csalásokat. Ehhez egy kicsit félre kell tenni a büntetőjogászai gondolkodást, és európai közjogásszá⁹ kell válni, legalább annyira, hogy megértsük, mi is az a kötőerő, ami az EU-t a legtöbb viharon keresztül egyben tartja, vagyis a *belső piaci integráció*; hogyan is kerülhet ez veszélybe, miért és hogyan kell megvédeni. Ezt az európai versenyjog logikáján keresztül lehet a legvilágosabban bemutatni (bár lehetne az európai kereskedelmi jogon, agrárjogon, stb. keresztül is). Tüzetesen meg kell vizsgálnunk az Európai Unió költségvetését is, mert állítólag ezt kell büntetőjogi eszközökkel megvédeni. Így jutunk egyre közelebb ahhoz, hogy megfogalmazzuk: vajon valóban az EU *pénzügyi* érdekeit kellene védeni? Vajon valóban a költségvetés bűncselekménnyel okozott csorbításában van a veszély, ami ellen küzdeni kell? A kutatás által megfogalmazott, majd bizonyított alapfeltevés az, hogy *a csalással okozott kár nem képes veszélyeztetni az európai integrációt, ezért kell lenni valami más jogi tárgynak, amire a büntetőjogi védelmet irányítani kellene.*

Ezzel szemben az uniós döntéshozók (illetve a tagállamok képviselői, akik a Tanácsot és a Parlamentet alkotják) úgy tűnik, helytelen premisszából indultak ki. Ennek a megváltoztatása

⁸ A kifejezés nem tévesztendő össze a „büntetőjogi integráció”-val, ami az európai büntetőjog definiálásához megalkotott gyűjtőfogalom. Ld. I.2.1. pont.

⁹ Érdekes lenne, hogy más eredményt hozna-e, ha egy európai uniós jogász elemezné az uniós jog büntetőjogi vonatkozásait, mint így, hogy egy büntetőjogász vizsgálja azt uniós jogi szemüvegen át.

nem lehetetlen, de ehhez európai közjogi és belső piaci jogi alapokhoz kell visszanyúlni, és belátni, hogy az EU-nak nem feladata a büntetőjogi védelem anyagi jogi kialakítása és eljárásjogi végrehajtása (akár az EPPO útján), feladata ezzel szemben a védelem *azonos szintjének a fenntartása*. Hogy ezt milyen szigorúan vagy következetesen, EPPO-val, vagy EPPO nélkül teszi, az lényegében irreleváns. Az azonosan enyhe büntetőjogi védelem is jobb, mint a tagállamonként eltérően szigorú. A PIF Irányelv jelenleg nem hordozza az azonos szintű védelemhez szükséges kapacitást, ennek ellenére azt be kell fogadni a jogunkba, és meg kell vizsgálni, hogy a tagállami tényállás kompatibilis-e vele. Amennyiben igen, úgy nincs más teendő, mint következetesen végrehajtani azt, illetve várni, hogy a megerősített együttműködéssel létrehozott Európai Ügyészség vajon tágítani fogja a réseket az integráció falán, vagy épp ellenkezőleg: létrehozza azt a centripetális erőteret, ami a jelenleg még kimaradó tagállamokat is a csatlakozás mellé állítja.

I.1.2. A kutatási módszerek

A kutatás forrásai az Európai Unió hatályos joga – és ahol az szükséges volt a megfelelő következtetések levonásához – a már hatályát veszített joganyag is. A joganyag magában foglalja az elsődleges uniós jogot, ami a hatályos jog tekintetében az egyszerűség kedvéért az EUMSZ,¹⁰ de vannak hivatkozások a Montánunió, az ESZAK és az Euratom szerződésekre, vagy az amszterdami, lisszaboni, maastrichti *acquis*-ra külön-külön is. Itt említendő az Európai közösségek pénzügyi érdekeit nemzetközi szerződéssel védeni hivatott nemzetközi szerződés¹¹ (a továbbiakban: PIF Egyezmény) is. Másodlagos uniós jogként irányelveket és rendeleteket is vizsgálni kellett, a legnagyobb hangsúllyal a PIF Egyezményt felváltani hivatott PIF Irányelvet, továbbá az EU költségvetése, valamint az uniós politikák tárgyában született rendeleteket, irányelveket és határozatokat.

Az Európai Unió Bírósága jogeseteit csak a legszükségesebb mértékben tartalmazza a tanulmány, mert azok gátlak nélküli felsorolása tanulságos lehet ugyan, de ha nem kifejezetten ez az értekezés tárgya, akkor nagyon elnehezítheti azt.

A kutatás további forrásai a témában született magyar és külföldi tanulmányok, könyvek, értekezések és cikkek. Megnehezítette a kutatást, hogy kifejezetten az integrációs értelemben vett büntetőjoggal, illetve a büntetőjog és más, volt első pilléres közösségi terület

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: EUMSZ.)

¹¹ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. Hivatalos Lap C 316 , 27/11/1995 o. 0049 - 0057

összehasonlításával kapcsolatos tanulmány nem nagyon állt rendelkezésre sem a hazai könyvtárakban, sem a legnagyobb büntetőjogi könyvtárral rendelkező Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht-ben. Ezért az összehasonlító módszer nem szakirodalom-alapú. A közjogi, versenyjogi, adójogi vonatkozások forrásanyaga részben az amszterdami IBFD¹² könyvtárából származott. A kutatás módszerei között kiemelt helyet foglal el a normatív, és különösen a büntetőjogi részek vonatkozásában a dogmatikai elemzés. A téma sajátosságára (valamint a szerző „előéletére”) tekintettel több alkalommal a kodifikációs megközelítés is tetten érhető, és erre figyelemmel a nyelvtani elemzésnek is több helyet kellett szentelni, de a fő célkitűzés az volt, hogy az EU-s joggal elérni kívánt cél vonatkozásában vizsgáljam a kérdést és a teleologikus elemzést követően a lehető legpontosabb következtetéseket vonjam le. Következtetést azonban csak a kérdések minden szükséges dimenziójának a megvizsgálása után lehet alappal levonni, e dimenziók egyike a történeti dimenzió. Ahol releváns volt, a következtetésekhez történeti elemzést is felhasználtam.

I.1.3. A kutatás eredménye

A „hagyományos” európai büntetőjogi megközelítést tekintve fontos volt megvizsgálni – pozitív jogi szempontból – hogy Magyarország büntetőjoga megfelel-e a PIF Irányelv büntető anyagi jogi jogrend kialakítására vonatkozó elvárásainak (természetesen kizárólag az „integrációs bűncselekmény”, vagyis az uniós csalás vonatkozásában). A vizsgálat azt hozta, hogy a magyar jog (vagyis a költségvetési csalás tényállása) általában megfelel az uniós jogszabálynak. A gond tehát nem a nemzeti joggal van, hanem azzal, hogy vajon át akarja-e engedni a tagállam mindazt a büntetőjogi hatáskört az Európai Uniónak, ami a PIF Irányelvből következik. Ennek a tétje ugyanis jelenleg csupán az, hogy egyik, vagy másik büntetendő magatartás tekintetében a tagállami büntetőjog *tartalmazza* büntető tényállást. Ebben a magyar jog kompatibilis a PIF Irányelvvel. A PIF Irányelvnek való megfelelés tétje azonban rögtön megnő, ha az Irányelvre, mint az Európai Ügyész anyagi büntetőjogi hatáskörére tekintünk.

Ami az integrációs büntetőjogi megközelítést illeti, a kutatás eredményeképpen lényegében bebizonyosodott, hogy az alapfeltevés helyes volt: *a csalással okozott kár nem képes veszélyeztetni az európai integrációt – függetlenül annak volumenétől*. Legalábbis közvetlenül nem, közvetve pedig olyan mértékben biztosan nem, hogy az büntetőjogi intézkedést előíró

¹² International Bureau of Fiscal Documentation

joganyag meghozatalára irányuló szükség érzetét keltse az uniós jogalkotóban. Az erre a premisszára felépített kutatás több fontos következtetésre vezetett:

1. nem a csalások büntetőjogi leküzdése lenne a cél. (Arra a tagállami büntetőjogok megfelelői.)
2. A belső piaci integrációt valójában a csalások elleni védelem eltérő mértéke képes veszélyeztetni.
3. Ezen a büntetőjogi integráció két legújabb vívmánya, a PIF Irányelv és az Európai Ügyészség létrehozatala nem képes segíteni.
4. A megoldás pedig egy helyesen megválasztott jogi tárgy esetében, sokkal szűkebb területen, sokkal mélyebb integráció lenne (a végrehajtásban pedig akár az Európai Ügyészség is közreműködhetne).

I.2. Fogalmi alapvetés

I.2.1. Az európai büntetőjog fogalmáról

Az európai büntetőjog fogalma a hazai szakirodalomban – ahogyan arra Köhalmi László több szerzőt felsorakoztatva rámutatott¹³ - meglehetősen eltérő képet mutat. Hozzá kell tenni, hogy a (hazai) büntetőjog fogalma a nemzeti jogban alkotmányosan persze szintén nem meghatározott, és ilyen fogalom-meghatározást nemzeti szinten is csak a szakirodalom tartalmaz, esetenként érdemben nem is feltétlenül teljesen egységesen.¹⁴ Ez azonban a nemzeti büntetőjog feladatainak teljesítése, vagyis a büntető jogalkalmazás vonatkozásában semmiféle problémát nem generál (legfeljebb a büntetőjog vizsgán az első számú tétel húzóinak okozhat némi fejtörést). Ezzel szemben az „európai büntetőjog” olyan kifejezés, aminél az alkotmányos (alapszerződés-beli) egzakt fogalom-meghatározás hiánya első

¹³ KÖHALMI László: Európai biztonság avagy az egységes európai büntetőjog víziója. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Pécs, 2004. 83-95. o. Köhalmi László többek között Bárd Károlyt, Nagy Ferencet, Farkas Ákost, M. Nyitrai Pétert, Karsai Krisztinát, Tóth Mihályt és Ligeti Katalint említi.

¹⁴ V. ö: „A büntetőjog azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek meghatározzák a büntetendő emberi magatartásokat, a büntetőjogi felelősségre vonás feltételeit és azt, hogy a bűncselekmények elkövetőivel szemben milyen feltételek megléte esetén milyen jogkövetkezményeket lehet alkalmazni.” (BLASKÓ Béla: Magyar büntetőjog általános rész, Rejtjel, 2013., 68. o.; illetve: „A büntetőjog azon jogi normáknak az összessége, amelyek meghatározzák, hogy mely cselekmények képeznek bűncselekményt, melyek a büntetőjogi felelősségre vonás feltételei és akadályai, és melyek a bűncselekmény jogkövetkezményeként kiszabható büntetések és intézkedések (*büntető anyagi jog*); továbbá azon jogi normák összessége, amelyek meghatározzák, hogy milyen szervek által és milyen eljárás keretében kell a bűncselekményeket elbírálni (*büntető eljárási jog*); valamint azon szabályok foglalatát, amelyek meghatározzák a kiszabott büntetések és intézkedések végrehajtási rendjét (*büntetés-végrehajtási jog*). (BELOVICS Ervin, GELLÉR Balázs, NAGY Ferenc, TÓTH Mihály: Büntetőjog I.; Általános rész; A 2012. évi C. törvény alapján. HVG Orac, 2015.

pillantásra rendkívül zavaró. Még csak nem is azért zavaró különösen, mert mind a hazai, mind pedig a külföldi szakirodalomban lépten-nyomon találkozunk az „európai büntetőjog” kifejezéssel. Sokkal inkább azért, mert ez a fogalmi zűrzavar *még mindig* tart. Az európai jogfejlődés léptéke – általában – gyorsabb, mint a tagállami jogfejlődése,¹⁵ elvárható lenne tehát, hogy legalább az Európai Unió létrejöttétől¹⁶ számított immár több, mint 20 év alatt a büntetőjog területén is tisztább fogalmak jöjjenek létre. Nagy Ferenc 2001-ben „az európai büntetőjoggal kapcsolatos fogalmi zavar”-ról vagy legalábbis „homályosságról” írt.¹⁷ Békés Ádám 2015-ben még mindig nem tud beszámolni egységes, tiszta, érthető büntetőjog-fogalomról, csak „kétkedő kérdések tömegé”-ről.¹⁸ A büntetőjog még kifejezés szintjén sem értelmezhető büntetőjogászok nélkül (ők a „kétkedő kérdések” gazdái), s ők valamiféle választ mégiscsak várnak. Ezért Békés Ádám – más szerzőkhöz hasonlóan – maga is kísérletet tesz, hogy körülírja, mit is lehet e kifejezés alatt érteni. Ebbéli erőfeszítései – más szerzőkhöz hasonlóan¹⁹ - arra világosan rámutatnak hogy az európai büntetőjog definiálására nagy az igény. Ennek a feltehető oka az, hogy a jelen európai uniós politikai áramlatok a felszínre hozták, s folyamatosan ott is tartják a bűncselekményekkel szembeni európai fellépés kérdését, ugyanakkor hogy milyen módon, milyen formában, mely jogi keretek között és milyen alkotmányos alapon történjen mindez, azt az egzakt fogalmakat kedvelő jogászok még mindig keresik.²⁰

Miért nincsen egységes európai büntetőjog-fogalom? Leginkább talán azért, mert Európa, mint állam nem létezik. A modern büntetőjog feltételezi az állami létet (de legalábbis a közösségi létet, amellyel együtt alakultak ki a büntetőjog kezdeményei). A büntetőjogra gyakran mint az állami szuverenitás utolsó bástyájára is szoktak hivatkozni²¹ (más kontextusban). Hogy miért kötődik annyira az államhoz a büntetőjog, arra a legtisztább választ Max Webernél találjuk, aki a büntetőjog alkalmazhatóságának feltételét egy politikai

¹⁵ A jogharmonizációs, implementációs jogalkotás kivételével. Az uniós jogfejlődés gyorsaságát egyébként az adja, hogy számos területen (pl. a volt „első pilléres” területeken) sok jogszabályt kellett meghozni amíg a közös normák kialakultak.

¹⁶ 1995, Maastrichti Szerződés

¹⁷ NAGY Ferenc: Az európai büntetőjog fogalmáról. In: Az Európai Unió évkönyve 2001. Osiris kiadó, 2001. 253. o.

¹⁸ BÉKÉS Ádám: Nemzetek feletti büntetőjog az Európai Unióban. HVG Orac, Budapest, 2015. 34. o.

¹⁹ a teljesség igénye nélkül: M. NYITRAI Péter, FARKAS Ákos, KARSAI Krisztina és mások.

²⁰ Legfeljebb csak a politikusoknak és az újságíróknak megnyugtató az Európai Ügyészi Hivatal (EPPO) megerősített együttműködéssel történő felállítása, és az EPPO hatáskörét lényegében kijelölő Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. A büntetőjogászokban azonban még mindig sok a kérdőjel.

²¹ FARKAS Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

szervezet által kontrollált területben látja.²² Gazdaság és Társadalom című monumentális művében másutt így ír: „Manapság az erőszakkal való jogszerű kényszerítés állami monopólium.”²³ Ennek gyökereit pedig történeti szempontból elemezve arra a megállapításra jut, hogy csak ha egy csoport képes területi alapú közösséggé szerveződni, s így politikai szervezet jön létre, akkor képes elnyerni az erőszak alkalmazására való felhatalmazást.²⁴ Ugyanakkor a szervezet politikai mivoltát abból nyeri el, hogy létét (és a rendjét) képes egy meghatározott területen fizikai erővel is biztosítani. Az ilyen politikai szerveződés pedig akkor állam, ha képes jogot formálni a legitim erőszak monopóliumára.²⁵

Amennyiben a „legitim erőszak monopóliumát” azonosítjuk a büntetőjoggal, akkor a következtetés nem lehet más, mint hogy a büntetőjog létének alapfeltétele az, hogy legyen egy meghatározott terület, amelyen élő emberek, vagyis nép fölött egy meghatározott politikai szervezet kizárólagos hatalmat gyakorol – vagyis legyen egy *állam*.

Mivel Európa és azon belül az Európai Unió e feltételek közül csak kettővel rendelkezik (a területtel és az azon élő emberek sokaságával), de a legfontosabbal, a hatalmat kizárólagosan gyakorló politikai szervezettel nem, ezért esetében államról nem beszélhetünk. Így már érthető, hogy miért *nincs és nem is lehet* egységes európai büntetőjog-fogalom, sőt egységes európai büntetőjog sem. A büntetőjog ugyanis egyelőre nem tud elszakadni a terület-nép-kizárólagos hatalom hármasságától. Noha Bárd Károly (kicsit máshová helyezve a hangsúlyt) úgy fogalmaz, hogy „az európai büntetőjog létezésére csak akkor adhatunk igenlő választ, amennyiben a büntetőjog nem kötődik a nemzeti tradíciókhoz, egy ország, egy nép jogi kultúrájához”, ellenkező esetben a harmonizáció vagy az egységesítés eleve kudarcra lesz ítélve,²⁶ úgy tűnik, sem a harmonizáció, sem pedig az egységesítés nem fog a szó szoros értelmében vett (vagyis a nemzeti büntetőjogokhoz hasonló) európai büntetőjogot eredményezni. Bárd kifejti azt is, hogy mivel nincs az Európai Uniónak szoros értelemben

²² „The major cases of the territorial imposition of an order are criminal law and various other legal rules the applicability of which depends on whether the actor was resident, born, performed or completed the action within the area controlled by a political organization” (WEBER, Max: Economy and Society. Berkeley, CA., California University Press, 1978, 51. o.)

²³ WEBER, Max i. m. 314. o.

²⁴ Only when the (...) group, consociated freely beyond and above the everyday round of life, is, so to speak, fitted into a permanent territorial community, and when thereby a political organization is formed, do both obtain a specific legitimation for the use of violence. (WEBER, Max: i. m. 907. o.)

²⁵ A "ruling organization" will be called "political" insofar as its existence and order is continuously safeguarded within a given territorial area by the threat and application of physical force on the part of the administrative staff. A compulsory political organization with continuous operations (*politischer Anstaltshetrieb*) will be called a "state" insofar as its administrative staff successfully upholds the claim to the *monopoly* of the *legitimate* use of physical force in the enforcement of its order. (WEBER, Max: i. m. 54. o.)

²⁶ BÁRD Károly: Az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerepe az „európai” büntetőjog kialakításában. In: Büntetőjogi Kodifikáció 2003/3. 5. o.

vett saját büntető törvényhozó szerve, ezért nincs saját, uniós büntetőjoga sem.²⁷ Az azóta eltelt idő azonban sok fontos, érdekes újdonságot hozott, köztük az Európai Bíróság C-176/03. számú ítéletét, amely lényegében elismeri a közösségi jogalkotó normaalkotási jogát a büntetőjog területén is.²⁸ Békés Ádám ezért – felidézve egyúttal az intézményi fejlődés vívmányait, valamint az Európai Ügyészség létrehozásának a szándékát – rendkívül érzékletesen úgy fogalmaz, hogy „az európai büntetőjog erődítményének a vizes árkot átívelő hídjára felléptünk”.²⁹ Ő a kapun való belépést biztosra veszi, csak az időpontját tartja tagállami döntések miatt kérdésesnek, de – folytassuk a szimbolikus képet – nem árt az óvatosság, mert minden biztató jel ellenére az ostrom még hátra van, és a híres kínai hadvezér, Szun Ce óta tudjuk: az ostrom a legrosszabb taktika.³⁰ Kíváltkodik, hogy még az sem teljesen világos, az ostromlónak mindenben igaza van-e, vagy esetleg vannak bizonyos fenntartások a büntetőjogi integráció területén, amit a legfontosabb döntések meghozatala előtt érdemes lenne alaposan végiggondolni. Most ugyanis épp úgy tűnik, mintha az uniós „hadvezérek” inkább már indulatból ostromolnák a közösségi büntetőjog erődjét...

Európai büntetőjogról tehát a büntetőjogászok által elfogadott értelemben nem beszélhetünk. Rendkívül érdekes azonban az, hogy – amint arra már rámutattam - igény viszont lenne rá. Azért születnek mindig újabb, igen figyelemre méltó kísérletek az európai büntetőjog meghatározására, mert *valamiféle*, leginkább a büntetőjoghoz kapcsolható normatömeg mégiscsak létezik, s annak alapján a büntetőjog intézményei működnek. Nagy Ferenc 2001-ben még azt a megállapítást teszi, hogy helyesebb lenne európai büntetőjog helyett a büntetőjog európaizálódási, büntetőjogi együttműködési folyamatáról szólni.³¹ A hazai szakirodalom úgy tűnik, nem kísérletezik többé az egységes európai büntetőjog-fogalom

²⁷ BÁRD i. m. 1. o.

²⁸ Az Európai Bíróságnak az Európai Közösségek Bizottsága vs. az EU Tanácsa ügyében 2005. szeptember 13-án meghozott ítélete: *igaz, hogy főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem, ez azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket. A közösségi jogalkotónak a környezetvédelmi politika végrehajtása keretében biztosított ezen hatáskörét nem kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy az EK 135. cikk és az EK 280. cikk (4) bekezdése a vámügyi együttműködés, illetve a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelem terén a tagállamok hatáskörében tartja a nemzeti büntetőjog alkalmazását és az igazságszolgáltatást.*

²⁹ BÉKÉS Ádám: i. m. 39. o.

³⁰ „a legrosszabb elképzelés pedig a fallal körülvett városok ostroma. Alapszabály, hogy fallal körülvett várost nem szabad megostromolni, ha elkerülhető. Az a tábornok, aki ingerültségén nem képes erőt venni, úgy indítja rohamra az embereit, mint egy hangyaáradatot, ami azt eredményezi, hogy embereinek egyharmadát levágják és a város még mindig bevételten marad. Ilyenek az ostrom katasztrofális hatásai.” SZUN Ce: A hadviselés művészete.

³¹ NAGY Ferenc: i. m. 254. o.

kialakításával, ami a leírtak tükrében sok sikerrel nem is kecsegtet. Ehelyett Békés Ádám nemzetek feletti büntetőjogról beszél, Karsai Krisztina pedig – talán a legáltalában – az *európai büntetőjogi integráció* kifejezést használja, amit úgy magyaráz, hogy „maga a kifejezés nem egy adott, körülhatárolt jogterületet ír le, hanem – annak hiányában – azt ragadja meg, ami jelenleg is aktuális kérdés, a folyamatot, a fejlődési irányt”.³²

Egységes fogalmat alkotni tehát csaknem lehetetlen, viszont az, hogy mi tartozik az európai büntetőjog esernyője alá, már sokkal könnyebb kérdés. (Egy kicsit hasonlít ez a filozófusok és az elméleti fizikusok küzdelméhez az *idő*vel. Nem definiálható, de mérhető.) Karsai Krisztina az európai büntetőjogi integrációról szólva pontosan meghatározhatónak tartja, hogy milyen konkrét jogintézmények és „jogi jelenségek” tartoznak a körébe.³³ A legáltalánosabb megközelítés az, ami az Európa Tanács és az Európai Unió által kibocsátott normák között különböztet.

Bár a jogterület sokat fejlődött, mégis ez a megállapítás a mai napig lényegében érvényes. Nagy Ferenc hozzáteszi: „Indokolt különbséget tenni egyrészt a nemzeti jogok egységesítésére, illetve harmonizációjára irányuló törekvések, másrészt a nemzetek feletti saját, sui generis európai büntetőjog kialakítására vonatkozó igyekezet között.” Ugyancsak nem lett idejétmúlt Hans-Heinrich Jescheck megállapítása sem, amit szintén Nagy Ferenc idéz: „Az európai büntetőjog olyan ’sajátos anyag’ (’Materie eigener Art’), amely nemzetközi jogi szerződéseket és közösségi jogot is tartalmaz, valamint európai vonatkozású nemzeti jogot és az európai államok közös büntetőjogi alapelveit is”. Ugyanakkor Jescheck figyelemre méltó distinkciót tesz, amikor az európai büntetőjog kezdeteit keresi: eszerint ezek egyfelől az Európa Tanács strasbourgi tevékenységén alapulnak, másfelől viszont az Európai Közösségeknek elsősorban a pénzügyi jellegű érdekek védelmére irányuló igyekezetén.³⁴ Innen – az azóta eltelt évek tapasztalatai tükrében – most már igazán nem nehéz azonosítani az Európai Közösségek (illetve Európai Unió) pénzügyi jellegű érdekeinek büntetőjogi védelmét azzal a területtel, amelyen az EU igyekszik szupranacionális, sui generis büntetőjogot kialakítani.³⁵

³² KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK Kerszöv, Budapest, 2004. 67. o.

³³ KARSAI i. m. 67. o.

³⁴ NAGY Ferenc: i. m. 252. o.

³⁵ De ne feledjük, hogy az EK pénzügyi érdekeinek a védelme az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. június 26-án elfogadott egyezmény (a PIF egyezmény) kezdődött, ami az (akkori) III. pilléres területhez tartozott, vagyis nemzeti hatáskörben maradó, de összehangolandó, harmonizálандó terület.

Az európai büntetőjog definícióját illetően Nagy Ferenc tévútnak nevezte azt a gyakorlatot, amely ezt a büntetőjogot az Európai Unió büntetőjogával azonosította.³⁶ Ehelyett a büntetőjogra, mint gyűjtőfogalomra tekint, aminek van egy tágabb, és egy szűkebb értelme. Szűkebb értelemben ide sorolható az uniós büntetőjog, tágabb értelemben pedig az Európa Tanács büntetőjogot érintő aktusai és tevékenységei, különösen az Európai Emberi Jogi Bíróság és a Kínzás Elleni Bizottság munkája is. Számos szerző egyetért ezzel a megállapítással,³⁷ s nehéz is vitatkozni vele, magam azonban nem elsősorban az uniós/nem uniós európai büntetőjog közé tenném az elválasztójelet, hanem az *integrációt segítő büntetőjog* és az *együttműködést segítő büntetőjog* közé. Ez nem megy szembe azzal a sokak által elfogadott nézettel, hogy létezik egy európai büntetőjogi együttműködés-alapú büntetőjog, és ennek kereteit feszegeti, ebből kitörni kíván egy szupranacionális európai büntetőjog, amivel az európai uniós büntetőjog egy meghatározott részét lehet illetni. Ezek közösségi szintű üldözésére tesz kísérletet a PIF Egyezmény és Jegyzőkönyvei, valamint a PIF Irányelv, továbbá az EPPO-rendelet. Az integrációs büntetőjogon belül, kifejezetten a különös részi tényállások tekintetében – a PIF Irányelvben jól látható módon is – megkülönböztethetünk integrációt *közvetlenül* védő büntető tényállásokat (ezek a csalás különböző fajtái), valamint az integrációt *közvetve, a csaláshoz kapcsolódva* védő tényállásokat (pl. pénzmosás, korrupció). Ezek közül azonban csak a csalás az, amely valóban „kívül esik a tagállami jogtárgyvédelem körén”.³⁸ *A jelen írás az integrációt segítő büntetőjoggal, azon belül is az integrációt közvetlenül védő tényállással, a csalással foglalkozik.*³⁹

I.2.2. A csalások: pénzügyi, vagy integrációs érdek?

Tekintve, hogy európai, közösségi szintű büntetőjogról beszélünk, kiemeltük a büntetőjogot évszázados „mátrixából”, és egy új, uniós közjoggal meghatározott paradigmarendszerbe helyeztük, büntetőjogásként mi is kilépve a szokásos „komfortzónánkon”. A legfontosabb tisztázandó kérdés a kiindulóponté: mit védünk ezzel az európai szintű, közösségi büntetőjoggal. Ebben két megközelítési is lehetséges, mivel a kézenfekvősége miatt egyfelől

³⁶ NAGY Ferenc i. m. 252. o.

³⁷ PL. KÓHALMI László: i. m.

³⁸ KARSAI Krisztina i. m. 45. o.

³⁹ A következőkben a „csalás”, „uniós csalás”, „európai csalás” kifejezés alatt a bűncselekményeknek ezt a szűk körét fogom érteni. Az esetleg előforduló, és a szakirodalomban is gyakori „csalások” kifejezés, mint a csalás többes száma nem többszörös elkövetésre, hanem arra utal, hogy gyűjtőfogalomról van szó, ami olyan magatartásokat ölel fel, amelyek valamilyen csalárd módon okoznak vagyoni hátrányt az EU költségvetésének.

adott a büntetőjogias megközelítés, másfelől pedig a bevezetőben is röviden megemlíttet megközelítés, ami az EU közjogából indul ki.

Az első megközelítés a „*hagyományos*” megközelítés, ezen halad jelenleg az EU büntetőjogi jogfejlődése. Eszerint a büntetőjog célja a csalások megelőzése és az elkövetett csalások egyenlő mértékű megbüntetése. A cél a költségvetésből csalás miatt hiányzó több száz millió, vagy milliárd EUR visszaszerzése, illetve eltűnésének a megakadályozása, mert a költségvetés prudens működése az EU gazdasági, társadalmi és pénzügyi működés feltétele.

A második megközelítés az, ami *nem* a nemzeti jog értelmében vett büntetőjogi feladatokat és büntetőjogi célokat kér számon az európai büntetőjogon. Itt a feladat nem a rendezett társadalmi együttélés elősegítése, a cél pedig nem a csalás leküzdése⁴⁰ a generális és speciális prevenció által, hanem az Európai Unió integrációjának a megőrzése az integrációból származó előnyök biztosítása érdekében. Az európai büntetőjogi szabályozás nem a költségvetést károsító bűnözés elleni harc eszköze, hanem a nemzeti büntetőjogok minél teljesebb harmonizációja az integráció érdekében. A cél nem a költségvetés károsításának, hanem annak a megakadályozása, hogy a vállalkozások piaci viszonyoktól idegen törvényszerűségek mellett éljenek a szabad letelepedés jogával, így borítva fel a gazdaság és a kereskedelem egyensúlyát. Ez ugyanis az integráció, vagyis az EU-t összetartó erő ellen hat. Nem az EU költségvetését károsító csalások, hanem az azok elleni tagállami reakció azonos módja és szintje a fontos. A költségvetés szerepe mindkét felfogás szerint központi. A hagyományos megközelítésben az EU költségvetés annak a pénzeszköznek a gazdája, amire a csalások irányulnak, s mivel e pénzeszközök szolgálnak alapul az EU kiegyenlített működéséhez, a védelmükre büntetőjogi eszközöket is be kell vetni. A közösségi megközelítésben a költségvetés szerepe közvetett, a lényeg az, hogy a bűnözés számára attraktív költségvetés védelme minden államban azonos szintű legyen (és ne csak a közösségi, hanem a *saját* költségvetést károsító bűncselekmények ellen is).

A tanulmány második nagy része a „hagyományos” megközelítésben elemzi a büntetőjog európai uniós szerepét, a harmadik nagy rész a büntetőjogot, mint a gazdasági (belső piaci) integráció fontos eszközét (az „integrációs büntetőjogot”) veszi szemügyre. Mindkét megközelítést először a költségvetés alapos vizsgálatával kell kezdenünk.

I.3. A közös elkövetési tárgy: az EU költségvetése

⁴⁰ KARSÁI Krisztina i. m. 49. o

Az Európai Unió költségvetése egy 1970-ben végrehajtott költségvetési reform óta autonóm költségvetés. Ennyiben eltér például az ENSZ vagy az Európa Tanács költségvetésétől. Autonómiája abban áll, hogy saját pénzügyi forrásokkal rendelkezik, vagyis a bevételek a tagállamok döntése nélkül automatikusan illetik meg az EU-t. Ezt a jellegét azóta sem veszítette el, noha 1988, a Jacques Delors nevével fémjelzett első költségvetési reform óta már nem csak az „alanyi jogon” beszédett források, hanem a tagállamok hozzájárulásai is biztosítják a közös költségvetés bevételeit. (Éppen ezért autonómiája korlátozott. *„A GNI alapú forrásnak a közösségi kiadások finanszírozásában betöltött egyre nagyobb aránya ugyan egyfajta igazságosság irányába hat, de tulajdonképpen egy közönséges nemzetközi szervezet tagsági díjszedési mechanizmusává silányítja a közös politikák finanszírozását. /.../ A valódi alternatívát egy, az unió minden tagállamában egységes módon beszédendő közvetlen adó képezhetné, amivel az unió transznacionális adóbeszedési jogkörhöz jutna, megteremtve az alapját egy közös költségvetési politikának, a fiskális föderációnak. Ennek realitásával azonban belátható időn belül nem számolhatunk. A valódi saját forrás olyan autonómiát biztosítana a közös költségvetésnek, amely nélkül meglátásunk szerint az integráció továbbvitele is zátonyra futhat: amíg a tagállamok saját politikai sikerességüket a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójukkal mérik, addig az európai gazdasági integráció jó eséllyel megragad a mai szintjén.”*⁴¹) A költségvetés saját, a tagállamokétól eltérő költségvetési elvekkel rendelkezik, például az egyensúly elve azt jelenti, hogy a bevétel és kiadás előirányzatainak egyensúlyban kell lenniük, tehát nem tervezhető költségvetési hiány. Ennek megfelelően nincs lehetőség arra sem, hogy a hiányt hitelfelvétellel finanszírozzák.

A költségvetésnek saját ellenőrző szerve is van, az Európai Számvevőszék.

A közösségi költségvetés – később részletesebben vizsgált – bevételei közül a négy legfontosabb: a vámbevételek, a mezőgazdasági lefölözések és cukorhozzájárulás (hagyományos saját források), a hea-bevételek⁴² (szintén saját forrás) és a tagállamok GNP-alapú befizetései.

Fontos jellemzője témánk szempontjából ennek a költségvetésnek az, hogy *valamennyi bevétel a tagállamoktól származik*. A saját források a Közösség tulajdonát képezik a vonatkozó jog alapján. A tagállam, mint a közösség ügynöke tevékenykedik ezen alapok

⁴¹ IVÁN Gábor: Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, 2005. 26. o.

⁴² Hozzáadottérték-alapú adók. Magyarországon ilyen az általános forgalmi adó, amire a dolgozatban (amennyiben a magyar hozzáadottérték-adóról van szó) a továbbiakban ÁFA-ként, egyébként hea-ként fogok hivatkozni.

beszédében és gondoskodik arról, hogy a Bizottság azokat megkapja. Ezeket az alapokat a Bizottságnak közvetlenül kell átutalni, a nemzeti költségvetési eljárások megkerülésével. Néhány tagállam csak jelzésképpen bejegyzést tesz a nemzeti költségvetésbe azért, hogy parlamentjét tájékoztatni tudja a számadatokról.

(Itt jegyzem meg, hogy az európai integráció első lépését jelentő Európai Szén- és Acélközösségben a bevételeket egy közvetlen adó biztosította, amit a szén- és acéltermelés értékére vetettek ki, s egyenesen a Közösség költségvetésébe kellett befizetni. Ezt váltotta fel a vázolt rendszer. A Montánunió az egyetlen szerződés, amit határozott időre kötöttek, 50 évre. Ennek megfelelően 2002-ben megszűnt, hatáskörét az EK, majd az EU vette át.)

Az EU költségvetése rendkívül sajátos intézmény. Az egyik – de nagyon fontos – tulajdonsága a finanszírozásának mérete, ami évek óta nagyságrendi eltérést nem mutat, 2014-es adatok szerint 142 milliárd, 2015-ös adatok szerint 145 milliárd, 2016-ban 136 milliárd⁴³, 2017-ben 134 milliárd EUR volt, a 2018-ra elfogadott szám pedig 145 milliárd EUR, ami 8,13 %-os növekedés az előző évihez képest.⁴⁴ Ezekből a számokból pedig annak mindenesetre ki kell tűnnie, hogy az EU költségvetése – az EU földrajzi elhelyezkedéséhez, gazdaságpolitikai súlyához, jelentőségéhez mérve – megdöbbentően kicsi költségvetés. Mindössze a tagállami GDP összértékének egy százalékával ér fel. Összehasonlításképp: Magyarország bruttó nemzeti termékének értéke 2016-ban világbanki és a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 125,8 milliárd USD volt. Ez 113,7 milliárd EUR.⁴⁵ Vagyis a teljes EU költségvetés éppen csak valamivel több, mint Magyarország költségvetése. Ez az összeg nagyságrendileg megegyezik azzal, amit a Német Szövetségi Köztársaság 1991-1997 között a volt Német Demokratikus Köztársaság felzárkóztatására fordított *évente*.⁴⁶ Ebből fakad a másik fontos sajátossága: az államokhoz hasonlóan a közösségi költségvetés finanszírozása is jövedelem-átirányítást jelent, ebben az esetben azonban a tagállami szintről nemzetek feletti szintre, és csak alig finanszíroz közjavakat és közszolgáltatásokat. S szerepe nem ebben áll, hanem az erőforrás-allokáció alakításában, amennyiben a tagállamok között csoportosít át pénzeket a közös politikák érvényesítése céljából.

Jellegét tekintve a költségvetés az egyéb, „hagyományos” nemzetközi szervezetekénél (Európa Tanács, ENSZ, OECD) szélesebb körű, a nemzeti költségvetésekénél azonban jóval szűkebb; *„közösebb, mint a nemzeti fiskális politikák gyenge összehangolása, mégsem*

⁴³ A Bizottság adatai megtalálhatók a http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm linken.

⁴⁴ Az adatok a Bizottság 2018. évre szóló, 2017. június 29-én elfogadott általános költségvetési tervezete tartalmazza. Megtalálható a http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2017/2017_en.cfm linken.

⁴⁵ A KSH adatait lásd: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt015.html; a Világban adatait lásd: <https://data.worldbank.org/country/hungary?view=chart>

⁴⁶ IVÁN Gábor: i. m. 27. o.

minősíthető teljes értékű horizontális politikának”.⁴⁷ Vagyis: szemben a nemzeti költségvetésekkel, ahol a redisztribúció mértéke 30-50%, az EU költségvetése esetében (a tagállamok nemzeti össztermékéhez mérve) ez az arány mindössze 1%, ami az EU teljes (államhoz hasonló) működtetéséhez nyilvánvalóan nem lehet elegendő. „A közös költségvetésből nem finanszíroznak rendvédelmi vagy igazságszolgáltatási feladatokat, nem fizetnek szociális juttatásokat, nincs közös adópolitika. Az uniós költségvetés méretéből adódóan nem tud betölteni gazdaságpolitikai, gazdaságirányítási funkciót, beleértve a makrogazdasági stabilizációs funkciót is. Az uniós költségvetés ugyanakkor betölt forrásallokációs és gazdaságfejlesztő funkciókat (a kohéziós politika és a mezőgazdasági politika révén); továbbá korlátozott módon ellát szabályozási funkciókat (a mezőgazdasági politika által alkalmazott felvásárlási árakkal).”⁴⁸ Az EU költségvetésének előkészítése a Bizottság feladata, a Tanács és a Parlament hagyja jóvá.

Az EU költségvetése sajátos elvekkel rendelkezik, amelyek közül az egyensúly elvére már utaltam. Az elveket a Költségvetési Rendelet⁴⁹ tartalmazza. Az elvekből az EU költségvetésének számos sajátossága kiolvasható, és ezek a sajátosságok a költségvetés büntetőjogi védelme szempontjából az imént kifejtettekhez hasonló jelentőséggel bírnak, ezért azok ismertetése nem elhagyható. A költségvetési rendelet 6. cikke szerint: A költségvetést az egységesség, a teljesség, az évenkéntiség, az egyensúly, az elszámolási egység, a globális fedezet, az egyediség, a hatékony és eredményes belső ellenőrzést igénylő hatékony és eredményes pénzgazdálkodás és az átláthatóság e rendeletben megállapított elvével összhangban kell elkészíteni és végrehajtani.

Az alapelvek közül ezen írás tárgya szempontjából a következő címek szerinti elvek bírnak relevanciával:

I.3.1. Az egységesség elve

„Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben” – írja elő az EUMSZ.⁵⁰ Az egységesség elve egyfelől meghatározza a Költségvetési Rendelet hatályát, ami az EU, valamint az

⁴⁷ IVÁN Gábor: i. m. 25. o.

⁴⁸ IVÁN Gábor: i. m. 28. o.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁵⁰ EUMSZ. 310. cikk (1) bekezdés

Európai Atomenergia-közösség bevételeire és kiadásaira terjed ki.⁵¹ Másfelől ezzel együtt egységes kereteket ad a költségvetésnek. 1968-ig öt önálló költségvetése volt a három szervezetnek (EK, ESZAK, EURATOM). Ma a Költségvetési Rendelet hatálya alá tartozó valamennyi pénzügyi műveletet, összes bevételt és kiadást egyetlen dokumentumban, a költségvetésben foglalják össze (ez némiképp megkönnyíti annak átláthatóságát). „A költségvetésben semmilyen bevétel nem szedhető be és semmilyen kiadás nem teljesíthető, ha nincs a költségvetésben feltüntetve. A költségvetésben szereplő előirányzatok a kiadások felső határát is jelentik egyben, és ennek megfelelően nem vállalható és nem engedélyezhető kiadási kötelezettség a jóváhagyott költségvetési előirányzatokat meghaladóan. A költségvetésben csak olyan előirányzat szerepelhet, amely konkrét célhoz kötött, és amelyet szükségesnek tekintenek, és ennek megfelelően a költségvetés nem tartalmazhat olyan előirányzatot, amely szükségtelennek tekintett kiadásra vonatkozik.”⁵² Árnyalja a képet, hogy bizonyos kiadások mégis kivételt képeznek – például az afrikai, karibi és csendes-óceáni térség országainak az Európai Fejlesztési Alap terhére nyújtott kifizetés, amit külön megállapodások szabályoznak, és bizonyos hitelezési műveletek, melyeket a már említett – de később részletezendő - költségvetési egyensúly elvénél célszerű megemlíteni.

I.3.2. Az évenkéntiség elve

Az EUMSZ szerint „A költségvetésben feltüntetett kiadásokat a 322. cikkben említett rendelettel összhangban, egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni.”⁵³ A Költségvetési Rendelet 9. cikke a költségvetési évet január 1. és december 31. között állapítja meg.⁵⁴ Természetesen előfordulhatnak olyan projektek, amelyek több éves finanszírozásúak, ennek a problémának a feloldására a Költségvetési Rendelet a kiadások tekintetében kétféle (differenciált, illetve nem differenciált) előirányzatot tartalmaz.⁵⁵ Arra az esetre, ahol a kötelezettségvállalás és a kifizetés egy költségvetési éven belül történik, a nem differenciált előirányzat szabályai érvényesek, ahol pedig a kötelezettségvállalás és a kifizetés éve eltér, a

⁵¹ Költségvetési Rendelet 7. cikk

⁵² HALÁSZ Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása. A szabályozás múltja, jelene, valamint jövőbeni fejlődési lehetőségei és irányai. PhD értekezés. Miskolc, 2010. 29. o.

⁵³ EUMSZ 310. cikk (2) bekezdés

⁵⁴ A költségvetésben szereplő előirányzatokat egy pénzügyi évre engedélyezik, amely január 1-jétől december 31-ig tart.

⁵⁵ Költségvetési Rendelet 10. cikk (1) bekezdés

differentiált előirányzat szabályait kell alkalmazni. Ennek megfelelően az előirányzatok át is vihetők a tárgyévet követő évre.⁵⁶

I.3.3. A költségvetési egyensúly elve

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.⁵⁷ A nemzeti költségvetésektől talán a legmarkánsabban e szabály miatt tér el az EU költségvetése. Az egyensúly elve tehát egyfelől azt jelenti, hogy sem költségvetési többlet, sem hiány nem tervezhető, a kifizetéseket a bevételeknek teljes egészében fedezniük kell.⁵⁸ Másfelől pedig azt, hogy a kifizetések hitelfelvétellel nem finanszírozhatóak.⁵⁹ Mindennek van egy fontos hatása, és levonható belőle egy nem kevésbé fontos következtetés a témánkra nézve. A fontos hatás az, hogy az EU költségvetése a nemzeti költségvetéseknél sokkal kevésbé rugalmas. Még a nem várt kiadások esetében sem lehetséges a hitellel való finanszírozás, hanem ilyenkor a költségvetést kell módosítani. Ez vagy előirányzat-átcsoportosítást jelent, vagy – a költségvetés autonómia-tartalmát kikezdő - tagállami GNI-alapú hozzájárulást kell növelni⁶⁰, tovább fokozva a rugalmatlanságot.

A tanulság pedig visszavezet az európai büntetőjog fogalmánál már tárgyalt kérdéshez: Mekkora (közvetlen) kárt okoznak *valójában* az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények az EU költségvetésének? A már említett írások a kárt pár száz millió EUR-tól a költségvetés 10-20%-ának megfelelő mértékéig, vagy ennél még nagyobb összegig terjedőnek értékelik. Ámde hogyan lehet az EU költségvetését sértő kárt pontosan megmérni? Valószínűleg a Brit Lordok Háza A pénzügyi igazgatás és a csalás az Európai Unióban: percepciók, tények és ajánlások című 2006-os jelentése⁶¹ még mindig aktuális. Ennek 6. Fejezete rendkívül higgadtan, éppen ezért meglehetősen meggyőzően a következőképp fogalmaz: „A költségvetést sértő csalás mértékének a kérdése rendkívül ellentmondásos kérdése volt vizsgálatunknak.” Mégpedig azért – folytatja a jelentés – mert ezt nem lehet akár csak közelítő bizonyossággal sem megállapítani. Nicholas Ilett, akkori OLAF főigazgató-

⁵⁶ Költségvetési Rendelet 13. és 14. cikke

⁵⁷ EUMSZ 310. cikk (1) bekezdés

⁵⁸ Költségvetési Rendelet 17. cikk (1) bekezdés: „A bevételeknek és a kifizetési kötelezettségvállalásoknak egyensúlyban kell lenniük.”

⁵⁹ Költségvetési Rendelet 17. cikk (2) bekezdés: „Az Unió és a 208. cikkben említett szervek nem vehetnek fel kölcsönöket a költségvetés keretén belül.”

⁶⁰ IVÁN Gábor: Az Európai Unió költségvetése, In: KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.) Európai Közjog és politika, Complex Kiadó, Budapest, 2006, 704. o

⁶¹ HOUSE OF LORDS European Union Committee 50th Report of Session 2005–06: Financial Management and Fraud in the European Union: Perceptions, Facts and Proposals. Volume I: Report. 2006.

helyettes részben a tagállamok adatszolgáltatási metodikájának illetve a tagállami adminisztráció különbözőségeinek is betudja, hogy az OLAF nem tud egységes képet alkotni a kár volumenéről. Mindenesetre a Bizottság a 2005-ös évben 323 millió EUR-ban állapította meg ezt a kárt. Talán nem állunk távol az igazságtól, ha úgy gondolkodunk, hogy – mivel a költségvetés finanszírozásának a mértéke nem lett azóta sem szignifikánsan magasabb, de a csalás elleni mechanizmusok már magasabb szinten kiépültek – a kár mértéke nem haladhatja meg a költségvetés 0,5-1,5%-át.

Éppen a költségvetési egyensúly elve segít kiküszöbölni a kár hangzatos túlbecsülését. Amennyiben a kiadások és a bevételek egyensúlyban vannak, akkor a költségvetés kiadási oldalán egy 10-20-30%-os kárral számolni eleve abszurd (mert ez azt jelentené, hogy kb. 12-24-36 milliárd EUR-t csálnak el évente csak a különböző támogatásos csalásokkal, ami teljesen lehetetlen, és kivitelezhetetlen). A költségvetés bevételi oldalán képzelhető el egyedül ilyen mérvű csalások okozta kár, azonban mivel a legnagyobb bevétel a GNP alapú hozzájárulás (kb. 95,5 milliárd EUR), amit a tagállamok „adományoznak” az EU-nak, erre aligha lehet csalást elkövetni. Marad a héa-alapú, valamint a tradicionális saját forrás. Ennek a mértéke 15,8 milliárd EUR (heá), illetve 20 milliárd EUR (tradicionális saját forrás)⁶². Ez kb. 35-36 milliárd EUR. Ha tehát igaz lenne a 10-20-30%-os kár, akkor ez azt jelentené, hogy a tagállamokban a héa és a vám majdnem 50%-át elcsalják. Bár politikai megnyilvánulások szintjén ilyesmit nem ritkán lehet hallani, a valóság inkább a Lordok Háza jelentéséhez áll közelebb. Eszerint a helyzet nem rosszabb Brüsszelben sem, mint a tagállamokban, sőt, talán még kicsit jobb is.⁶³ Az ebből levonható legfontosabb következtetés e dolgozat tárgyát illetően az, hogy *az Európai Unió költségvetése kis költségvetés, és még ennek is csak a rendkívül kis része esik a csalások áldozatává.*

I.3.4. Az elszámolási egység elve

A többéves pénzügyi keretet és az éves költségvetést euróban kell meghatározni.⁶⁴ A többéves pénzügyi keretet és a költségvetést euróban kell kidolgozni és végrehajtani, és az elszámolás

⁶² A számokhoz lásd az Európai Bizottság adatait: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

⁶³ (This was) about the same order of magnitude as one sees quoted in relation to other types of public sector expenditure. His experience and that of his colleagues from across the Union was that things are no worse in Brussels than they are in the Member States' own accounts. Indeed in some cases "it is rather better".

⁶⁴ EUMSz 320. cikk

is euróban történik.⁶⁵ Ezen elv megjelenítésének a létjogosultságát az adja, hogy jelenleg nem minden tagállam tagja az euróövezetnek.⁶⁶

Az európai integráció történelmében nem az euró az első közös elszámolási egység. Kezdetben egy dollárfolyamú, majd egy aranyalapú elszámolási egységet használtak (az EGK és az EURATOM első három évében pedig egy belga frank alapú elszámolás működött. 1979-től az Európai Monetáris rendszer működésbe lépésétől az ecu szolgált elszámolási egységül.⁶⁷ Az ecu, szemben az euróval kizárólag elszámolási egység volt, bankjegyként, vagy pénzérmeként nem jelent meg. Kisebb jelentőségűnek tűnő kérdés, hogy miért lett az ecuból euró, de jól bemutatja, hogy a téma szempontjából fontos integrációféltés egészen különös területeken formában is jelentkezik. A Maastrichti szerződés és az annak nyomán létrejött gazdasági és monetáris unió nyomán került bevezetésre 1999-ben az euró. Ami a pénz nevét illeti, lehetett volna továbbra is ecu, ami nem más, mint az European Currency Unit rövidítése.⁶⁸ Azonban – bár ilyen jelentést soha nem hordozott – az elnevezés egyszer már szerepelt pénznévként, mégpedig écu-ként, Franciaországban, ilyen módon volt már egy európai országban történelmi előképe.⁶⁹ Hogy az elnevezés ne „kedvezzen” egyetlen tagállamnak se, új nevet kellett találni. Ez lett az euró.

I.3.5. A globális fedezet elve (vagy univerzalitás elve)

A 21. cikk sérelme nélkül, az összes bevételnek fedeznie kell az összes kifizetési előirányzatot. A 23. cikk sérelme nélkül, minden bevételt és kiadást teljes egészében, egymással szembeni kiigazítás nélkül kell feltüntetni.⁷⁰

Az elv kettős követelményt támaszt. Az egyik, hogy az összes bevétel fedezi az összes kiadást, vagy máshogy fogalmazva: minden bevétel bármely kiadás fedezetére szolgálhat. Nincsenek célzott – „pántlikázott”⁷¹ – bevételek. Az egymással szembeni beszámítás nélküli feltüntetés pedig lényegében a hazai bruttó elszámolás elvével azonos, s az egyensúly elve

⁶⁵ Költségvetési Rendelet 19. cikk

⁶⁶ Bulgária, Csehország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Románia és Svédország nem tagja az euróövezetnek, míg Dánia és az Egyesült Királyság (sajátos opt out klauzula alapján) mentesül az euró bevezetése alól. Andorra, a Vatikán, Monaco és San Marino szerződés alapján hivatalos fizetőeszközeként használja.

⁶⁷ HALÁSZ Zsolt i. m. 40. o.

⁶⁸ UNGERER, Horst: *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU*. Quorum Books, Westport, CT, USA, 1997. 286. o.

⁶⁹ Az écu francia pénzérme volt, melyet először IX. Lajos veretett 1266-ban. Hosszú ideig használták különböző arany és ezüstérmék megnevezésére, míg végül a francia forradalommal kikopott a fizetőeszközök köréből. Az „écu” franciául „pajzs”, ami a pénzérmen lévő címerpajzsra utalt.

⁷⁰ Költségvetési Rendelet 20. cikk

⁷¹ HALÁSZ Zsolt i. m. 40. o.

alapján álló költségvetés „láthatóságát” biztosítja. Az ilyen költségvetés ugyanis „zéró összegű” lenne, hiszen a bevételek és a kiadások beszámításra kerülnének, és csak a különbség látszana, ha az létezhetne az egyensúly elve mellett.

Vannak azonban kivételek⁷² is az elv hatálya alól. Többek között bizonyos kutatásra fordítható eszközök, a kiadványok értékesítéséből származó bevételek hozzárendelhetők egyedi kiadásokhoz. Ennél jelentősebb kivételre ad lehetőséget a Költségvetési Rendelet 21. cikkének az a szabálya, ami lehetővé teszi, hogy külön jogszabály további címzett bevételekről rendelkezzen, mert ez teszi lehetővé, hogy a tagállam az Unió hagyományos saját forrásaként beszedett vámok és mezőgazdasági illetékek 25%-át a beszedés költségeire visszatartsa.⁷³

I.3.6. Az egyediség elve

Az előirányzatokat különböző alcímek alá kell sorolni, ezeken belül a kiadásokat természetük és rendeltetésük szerint csoportosítva, illetve a 322. cikk értelmében elfogadott rendeletnek megfelelően tovább részletezve.⁷⁴

Az előirányzatokat meghatározott célokhoz kell rendelni, cím és alcím szerint. Az alcímeket jogcímcsoportokra és jogcímekre kell tovább bontani.⁷⁵

Az elv szerint a költségvetésnek az előirányzatokat céljuknak megfelelően, a kellő részletességű bontásban kell tartalmaznia. Az így csoportosított előírások csak a rendeltetésüknek megfelelően használhatók fel.

I.3.7. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve

A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.⁷⁶

⁷² Költségvetési Rendelet 21. cikk.

⁷³ Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat 2. cikk (3) bekezdése.

⁷⁴ EUMSZ. 316. cikk.

⁷⁵ Költségvetési Rendelet 24. cikk.

⁷⁶ EUMSZ. 317. cikk

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve magában foglalja a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvét, valamint az ellenőrizhetőség tekintetében ír elő szabályokat. A gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvéről a következőképpen rendelkezik a Költségvetési Rendelet:

A gazdaságosság elve megköveteli, hogy az intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre.

A hatékonyság elve az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legjobb kapcsolatra vonatkozik.

Az eredményesség elve az egyes kitűzött célok megvalósítására és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik.⁷⁷Látható, hogy az elv általános takarékosági, helyes gazdálkodási követelményeket támaszt, „a cél, az eredmény és a ráfordítások közti optimumra törekvésként értelmezhető”.⁷⁸

I.3.8. Az átláthatóság elve

Az elv a helyes értelmezés szerint nem csupán a költségvetési adatok részleteinek a nyilvánosságra hozatalát (vagyis az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételét⁷⁹) jelenti, hanem valódi átláthatóságot követel meg. Az átláthatóság azonban nem tekinthető a nyilvánosság szinonimájának. „Míg a nyilvánosság a releváns adatoknak a köz számára való hozzáférhetővé, megismerhetővé tételét jelenti, addig az átláthatóság ennél némileg többet is feltételez: a megismert tények, információk tegyék lehetővé annak érdemi megismerhetőségét, hogy a költségvetés, vagy annak egy külön vizsgált része, vagy egy költségvetési intézmény miként gazdálkodik, vagy például a közpénzekkel való gazdálkodás a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően történt-e.”⁸⁰ E tekintetben is fontos szabályt tartalmaz a Költségvetési Rendelet 35. cikke, ami a végső kedvezményezettre vonatkozó információk közzétételére vonatkozik. A Költségvetési Rendelet azonban meglehetősen óvatos: a Bizottságnak csak azokat az információkat kell közzétennie, amelyeket már amúgy is birtokol a végső kedvezményezetttről (ha a végrehajtás közvetlenül történik), vagy amelyeket a végrehajtásért megosztottan felelős szervezettől, személytől, tagállamtól kapott. Természetes személyek esetében a közzététel a végső kedvezményezett nevére, elérhetőségére, az odaítélt

⁷⁷ Költségvetési Rendelet 30. cikk.

⁷⁸ IVÁN Gábor i. m. 35. o.

⁷⁹ Költségvetési Rendelet 34. cikk és IVÁN Gábor i. m. 35. o.

⁸⁰ HALÁSZ Zsolt: i. m. 49. o.

összegre, illetve annak céljára korlátozódik.⁸¹ A kérdés itt az, ki is a Költségvetési Rendelet szóhasználatára szerinti „végső kedvezményezett” („recipient”)? A témánk szempontjából rendkívül fontos kérdés ez, mert bár a Költségvetési Rendelet *átláthatósági* elvet tartalmaz, mégis – a költségvetés csalások és szabálytalanságok elleni védelme szempontjából – a szabályozás itt a valódi átláthatóság mércéjét nem üti meg, csak a pusztán nyilvánosságra hozatali kötelezettséget ír elő, s ezt „álcázza” átláthatóságnak.⁸²

Miről is van szó?

A Költségvetési Rendelet szóhasználatára szerinti „végső kedvezményezett” („recipient”) fogalmát ugyanis maga a Rendelet nem magyarázza, sőt, végrehajtási rendelethe⁸³ sem definiálja. A Bizottság azonban a honlapján a következő magyarázatot tette közzé arról, hogy kit is tekint a (költségvetési Rendelet szerinti) támogatások végső kedvezményezettjének. Eszerint „végső kedvezményezett kifejezés arra a jogi személyre vonatkozik, aki támogatási vagy közbeszerzési szerződést írt alá az EU pénzalapjait kezelő szervezettel, természetes vagy jogi személlyel.⁸⁴ Ezek a végső kedvezményezettek aztán attól függően, hogy a támogatás közvetlen vagy közvetett kezelésű, vagy nemzetközi szervezetekkel közösen történik, különböző módon kerül a nyilvánosság elé. A „végső kedvezményezett” tehát nem azonos azzal a végső kedvezményezettel, más néven végső haszonélvezővel, vagy haszonhúzóval, akit a pénzügyi világ az angol kifejezés rövidítésével UBO-nak (Ultimate Beneficial Owner) hív. Az UBO a pénzmosás elleni világszervezet, a FATF definíciója szerint az a természetes személy, aki végső soron tulajdonolja vagy ellenőrzi az ügyfelet, vagy akinek az érdekében végbemegy az ügylet, ideértve azokat is, akik a végső, tényleges, indirekt ellenőrzést gyakorolnak a jogi személy ügyfél felett.⁸⁵ Sokkal egyenesebben fogalmazva: „*UBO – tényleges haszonhúzó, vagyis az a magánszemély, aki az offshore-ban megtestesülő vagy valós jogosultja.*”⁸⁶ „*Akit ekként kötelesek azonosítani nemcsak a bankok, hanem például az ügyvédek, közjegyzők, ingatlanügynökök, könyvelők stb. a pénzmosásellenes törvények miatt, mégpedig mindenhol a világon. Ahogyan a tényleges cégvezetőnek/igazgatónak is ez a*

⁸¹ Költségvetési Rendelet 35. cikk.

⁸² Megjegyzendő, hogy a Költségvetési Rendelettel felváltott korábbi rendelet (a Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről) óta semmilyen változás nem történt e téren, a korábbi rendelet 30. cikke és a Költségvetési Rendelet 35. cikke lényegét tekintve nem tér el egymástól.

⁸³ Commission Delegated Regulation (EU) No 1268/2012 of 29 October 2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union

⁸⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/funding-recipients_en

⁸⁵ FATF Recommendations, Glossary. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

⁸⁶ LAYMAN, Brother: Az Offshore halála. Budapest, 2011. 28. o.

személy tekintendő – s nem a cégjegyzék szerinti névleges/nominee igazgató.”⁸⁷ A végső kedvezményezett definíciójára épp az EU ad egy igen részletes fogalom-meghatározást.⁸⁸

„tényleges tulajdonos’: minden olyan természetes személy, aki az ügyfél végső tulajdonosa, vagy végső irányítást gyakorol) fölött, és/vagy azon természetes személy(ek), aki(k)nek nevében valamely ügyletet végrehajtanak, vagy valamely tevékenységet folytatnak, beleértve legalább a következőket:

a) gazdasági társaságok esetében:

i. azon természetes személy(ek), aki(k) valamely jogi entitás részvényei vagy szavazati jogai megfelelő százalékának, vagy megfelelő tulajdonosi érdekeltségnek közvetlen vagy közvetett tulajdonosaként – beleértve a bemutatóra szóló részvények birtoklását is –, illetve más módon gyakorolt irányítás révén a jogi személy végső tulajdonosa(i), vagy afölött végső irányítást gyakorol(nak), amennyiben ez a jogi személy nem a szabályozott piacon jegyzett olyan társaság, amelyre az uniós jognak megfelelő adatközlési követelmények vagy azokkal egyenértékű nemzetközi standardok vonatkoznak, amelyek garantálják a tulajdonosi információk megfelelő szintű átláthatóságát.

Közvetlen tulajdonlásra utal, ha valamely természetes személynek 25 % plusz egy részvénynek megfelelő részvényesi részesedése vagy több mint 25 %-os tulajdonosi érdekeltsége van az ügyfélben. Közvetett tulajdonlásra utal, ha természetes személy(ek) irányítása alatt álló valamely gazdasági társaságnak, vagy ugyanazon természetes személy(ek) irányítása alatt álló több gazdasági társaságnak 25 % plusz egy részvénynek megfelelő részvényesi részesedése vagy több mint 25 %-os tulajdonosi érdekeltsége van az ügyfélben. Ez nem sérti a tagállamok azon jogát, hogy úgy döntsenek, hogy az említetteknel alacsonyabb százalékarány is utalhat tulajdonlásra vagy irányításra. A más módon gyakorolt irányítás megléte többek között a 2013/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (29) 22. cikkének (1)–(5) bekezdésében szereplő kritériumokkal összhangban állapítható meg;

ii. amennyiben valamennyi lehetőség kimerítése után az i. alpont alapján egyetlen személy sem határozható meg és nincs ok gyanúra, illetve ha bármilyen kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy a meghatározott személy(ek) a tényleges tulajdonos(ok), akkor a vezető tisztségviselő(k) tisztét betöltő természetes személy(ek) tekintendő(k) tényleges tulajdonosnak;

⁸⁷ LAYMAN, Brother i. m. 19. o.

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)

a kötelezett szolgáltatóknak nyilvántartást kell vezetniük az i. alpont, valamint ezen alpont szerinti, a tényleges tulajdonos azonosítása érdekében meghozott intézkedésekről;

b) bizalmi vagyonkezelés esetében:

i. a vagyonrendelő;

ii. a vagyonkezelő(k);

iii. adott esetben a vagyonkezelést ellenőrző személy;

iv. a kedvezményezettek; abban az esetben, ha a társulás jellegű jogi megállapodás vagy jogi személy hasznát élvező egyének kiléte még nincs meghatározva, azon személyek csoportja, akiknek legfőbb érdeke a társulás jellegű jogi megállapodás vagy jogi személy létrehozása, illetve működése;

v. bármely más természetes személy, aki a kezelt vagyon felett közvetlen vagy közvetett tulajdonlás révén vagy más módon végső irányítást gyakorol;

c) jogi entitások, például alapítványok, valamint a bizalmi vagyonkezeléshez hasonló, társulás jellegű jogi megállapodás esetében a b) pontban említettekhez hasonló pozíciót betöltő természetes személy(ek)e”

Az EU tehát a Költségvetési Rendeletben annak ellenére nem követeli meg a támogatás kedvezményezettje tényleges végső haszonélvezőjének a kiderítését, megnevezését és nyilvánosságra hozatalát, hogy maga is nagy hangsúlyt fektet a csalások és a pénzmosás elleni küzdelemre. (Csak a pénzmosás tárgyában az imént idézett irányelvet megelőzően is több hasonló jogforrás létezett/létezik⁸⁹). Igaz, ezeknek az irányelveknek a hatálya az EU költségvetésének a kezelőjére (a Bizottságra) nem, hanem csak a többi gazdasági szereplőre terjed ki. Sőt, az EU annak ellenére sem követeli meg az UBO azonosítását és nyilvánosságra hozatalát a támogatások esetében, hogy időközben⁹⁰ az OECD tető alá hozta az adóhatóságok közötti automatikus nemzetközi adatcserére vonatkozó megállapodást⁹¹, aminek alapján az (adott esetben offshore) cég számláját vezető bank köteles meghatározott adatokat (köztük az UBO személyét) a saját adóhatósága felé, az pedig az UBO államának adóhatósága felé továbbítani. Az átláthatóság tekintetében fontos megállapodáshoz – önálló adóhatósága nem

⁸⁹ 91/308/EGK tanácsi irányelv, a 2001/97/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, továbbá a 2006/70/EK bizottsági irányelv.

⁹⁰ Berlin, 2014. október 29.

⁹¹ Magyarországon kihirdetve a 2015. évi CXC törvénnyel.

lévén – az EU természetesen nem csatlakozhatna, itt csupán arra utalok, hogy a világ e tekintetben mintha elhúzott volna az EU mellett.

I.4. Az EU költségvetésének fő számai, bevételei, kiadásai, végrehajtása

I.4.1. Az EU költségvetésének fő számai

Az EU költségvetése a kezdetektől sokat változott. A gazdasági szereplők számára történetében, változásaiban látni a költségvetést nem igazán fontos, az európa-jogi stúdiumok azonban valamennyien tartalmaznak történeti áttekintést. Amennyiben a költségvetést, mint elkövetési tárgyat tekintjük, akkor viszont a jelen állapot ismerete nem elegendő, tekintve, hogy a költségvetést annak valamennyi formájában sértették és sértik ma is szabálytalanságokkal és bűncselekményekkel, vagyis – legalábbis a kiadási oldal tekintetében – ismernünk kell a fejezeteket és a kiadási tételeket. Magyarország vonatkozásában egészen az előcsatlakozási alapokig vissza kell tekintenünk (bár az azok sérelmére elkövetett cselekményeket már vagy elbírálták, vagy azok már elévültek).

Az EU költségvetése (az egységesség elvét követve) két fő részből tevődik össze: a kiadásokból és a bevételekből. Ezek nagysága (a költségvetési egyensúly elve alapján) meg kell, hogy egyezzen egymással. Jelenleg a költségvetési dokumentum (ami a 2017-es záró adatokat és a 2018-as előterjesztést tartalmazza) a következőképpen alakul:

Kiadások

Fejezet	2018. évi költségvetés	2017. évi költségvetés	Változás (%)
1. Intelligens és inkluzív növekedés	66 845 867 101	56 521 763 545	+18,27
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	56 359 793 633	54 913 969 537	+2,63
3. Biztonság és uniós polgárság	2 963 847 175	3 786 957 287	-21,74
4. Globális Európa	8 951 045 154	9 483 081 178	-5,61
5. Igazgatás	9 684 953 486	9 394 599 816	+3,09
6. Ellentételezés	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	-
Speciális eszközök	619 600 000	390 000 000	+58,87
Összesen	145 425 106 549	134 490 371 363	+8,13

Bevételek

Megnevezés	2018. évi kölségetés	2017. évi kölségetés	Változás (%)
Egyéb bevételek (4–9. cím) + előző pü. évről többlet	1 854 280 996	9 176 922 689	-79,791
A vámok és cukorilletékek nettó összege	22 844 000 000	21 467 000 000537	+6,41
Egységes kulcsú, héalapú saját források	17 249 560 050	16 598 937 750	+3,92
A kiegészítő forrásokból finanszírozandó, fennmaradó összegek (GNI-alapúsaját források)	103 477 265 503	87 247 510 924	+18,6
5. Igazgatás	9 684 953 486	9 394 599 816	+3,09
6. Ellentételezés	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	-
Speciális eszközök	619 600 000	390 000 000	+58,87
Összes bevétele	145 425 106 549	134 490 371 363	+8,13

Látható, hogy a bevételek és a kiadások megegyeznek, ugyanakkor e táblázatokból látható a bevételek forrásainak rendszere, és a kiadások felosztása.

I.4.2. Az Európai Unió költségvetésének bevételei

Az EU költségvetés nem csak az elveit, hanem a bevételeit és a kiadásait tekintve is jellemzően eltér mind a nemzeti költségvetésektől, mind pedig a nemzetközi szervezetek költségvetésétől. Bevételeit tekintve elsősorban azért, mert míg a tagállami költségvetés elsősorban adóbevételekből áll össze, a nemzetközi szervezeteké pedig a tagállamok által befizetett tagdíjakból, addig az EU költségvetésének a bevételi oldalán olyan forrásokat (az úgynevezett „saját forrásokat” találunk, amelyek nem adók, és nem is tekinthetők tagdíjaknak. (Bár erről megoszlanak a kutatói vélemények. Iván Gábor szerint *„Az áfa alapú forrás integrációs szempontból nem tekinthető igazi saját forrásnak, mivel nem közös politikák megvalósításából származik. A GNI alapú saját forrás pedig akár 'tagdíjként' is felfogható. A GNI alapú forrásnak a közösségi kiadások finanszírozásában betöltött egyre nagyobb aránya ugyan egyfajta igazságosság irányába hat, de tulajdonképpen egy közönséges nemzetközi szervezet tagsági díjszedési mechanizmusává silányítja a közös politikák finanszírozását.”*⁹²) A vonatkozó uniós jogforrások⁹³ azonban mind a hozzáadottérték-adó alapú bevételt, mind pedig a GNI-alapú hozzájárulást a saját források között tárgyalják. Nem is igazán tehetnének másként, hiszen az EUMSZ. 311. cikke úgy rendelkezik, hogy „Az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni.”⁹⁴ Vagyis hiába érzi valaki minőségileg másnak a GNI-alapú bevételt, mint a többi forrást, „alkotmányos” besorolásán ez mit sem változtat. (Az „egyéb bevételek” elenyésző mértékűek a saját forrásokhoz képest, mindössze mintegy 1,2%-át adják annak. Ide tartoznak a korábbi évek pénzügyi többletén kívül az alkalmazottak nyugdíjjáruléakai, különféle eszközök értékesítéséből származó bevételek, késedelmi kamatok és pénzbírságok, stb.) Eszerint az EU saját forrásai a következők⁹⁵:

- az Unión kívüli országokból származó áruk behozatala után kivetett vámok (21, 3 milliárd EUR) és az ún. cukorlefölözés, vagyis a közösségi cukor- és glükóz termelőkre kivetett teher, melynek célja az ágazat protekcionista fejlesztése, versenyképességének megőrzése (133,3 millió EUR) - a Közösség kulcsfontosságú mezőgazdasági szegmensét támogató célú mezőgazdasági hozzájárulás (ami pl 2006-

⁹² Bár erről eltérnek a vélemények. IVÁN Gábor

⁹³ A Tanács határozata (2000. szeptember 29.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2000/597/EK, Euratom) 2. cikk; a Tanács határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2007/436/EK, Euratom) 2. cikk; a Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom) 2. cikk.

⁹⁴ EUMSZ. 311. cikk

⁹⁵ ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünygyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005. 52. o.

ban még 1,7 milliárd EUR volt)⁹⁶ kikerült a költségvetés 1. Cím alcímei közül. (E bevételeket egyébként a 2000-es tanácsi határozat a saját források felsorolásában még külön forrásként kezelte, azonban az ún. többoldalú tárgyalások uruguay-i fordulóján elért vívmányoknak az EU-jogba történt implementációját követően nem maradt lényegi különbség a vámok és az agrárlefölözések között, ezért már a 2007/436/EK, Euratom Tanácsi határozatban is eltűnt ez a distinkció⁹⁷);

- a héa (Value Added Tax, VAT), vagyis a tagállamban beszedett forgalmi adók tagállamok által rendelkezésre bocsátott része
- a tagállami GNI-alapú bevétel.⁹⁸

Pedig ha az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetési tárgyaként tekintünk az EU költségvetésére, a GNI alapú bevétel sajátos jellege nyomban kontúrossá válik. Ehhez előbb tisztáznunk kell, mitől is tekinthetők ezek a források „sajátnak”, majd pedig azt, hogy ezek közül a vámok és a cukorlefölözések miért „tradicionális saját” források.

Pozitívista megközelítéssel azért tekintendők saját forrásnak ezek a bevételek, mert az EUMSZ. 311. §-a alapján meghozott tanácsi határozatok – köztük a hatályos 2014/335/EU, Euratom határozat – a saját források közé sorolja őket, s mert az éves költségvetési dokumentumokban is ilyenként szerepelnek.

Sajáttá teszi őket az a jelleg is, hogy nem – vagy csak technikailag – függenek az állam hozzájárulási hajlandóságától. Más nemzetközi szervezetek esetében a költségvetés a

⁹⁶ Id: MISKOLCZI Barna: Mulasztásban? – Tünődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül. In: Ügyészek Lapja, 2007/1.

⁹⁷ European Union Public Finance, 5th Edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

⁹⁸ a Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom) 2. cikke:

(1) Az Unió költségvetésében a saját forrásokat a következőkből származó bevételek alkotják:

a) tradicionális saját források: lefölözések, díjak, kiegészítő vagy kompenzációs összegek, kiegészítő összegek vagy tényezők, a közös vámtarifa szerinti vámok és egyéb olyan vámok, amelyeket a harmadik országokkal folytatott kereskedelem tekintetében az Unió intézményei már megállapítottak vagy meg fognak állapítani, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó, hatályát veszített szerződés hatálya alá tartozó termékekre kiszabott vámok, valamint a cukorágazat piacának közös szervezése keretein belül megállapított hozzájárulások és egyéb illetékek;

b) a (4) bekezdés második albekezdésének sérelme nélkül az összes tagállamra érvényes egységes kulcs alkalmazása a harmonizált hozzáadottérték-adó alapjára, amely alapot az uniós szabályok alapján állapítják meg. Az e célból figyelembe vett adóalap egyik tagállam esetében sem haladhatja meg a (7) bekezdésben meghatározott GNI 50 %-át;

c) az (5) bekezdés második albekezdésének sérelme nélkül a költségvetési eljárás alapján, valamennyi egyéb bevétel összegének figyelembevételével meghatározott egységes kulcsnak valamennyi tagállam összesített GNI-jére történő alkalmazása.

résztvevő államok tagdíjfizetési hajlandóságától függ. Az ENSZ költségvetésének fő forrása a tagállamok hozzájárulása (tagdíja). A tagdíjat a 18 tagú Tagdíjbizottság javaslata alapján az ENSZ Közgyűlése határozza meg a Tagdíjbizottság (Committee on Contributions) javaslata alapján. A hozzájárulás mértéke a tagállam – bizonyos konkrét kritériumok alapján meghatározott reális fizetőképességének a figyelembevételével kerül kiszámításra. A fizetési hajlandóság pedig nem egységes. Számos tagállam nem, vagy nem teljes egészében, vagy késve fizeti be a tagdíját. Ezt az ENSZ kénytelen más tagállamok önkéntes hozzájárulásaival pótolni.⁹⁹

Ahogy már utaltam rá, az EU esetében a GNI-alapú befizetések hasonlítanak leginkább egyfajta tagdíjra, ugyanakkor a költségvetési reformok óta, különösen, mióta a GNI-alapú forrás is a saját források között szerepel – a költségvetési eljárás biztosítja, hogy a tagállam közvetlenül ne befolyásolhassa a befizetéseket.

Teljes joggal persze csak akkor lehetne „saját”-nak tekinteni a költségvetési bevételeket, ha azok – a nemzeti költségvetésekhez hasonlóan – adókból, jövedékekből, járulékokból, stb. állnának össze. Az Európai Uniónak azonban saját adókivetési impériuma nincsen, és a jövőben sem várható, mivel erre való tagállami hajlandóság nincs. A tagállamok az adóharmonizációban (pláne az adóegységesítésben) a pénzügyi szuverenitásuk korlátozását, és egy nemzetek feletti költségvetés létrejöttének veszélyét látják, ami pedig előre vetíti a föderális állam megvalósulásának a lehetőségét, amit a tagállamok – nem egyenlő vehemenciával bár, de – elutasítanak. A pénzügyi szuverenitás nyújtotta biztonság mellett kétségtelenül kisebb súllyal esik latba, hogy a négy piaci szabadság (árak, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad áramlása) működése mellett az adórendszer – az árak és szolgáltatások szabad mozgása tekintetében különösen a héa-rendszer - széttagoaltsága sok problémát is felvet. Egyik közülük épp a jelen írás tárgyát képező csalások kérdése. Az egységes belső piac és a széttagolt adórendszer koegzisztenciája folyamatosan újratermeli a rendszer meglévő integritás-deficitjét. Ezt kellene a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmével kiküszöbölni, ami meglehetősen nehéz feladat. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az uniós költségvetést sértő csalások közül a kifinomultabbaknak tartott körhinta-csalások már a belső vámok eltörlésekor¹⁰⁰ megjelentek, és azóta sem tűntek el. Továbbmenve, a többi termelési tényező szabad mozgása és a hozzájuk kapcsolható terhek rendszereinek széttagoaltsága talán nem ennyire szem előtt lévő, de kétségkívül egyre nagyobb problémát okoz. Ilyen a munkaerő

⁹⁹ Forrás: Magyar ENSZ Társaság, www.menszt.hu

¹⁰⁰ 1993. január 1.

arához kapcsolódó szociális és egészségügyi rendszerek minden harmonizációt nélkülöző jellege, vagy a tőkejövedelmek eltérő adóztatása.¹⁰¹

Mivel adókivetési impériuma nincs az Európai Uniónak, így saját adóhatósága sem lehet. Ezért a hagyományos saját forrásokat a Költségvetési Rendelet végrehajtási rendelete (KVhR)¹⁰² alapján a tagállamok szedik be és bocsátják az EU költségvetésének a rendelkezésére¹⁰³ egy, a saját források kezelésére nyitott, az államkincstár vagy más kijelölt szerv által vezetett számlán¹⁰⁴. A többi saját forrást pedig becslés és megállapítás után havonta kell jóváírni. A jóváírásokat is az említett számlán kell kezelni.¹⁰⁵

Mitől hagyományosak, vagy klasszikusak tehát ezek a saját források (vám, cukorlefölözés)? Egyfelől attól, hogy 1970 óta használatosak (szemben a héa-alapú bevételektől és a GNP/GNI-alapú bevételektől /1988/). Másrészt - a beszedés említett különbségétől eltekintve – attól is, hogy lényegében automatikusan és teljes egészében az EU-t illetik meg, a jog szerint ezek az EU tulajdonai, a tagállamoknak „csupán” annyi a szerepe, hogy ezeket beszedi, elkülönített devizaszámlára helyezi többnyire az államkincstárnál, és esetleg, pro forma, megemlíti a tagállami költségvetésben. Más teendője nincs. (Illetve, a költségvetés tervezésekor a statisztikai adatokon alapuló becslés. Joga van továbbá arra, hogy pl. a vámbevételeknek a 20%-át a beszedés költségeire visszatartsa.¹⁰⁶)

I.4.2.a. A vámok és a cukorlefölözés

A közösségi vámpolitika az egységes belső piac egyik összetevője, a négy piaci szabadság egyikének, az áruk szabad mozgásának a legfontosabb feltétele. Az EUMSZ 28. cikke szerint:

¹⁰¹ IVÁN Gábor i. m. 27. o.

¹⁰² A Tanács 1150/2000/EK, Euratom rendelete (2000. május 22.) a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról

¹⁰³ Költségvetési Rendelet 76. cikk (1) bekezdés, illetve A Tanács 1150/2000/EK, Euratom rendelete (2000. május 22.) a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról (4)-(6) preambulumbekkezdés

¹⁰⁴ KVhR 6. cikk (1) A saját források számláit az egyes tagállamok államkincstára vagy az általuk kijelölt testület vezeti a források típusa szerinti bontásban.

¹⁰⁵ KVhR 9. cikk (1) A 10. cikkben szabályozott eljárásnak megfelelően minden tagállam a saját forrásokat a Bizottság nevében az államkincstárnál vagy az általuk kijelölt testületnél megnyitott számlán írja jóvá. E számla vezetése térítésmentes.

(2) A jóváírt összegeket a Bizottság euróra váltja át, és a 3418/93/Euratom, ESZAK, EK rendelettel [12] összhangban számlákra rávezeti.

¹⁰⁶ a Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom) 2. cikk (3) bekezdés.

(1) Az Unió vámuniót alkot, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azokkal azonos hatású díjak tilalmát a tagállamok között, továbbá közös vámtarifa bevezetését harmadik országokkal fenntartott kapcsolataikban.

29. cikk:

A harmadik országokból érkező termékek akkor tekinthetők egy tagállamban szabad forgalomban lévőnek, ha az adott tagállamban eleget tettek a behozatal alaki követelményeinek, és a fizetendő vámot vagy az azzal azonos hatású díjakat az adott tagállamban e termékekre beszedték, és azt sem teljes egészében, sem részben nem térítették vissza.

A legfontosabb tudnivalók a vámmal kapcsolatban:

- A külső vámok egységesek és a Közösség állapítja meg a vámtételt
- A belső vámok eltűntek (1968.)
- A vámok 100%-a a Közösség költségvetését illeti meg
- Amiből a tagállam 20%-ot visszatart a beszedés költségeire
- A vámot a tagállam kalkulálja
- És a tagállam szedi be.

I.4.2.b. A tagállamok hozzáadottértékadó-(VAT-) bevételekből részesedés

Sokáig a legtöbb bevételt (kb. 50%-ot) a tagállamok által beszedett VAT-ból érte el a Közösség költségvetése, mára ez a második helyre szorult, a táblázatból látható, hogy úgy 12%-át adja a teljes költségvetésnek. A tagállamoknak havonta kell befizetniük és lényege szerint fogyasztási adólefölözésnek tekinthető. Ebből kifolyólag a magasabb életszínvonallal rendelkező országok a Közösség költségvetésébe nagyobb összeget fizetnek be, mint a szegényebb országok. Itt tehát nem a teljes összeg illeti meg a közösséget. Az uniós szabályok szerint meghatározott harmonizált héaalapra a tagállamokban alkalmazandó egységes kulcs 0,30 % (De volt ez 1,4, 1, 0,75% és 0,5% is). Az e célból figyelembe vett adóalap egyik tagállam esetében sem haladhatja meg a GNI 50 %-át. Kizárólag a 2014- 2020-as időszakra

vonatkozóan a hozzáadottérték-adóból származó saját forrás lehívási mértéke Németország, Hollandia és Svédország esetében 0,15 %.¹⁰⁷

Az EU tagállamaiban a héa azonos elveken alapul, hozzáadottérték-típusú adó, mértékében azonban eltérő.

II.2.3.b. A tagállamok befizetései bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) százalékában

Ez a bevétel eredetileg nem számított a Közösségek saját forrásának, hanem a tagállamok kiegészítő hozzájárulása volt a költségvetéshez. A többi forrás által nem fedezett kiadásokat finanszírozza. Az egységes kulcsot évente, a költségvetési eljárásban állapítják meg. Jelenleg ez a legjelentősebb költségvetési hozzájárulás, a bevétel 71%-át ez adja. Témánk szempontjából a legfontosabb tulajdonsága az, hogy nem egy meghatározott állami bevételhez kötődik, mint pl. a héa-alapú befizetés, ezért nehéz lenne megnevezni olyan magatartást, amellyel ezen a bevételi forráson keresztül károsítja valaki az EU költségvetését.

I.4.2.c. A tagállamok kötelezettségei a költségvetés felé

A tagállamoknak az EU költségvetésével és annak végrehajtásával kapcsolatos megfelelő intézményeket létre kell hozniuk. A koordinációs feladatok letéteményese Magyarországon a pénzügyminiszter. A befizetések vonatkozásában ilyen feladat a számla megnyitása és a számlavezető kijelölése, az EU-források fogadása érdekében pedig végrehajtó ügynökségek, kifizető hatóságok felállítása. A statisztikai követelményeket is megfelelő szinten kell teljesíteniük. (A folyamatot az EUROSTAT, az Unió statisztikai hivatala koordinálja.) Ki kell építeniük továbbá a pénzügyi ellenőrzés intézményeit is.

A saját források EU részére történő rendelkezésre bocsátása érdekében a Magyar Államkincstárnál nyitott közösségi devizaszámlára kerül a magyar hozzájárulás. A saját források a Közösség tulajdonát képezik. A tagállam csak mint a Közösség ügynöke tevékenykedik ezen pénzek beszedésében és gondoskodik arról, hogy a Bizottság azokat megkapja. A hagyományos saját forrásokat közvetlenül a Bizottsághoz kell átutalni a nemzeti költségvetési eljárások megkerülésével. A tagállamok azért *pro forma* bejegyzést tesznek a nemzeti költségvetésbe a parlament tájékoztatása céljából.

¹⁰⁷ Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének (EU, Euratom) 2017/292 végleges elfogadása. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 60. évf. L 51.

A közösség ügynökeként a nemzeti hatóságok feladata a befizetendő összeg nagyságrendjének kalkulálása (mezőgazdasági illeték, cukorlefölözés és a vámok 100%-a, mínusz 20% beszedési költség; héa 0,3%-a a GNP 50%-áig), beszedése, számba vétele és nyilvántartása. Az állam kalkulálja a GNP-alapú befizetéseket is az évente megállapított ráták alapján.

A beszedés a tagállamban, a tagállami apparátussal és törvények szerint történik, de a Bizottság a helyszínen ellenőrizheti, vagy ellenőriztetheti.

I.4.3. Az Európai Unió költségvetésének kiadási oldala

A Tanács 1311/2013/EU, EURATOM Rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről határozza meg azokat a kiadási kategóriákat (előirányzatokat), amelyekbe a bevételek finanszírozásként szétosztásra kerülnek. Ezek: Intelligens és inkluzív növekedés, Fenntartható növekedés: természeti erőforrások, Biztonság és uniós polgárság, Globális Európa, Igazgatás, Ellentételezés és Speciális eszközök.

Az Intelligens és inkluzív növekedés két alkategóriára oszlik:

- A Versenyképesség a növekedésért és a munkahelyekért előirányzata magában foglalja a kutatás-fejlesztést, az oktatást és a képzést, az energia, közlekedés és szállítás valamint a telekommunikáció európai hálózatait, a szociális politikát stb. érintő kiadásokat.
- A Gazdasági, szociális és területi kohézió előirányzata tartalmazza a regionális politikát ami a kevésbé, és a versenyképességi politikát, ami az inkább fejlett gazdaságú országok támogatására szolgál; és ide tartozik az interregionális kooperáció fejlesztése is.

A Fenntartható növekedés: természeti erőforrások előirányzata a közös agrárpolitika, halászati politika, vidékfejlesztés és a környezetvédelem gazdája.

A Biztonság és uniós polgárság előirányzata tartalmazza a belügyi és igazságügyi kiadásokat, a határvédelmet, a bevándorlási és menekültügyi politikát, a közegészségügyet, a fogyasztóvédelmet, a kultúrát, az ifjúság ügyeit, stb. érintő kiadásokat.

A Globális Európa előirányzathoz tartoznak a külső kapcsolatok (pl. fejlesztési támogatások és humanitárius segélyek) költségei.

Az Igazgatás előirányzata tartalmazza az EU intézményeinek adminisztrációs kiadásait, mint a fizetések, nyugdíjak, stb.

Az Ellentételezések Horvátország csatlakozásával kapcsolatos bizonyos garanciális kiadások, azonban ez a kategória jelenleg már üres.

Az éves költségvetés azonban nem így, előirányzatontként tartalmazza a kiadásokat, hanem szakaszonként szétosztva, az egyes uniós intézményekhez rendelve. Összesen kilenc szakasz van, az Európai Parlament, A Tanács, a Bizottság, az Európai Unió Bírósága, a Számvevőszék, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Európai Ombudsman, és az Európai Adatvédelmi Biztos szakasza. Mind közül a III. Bizottság szakasz a legfontosabb, hiszen a politikák megvalósulásának legfőbb öre a Bizottság, a legtöbb kiadás tehát ennél a szervnél allokálódik. A III. Bizottság szakasz 40 címre oszlik, és ebben a szakaszban, de külön mellékletben szerepelnek a Bizottság Hivatalai (például az Európai Csaláselleni Hivatal, az OLAF). A többi cím az érintett szervek működésével és adminisztrációjával kapcsolatos kiadásokat tartalmazza.

A többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework, MFF) előirányzatai programok és politikák szerint tovább bontható. Ennek a jelentősége azért nagy, mert az egyes politikákhoz rendelt költségvetési összegek gyakran pénzügyi alapokba kerülnek, s a konkrét finanszírozás ezekből az alapokból történik. A csaknem 50 programból és politikából a legjelentősebbek az agrárpolitika, valamint a regionális politika végrehajtására szolgáló alapok. (Szabályaikat a Költségvetési Rendelet Különös Része /168-194. cikk/ és az egyes alapokra vonatkozó külön rendeletek tartalmazzák.¹⁰⁸) A csalásoknak e legjobban kitett két területet részletesebben is érdemes tárgyalni.

¹⁰⁸ Pl: Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint az 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

I.4.3.a. A Közös Agrárpolitika

A Közös Agrárpolitika (KAP) a Fenntartható növekedés: természeti erőforrások előirányzatán belül helyezkedik el, és két pilléren nyugszik. Az első az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott pillér, melynek célja a gazdálkodók életszínvonalának emelése és az egészséges és stabil élelmiszer-ellátás, valamint a termékeknek az elérhető áron való biztosítása. A támogatás lehet megosztott (Unió és tagállamok közös irányítása mellett végbemenő) és a Bizottság közvetlen támogatása.

Megosztott irányítással finanszírozandó feladatok:

- a) a mezőgazdasági piacokat szabályozó vagy támogató intézkedések;
- b) a KAP keretében a mezőgazdasági termelők részére teljesített közvetlen kifizetések;
- c) az Unió pénzügyi hozzájárulása a mezőgazdasági termékekre vonatkozóan az Unió belső piacán és harmadik országokban folytatott tájékoztatási és promóciós tevékenységekhez, amelyeket a tagállamok az 5. cikkben említett programoktól eltérő, a Bizottság által kiválasztott programok alapján hajtanak végre;
- d) az Unió pénzügyi hozzájárulása a(z) 1308/2013/EU rendelet 23. cikkében említett uniós iskolagyümölcs- és iskolazöltség-programhoz, illetve a 155. cikkében említett, az állatbetegségekhez és a fogyasztói bizalomvesztéshez kapcsolódó intézkedésekhez.

Közvetlen finanszírozású feladatok:

- a) közvetlenül a Bizottság által vagy nemzetközi szervezetek bevonásával végzett, a mezőgazdasági termékek promóciójára irányuló tevékenységek;
- b) az uniós jogszabályoknak megfelelően hozott, a mezőgazdaságban a genetikai erőforrások megőrzésére, feltérképezésére, összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedések;
- c) mezőgazdasági számviteli információs rendszerek kialakítása és fenntartása;
- d) mezőgazdasági felmérési rendszerek, beleértve a mezőgazdasági üzemek szerkezetére irányuló felméréseket.

A KAP második pillére az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott vidékfejlesztés, ami a gazdálkodás versenyképességét, a környezet védelmét, a vidék arculatának megőrzését, a mezőgazdaság diverzifikációját és fejlesztését hivatott előmozdítani. A KAP finanszírozására több, mint 400 milliárd EUR-t fordítana a hét éves program (EU és nemzeti költségvetésekből).

Az Unió vidékfejlesztési prioritásai:

- (1) a tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben, különös tekintettel a következő területekre:

a) az innovációnak, az együttműködésnek és a tudásbázis gyarapításának az ösztönzése a vidéki térségekben;

b) a kapcsolatok erősítése a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és az innováció között, egyebek mellett a környezetgazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása céljából;

c) az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban;

(2) a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása, különös tekintettel a következő területekre:

a) valamennyi mezőgazdasági üzem gazdasági teljesítményének javítása, valamint a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának és korszerűsítésének a megkönnyítése, mindenekelőtt a piaci jelenlét, a piacorientáltság, és a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálásának fokozása céljából;

b) a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépésének megkönnyítése és ezen belül is különösen a generációs megújulás elősegítése;

(3) az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása, különös tekintettel a következő területekre:

a) az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció;

b) a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása;

(4) a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása, különös tekintettel a következő területekre:

a) a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, beleértve a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás, valamint az európai tájak állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása;

b) a vízgazdálkodás javítása, a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozásának javítását is beleértve;

c) a talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása;

(5) az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban, különös tekintettel a következő területekre:

a) a mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása;

b) a mezőgazdaság és az élelmiszer-feldolgozó iparág általi energiafelhasználás hatékonyságának fokozása;

c) a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékanyagok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő átadásának és felhasználásának megkönnyítése;

d) a mezőgazdaságból származó, üvegházhatást okozó gázok és ammónia kibocsátásának csökkentése;

e) a széntárolás és -megkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban;

(6) a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben, különös tekintettel a következő területekre:

a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahelyteremtésnek a megkönnyítése;

b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben;

c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk előmozdítása, és minőségük javítása a vidéki térségekben.

I.4.3.b. A regionális politika

A regionális politika az Intelligens és inkluzív növekedés előirányzatán belül gondoskodik az Unó területi egyenlőtlenségeinek csökkentéséről, ezzel igyekszik szolgálni a fejlődést. A területi egyenlőtlenségek csökkentését az erőforrások tudatos elosztásával, csoportosításával igyekszik végrehajtani. A regionális politika alapvető célkitűzése a legszegényebb régiók felzárkóztatása, azonban a versenyképesség javítása, a kutatás-fejlesztés támogatása e régiókon kívül is hozzájárulhat az Unió fejlődéséhez. A 2006. és 2013. közötti időszak tapasztalataival a háta mögött az Unió jelentős változtatásokat hajtott végre a regionális politika, illetve a finanszírozására szolgáló alapok területén. *„Az új szabályozás megváltoztatta a koncentráció keretében megállapított célkitűzéseket, a kedvezményezett régió kategóriákat, valamint a társfinanszírozás és az addicionalitás egyes szabályait, illetve a támogatások felső határát. A korábban strukturálisnak nevezett alapokat 2014-től strukturális*

*és beruházási alapoknak hívják. Miközben megmaradt az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), és az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA), csupán a korábbi Európai Halászati Alap (EHA) változott Európai Tengerügyi és Halászati Alapra (ETHA). A Kohéziós Alap elnevezése sem változott meg.*¹⁰⁹

Az EU a Regionális Politika végrehajtására a 2014-2020. közötti időszakban 351,8 milliárd eurót szán a tagállamokkal közös finanszírozás (társfinanszírozás) keretében.

A társfinanszírozás aránya (vagyis hogy a program finanszírozását illetően mekkora az EU-s és mekkora a tagállami hozzájárulás mértéke) a támogatással területileg érintett régió gazdasági fejlettségétől függ. A régióknak három kategóriája van: fejlettebb régiók, átmeneti régiók és kevésbé fejlett régiók:

A fejlettebb régiók azok, ahol az egy főre eső GDP meghaladja az EU átlagának 90%-át;

Átmeneti régió az, ahol ez az érték 75 és 90% között van;

Végül *kevésbé fejlett* az a régió, ahol az egy főre eső GDP az EU átlagának 75%-a alatt van.

A társfinanszírozási arányokat e régiók fejlettségéhez¹¹⁰ mérten állapítják meg. A növekedési és munkahelyteremtési célkitűzéshez kapcsolódóan például a finanszírozás a következőképp alakul:

Az egyes prioritási tengelyek szintjén, és adott esetben a régiókatégoriák és az alapok szerinti, a beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzés alá tartozó operatív programok társfinanszírozási aránya nem lehet magasabb, mint:

a) 85% a Kohéziós Alap esetében;

b) 85% azon tagállamok kevésbé fejlett régióiban, amelyekben a 2007–2009-es időszakban mért egy főre jutó GDP nem érte el az említett időszakban az EU-27 átlagának 85 %-át, valamint a legkülső régiókban, beleértve a legkülső régiók által az ETE-rendelet 92. cikke (1) bekezdésének e) pontjával és 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban kapott kiegészítő juttatást;

c) 80 % a b) pontban említettektől eltérő tagállamok kevésbé fejlett régiói és mindazon régiók esetében, amelyeknek az egy főre jutó, támogathatósági kritériumként alkalmazott GDP-je a 2007–2013 közötti programozási időszakban nem érte el az EU-25 átlagának a 75 %-át, de meghaladja az EU-27 átlagos GDP-jének a 75 %-át, továbbá azon régiók esetében, amelyeket

¹⁰⁹ IVÁN Gábor: Regionális Politika. In: Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Wolters Kluwer, 2015.

¹¹⁰ Amit a Bizottság állapít meg, és a régiók jegyzékét határozatban teszi közzé.

az 1083/2006/EU rendelet 8. cikkének (1) bekezdése úgy határoz meg, mint a 2007–2013 közötti időszakban átmeneti támogatásban részesülő régiók;

d) 60 % a c) pontban említettektől eltérő átmeneti régiókban;

e) 50% a c) pontban említettektől eltérő fejlettebb régiókban% a c) pontban említettektől eltérő fejlettebb régiókban.¹¹¹

I.4.4. Részletező jogalkotás a politikák végrehajtása terén

A Közös Agrárpolitika és a regionális politikák jogszabályi háttere – ahogy az az eddigiekből is kitűnik – rendkívül bonyolult és szerteágazó. Az EU jogalkotási mechanizmusa úgy tűnik, ahhoz a kodifikációs eszközhöz nyúlt, amit a jelen esetben a legbiztonságosabbnak tartott: az absztrakció minimálisra szorításával, és a részletes szabályozás eszköztárának teljes „bevetésével”. A részletek részleteit is rendeleti szinten tartalmazó, előre utalásokkal¹¹² és merev hivatkozásokkal az elviselhetőség határait bőven meghaladóan teletűzdelt¹¹³ jogalkotás termékei rendkívül rugalmatlan, minden apró részletet a végsőkig leszabályozott jogforrások lettek. Ennek az oka azonban magyarázható. A Közös Agrárpolitika és a többi uniós politika, azok finanszírozásával egyetemben részben az Európai Unió egyik lényegét (közös célok azonosítása és politikák általi megvalósítása, valamint ehhez források rendelkezése) testesíti meg, másfelől viszont rendkívül érzékeny, hiszen a csalásoknak és egyéb visszaéléseknek is fokozottan kitett terület.

Az, hogy a politikák és azok megvalósítása az EU lényegét adja, azért indokolja az ilyen mértékig a részletekbe menő jogi szabályozást, mert az uniós jogalkotó a lehető legvilágosabban, a lehető legkevesebb értelmezési lehetőséget engedve akarja közvetíteni akaratát a közösségi, de főleg a tagállami végrehajtó felé. Ezen a területen különösen nem engedheti meg a tagállamonként eltérő végrehajtást, ugyanis a politikák végrehajtása

¹¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 90. cikk., 120. cikk. Az elosztás módszertanát a rendelet VII. melléklete tartalmazza.

¹¹² Az ERFA, ESZA, KA, EMVA, ETHA közös szabályiról szóló 1303/2013/EU rendelet mintegy 100 alkalommal állapít meg szabályokat az irányító hatóság vonatkozásában, mielőtt – a 123. cikkben – definiálná és megadná a jogszabályi kereteit.

¹¹³ A jelenleg is hatályos Költségvetési Rendelet EMGA-ra, Strukturális Alapokra, Kohéziós Alapra, és más alapokra vonatkozó 168-180. cikkében tizenkét merev hivatkozást találunk. A hivatkozott rendeletek egyike sincs már hatályban. A Költségvetési Rendelet használata emiatt (is) nehézkes, hiszen a hivatkozott rendeletek utódait mindig egyenként kell megtalálni. A politikák finanszírozásáról szóló rendeletek esetében sem jobb a helyzet.

lényegében a *felzárkóztatás*, aminek a célja egy gazdaságpolitikai *egyensúlyhelyzet* kialakítása, de nagyon kényes egyensúlyról van itt szó, olyanról, amit a támogatások bármilyen eltérítése megszüntethet. A támogatásokkal emellett mindig együtt jár egy politikai felhang is (a választók szintjén az, hogy ki, mikor, miért és mire kap támogatást, tagállami szinten pedig a nettó befizetők és a nettó haszonélvezők között van némi ilyen jellegű feszültség). Ezért a végrehajtás bármilyen vélt vagy valós anomáliája alkalmas a szintén kényes politikai egyensúlyhelyzet aláadására is. Ráadásul az uniós jogalkotó (több, mint 50 év tapasztalatával a háta mögött) tisztában van azzal, hogy annak ellenére, hogy az EK/EU működése eltér a tagállami működéstől, a tagállamok a végrehajtás (és az uniós jogszabályok alkalmazása) során még ma is - csakúgy, mint a kezdet kezdetén - a nemzeti jogszabályokkal analóg módon, tagállami logikával értelmezik az uniós jogot. Ilyenkor az Európai Bíróságnak kell a helyes értelmezéshez utat mutatni. Mindezek az erőfeszítések természetesen arra irányulnak, hogy a leginkább egységesen értelmezzék és használják az uniós jogot, mégpedig azért, mert csak így működőképes az integráció.

A csalások és szabálytalanságok lehető kiküszöbölése, mint a részletező jogalkotás oka szintén az integrációs céllal magyarázható.

A részletező jogalkotás azért is írja le annyira pontosan a források célját, szétosztásának módját, a támogatások kiszámításának képleteit, az ellenőrzés eszközeit és intézményeit, mert egyrészt a politikákat maradéktalanul végre akarja hajtani, minden lehetséges félreértelmezést elkerülve, másrészt pedig ezek mind olyan támadási pontok, amelyeket a csalások elkövetői kihasználhatnak.

A források céljának nem eléggé részletes leírása nem teszi kellően világossá, hogy milyen politika végrehajtására szánta az adott pénzügyi alapot az EU, annak mi a célja, mit akar vele elérni. Ez oda is vezethet, hogy a támogatás iránt (jóhiszeműen) olyan pályázó is folyamodik, akinek a támogatása nem segítené az EU szándékainak megfelelő gazdaságpolitikai vagy jogpolitikai célt. Visszaélésre pedig például úgy adna lehetőséget, hogy könnyebb lenne a támogatást a céljától eltérően felhasználni.

A szétosztás módjának nem eléggé részletes leírása oda vezethet, hogy a megosztott kezelésű támogatásoknál a támogatás kezelői (az EMVA esetében például a közös szabályokat megállapító 1303/2013/EU rendelet 34. és a különös szabályokról szóló 1305/2013/EU rendelet 42. cikke szerinti helyi akciócsoportok, az irányító hatóság által átruházott feladatkört ellátó LEADER-ek) nem tudják ellátni feladataikat. Visszaélésre adhatna okot, ha a helyi akciócsoportoknak nem kellene a megfelelő módon igazolniuk, hogy az igényelt támogatásból egy konkrét projektet akarnak végrehajtani.

A támogatások kiszámításának részletes – akár a matematikai útvonalat is leíró - szabályai objektivitást kölcsönöznek a rendszernek, és az ellenőrizhetőségét is megkönnyítik, hiszen az ellenőrzőnek csak be kell helyeznie a jogszabályból felállítható matematikai képletbe a változókat, s ha az eredmény „kijön” (vagyis azonos azzal, amit a végrehajtó kiszámolt), akkor a támogatás sikeresnek ítéltető. Természetesen visszaélésre adhatna okot a támogatási összegek mérlegelés, sőt „hasraütés” alapján való kiszámítása, vagy nem valós változók megadása, stb. is.

Az ellenőrzés eszközeinek és intézményeinek a részletes meghatározása az ellenőrzés komplex, egymásra épülő rétegeit hozza létre, ami minden tagállamban ugyanolyan szintű ellenőrzést, tehát védelmet kell, hogy biztosítson, így segítve elő a politikák helyes úton tartását. Enélkül a visszaélések egész tárháza nyílna meg, azokban a tagállamokban, ahol az ellenőrzés szintje alacsonyabb. Ez pedig súlyos, integráció ellen ható tényező.

A részletező jogalkotásnak azonban a merevségén kívül van még egy nagyon fontos negatív következménye, ami éppen a visszaéléseket könnyíti meg. Különösen a büntetőjogi jellegű jogalkotás esetében probléma – és a politikák végrehajtására vonatkozó szabályok célja mindig a visszaélések kiküszöbölése is, ami azt a jogalkotási alapot adja, amire aztán *ultima ratio-ként* a büntetőjog is ráépíthető – a jogi tárgy védelméhez szükséges szabályozási részletesség „belövése”. Amennyiben a szabályozás túl absztrakt, akkor elveszítheti éles körvonalait, és a jogalkotó eredeti szándékának meg nem felelő bírói jogértelmezéshez vezethet. (Bár ez a nem absztrakt szövegeknél is éppen így előfordul, lásd például a sértett fogalmát a hatályos Be-ben,¹¹⁴ ami abszolút konform szöveg az Áldozatvédelmi Irányelvvel,¹¹⁵ szemben a bírói jogértelmezéssel,¹¹⁶ ami viszont köszönő viszonyban sincs azzal. Az új büntetőeljárási törvény megalkotása során nem kevés kreativitás kellett a sértett új fogalmának¹¹⁷ megalkotásához, mert a hatályos szöveg nagyon is jó lett volna, azonban a bírói értelmezés annak már egyszer más értelmet adott, s félő, hogy a jogalkalmazó nem merné ettől eltérően értelmezni a fogalmat, mert attól tartana, hogy értelmezése *contra legem* értelmezés lenne – holott épp ellenkezőleg.)

¹¹⁴ 1998. évi XIX., 51. § (1) bekezdés)

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

¹¹⁶ Ld. a Kúria 90/2011. BK véleményét aminek nyomán a jogalkalmazók ma a sértett fogalma alatt kizárólag az anyagi jogi értelemben vett passzív alanyt és azt a személyt érti, akivel kapcsolatban a bűncselekmény tényállásában megfogalmazott eredmény, ha egyáltalán van ilyen, megvalósult.

¹¹⁷ 2017. évi 90. törvény 50. §-a, amit azonban a IX. fejezet többi rendelkezésével együtt (pl. 51. § /2/ bekezdés) célszerű értelmezni.

Amikor viszont szabályozás nem kellően absztrakt, akkor egyfelől félő, hogy a mindennapi életviszonyok olyan magatartásokat „dobnak fel”, amelyek sértik ugyan a védendő jogtárgyat, és a jogalkotó eredeti szándéka kétségtől ki is terjedne az üldözésükre, azonban mivel nem szerepelnek a törvényi tényállásban konkrét elkövetési magatartásként, hiába merítenek ki a bűncselekmény-fogalom három eleméből kettőt (társadalomra veszélyes, bűnös), ha nem tényállásszerűek, büntető felelősségre vonásnak helye nincs. A büntetőjog sajátossága, hogy analógiát rájuk alkalmazni nem lehet, így az Alaptörvény józan észre vonatkozó passzusának¹¹⁸ felhívása sem segíthet. Másfelől a részletező jogalkotás mindig kikapukat is megnyit: minél több részletet zsúfol a jogalkotó a normaszövegbe, az annál inkább ki lesz téve ennek. Egy norma ugyanis ritkán „önmagában való” (*ding an sich*) inkább az jellemző, hogy nagyon is összefügg más dolgokkal, és ez a szövegen belül is megfigyelhető. A norma egyes elemei interakcióra lépnek egymással, ezáltal adva dinamikát és mélységet is a szövegnek. Sok norma-részlet viszont az interakciók végtelen – de a jogalkotó által előre bizonyosan láthatatlan számú – variációját adhatja. Néhány ezek közül a variációk közül a mindennapi életben egyszer csak értelmet nyer, és egy kreatív elme számára jól kihasználható rést nyit a rendszer integritásán.

Részletező jogalkotás a politikák végrehajtása terén	
Okai	Veszélyei
Integráció elérése az eltérő jogértelmezés lehető legteljesebb kiküszöbölésével	Terjedelmes, nehezen követhető, bonyolult, rugalmatlan joganyag
Integráció fenntartása a visszaélések lehetőségének a lehető legteljesebb kiküszöbölésével	Az absztrakció hiánya mindig kikapukhoz vezet

¹¹⁸ Alaptörvény 28. cikk: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

I.4.5. A politikák végrehajtásának történeti háttere Magyarországon

a) Az előcsatlakozás

Magyarországnak, az Unió társult államaként, a 2000. évtől három előcsatlakozási program állt rendelkezésre, az ISPA, a SAPARD és a PHARE alapok.

A csatlakozásig eltelt időszakban a támogatásokkal visszaéléseket e három pénzügyi alap sérelmére lehetett elkövetni.

Az ISPA a csatlakozás előtti strukturális politika eszköze, ami a környezetvédelmi és közlekedési projektek támogatását biztosította.

A SAPARD az a speciális csatlakozási program, ami a fenntartható mezőgazdaság- és vidékfejlesztés számára adott segítséget, míg az 1990 óta futó PHARE programok az Európai Unió közösségi vívmányai átvételével kapcsolatos intézményépítésre és a beruházások támogatására koncentrált. 2000-től a PHARE főként a gazdasági és szociális kohézióra összpontosított, súlyt helyezve az intézményépítésre, míg a közlekedés, a környezet, illetve vidékfejlesztés számára már nem adott befektetési támogatást.

b) 2004-2006, a Nemzeti Fejlesztési Terv időszaka

2004. május 1-től, Magyarország uniós csatlakozástól az előcsatlakozási alapok kifutása megtörtént. (Ezzel egyidejűleg a kiutalások tömeges ellenőrzése viszont megkezdődött.) Az ISPA alapot a Kohéziós Alap, a PHARE –t a strukturális alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz, Schengen Alap valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Részlege), míg a SAPARD-ot a mezőgazdasági alapok váltották fel.

Ezek – a jelenlegihez hasonlóan - címekbe sorolva voltak megtalálhatók a költségvetésben, ahol akkor még csak hat fejezet volt. Természetesen akkor is az Európai Bizottság költségvetését meghatározó III. cím volt a legjelentősebb. A Bizottság költségvetése „A” és „B” fejezetre oszlott. Az „A” a költségeket, a „B” a működési kiadásokat tartalmazta. A „B” rész 9 alfejezetre oszlott, plusz egy pénzügyi tartalék alfejezetre. A legtöbb pénzt az EMOGA Garancia Szekciójára irányozták elő (az összes költség kb 40%-át).

Az európai tapasztalatok szerint a csalások jelentős célpontja volt az EMOGA Garancia Szekciója, amely exporttámogatásokat adott, garanciákat vállalt, intervenciók vásárlásokat végzett és egyéb mezőgazdasági támogatásokat nyújtott.

A támogatások céljait Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Terv és a hozzá kapcsolódó operatív programok határozták meg.

Az NFT 5 operatív programja a következő volt:

- agrár- és vidékfejlesztés (AVOP)
- gazdasági versenyképesség (GVOP)
- humán erőforrások fejlesztése operatív programja (HEFOP)
- környezetvédelmi és infrastruktúra operatív programja (KIOP)
- regionális fejlesztési operatív programja (ROP)

Agrár-és vidékfejlesztés Operatív Program

A program célja a mezőgazdaság modernizálása és hatékonyabbá tétele. Eszköze a termelési technológiák és a termékfeldolgozás fejlesztése. A program másik célja a vidék fejlesztése, ezen belül a jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása, az infrastruktúra és a szolgáltatások fejlesztése, a kulturális örökségének védelme.

Gazdasági versenyképesség Operatív Program

A program célja a gazdaság általános versenyképességének javítása a termelőszektor, valamint a kis- és középvállalatok technikai modernizációjának a támogatásával, valamint a kutatás és a hálózatépítés előmozdításával. A program célja továbbá a digitális infrastruktúra kiépítésének támogatása.

Humán erőforrások fejlesztése Operatív Program

A program célja a foglalkoztatás szintjének emelése, a munkanélküliség csökkentése, különös tekintettel a hátrányos helyzetűekre. A képzés és az oktatás különösen kiemelt terület volt.

Környezetvédelem és infrastruktúra Operatív Program

A program célja a környezetvédelmi és közlekedési, valamint telekommunikációs infrastrukturális beruházások támogatása volt.

Regionális fejlesztés Operatív Program

A program célja a régiók fejlesztése (gazdasági környezet javítása a turizmus támogatása, infrastrukturális fejlesztések, integrált térség- és településfejlesztés, stb.)

Az operatív programokat kiegészítették a Kohéziós Alapból finanszírozott közlekedési és környezetvédelmi fejlesztések.

c) A 2007-2010: az Új Magyarország Fejlesztési Terv időszaka

A fejlesztési program 15 operatív programot tartalmazott. Ezek összességében a gazdaság fejlesztésére és a munkahelyteremtésre több, míg például a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére valamivel kevesebb támogatásból gazdálkodhattak:

Gazdaságfejlesztés Operatív Program / Economic Development Operational Programme

Közlekedés Operatív Program / Transport Operational Programme

Társadalmi Megújulás Operatív Program / Social Renewal Operational Programme

Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program / Social Infrastructure Operational Programme

Környezet és Energia Operatív Program / Environment and Energy Operational Programme

Államreform Operatív Program / State Reform Operational Programme

Elektronikus Közigazgatás Operatív Program / Electronic Public Administration Operational Programme

Dél-Alföldi Operatív Program / South Great Plain Operational Programme

Dél-Dunántúli Operatív Program / South Transdanubia Operational Programme

Észak-Alföldi Operatív Program / North Great Plain Operational Programme

Észak-Magyarországi Operatív Program / North Hungary Operational Programme

Közép-Dunántúli Operatív Program / Central Transdanubia Operational Programme

Közép-Magyarországi Operatív Program / Central Hungary Operational Programme

Nyugat-Dunántúli Operatív Program / West Pannon Operational Programme

Végrehajtás Operatív Program / Implementation Operational Programme

Ezen az időszakon belül került sor az ún. Lisszaboni Akcióprogram megtervezésére és kivitelezésére is.

d) 2011-2013: Az Új Széchenyi Terv időszaka

Az akciótervekben található pályázatok és kiemelt projektek igazodnak az Új Széchenyi Terv (ÚSZT) hét, úgynevezett „kitörési pontjához”, amelyek biztosítani voltak hivatottak a foglalkoztatás bővítését, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtését, és Magyarország versenyképességének javítását. A hét „kitörési pont” a következő volt: egészségipar,

zöldgazdaság-fejlesztés, otthonteremtés, vállalkozásfejlesztés, közlekedésfejlesztés, tudomány-innováció, és a foglalkoztatás. Az ÚSZT szerkezete (vagyis operatív programjainak felosztása, és azok elnevezése) megegyeztek az ÚMFT operatív programjaival.

e) 2014-2020: A Széchenyi 2020. időszaka

A hét éves időszak alatt Magyarország mintegy 12000 milliárd forintot használhat fel az operatív programokban EU-s és hazai forrásokból. A Széchenyi 2020. akcióterve operatív programjaiban alkalmazkodik az Európa 2020 programhoz, ami a korábbi, Lisszaboni Stratégiát váltotta fel. Utóbbi számos, vagy inkább túl sok programot tartalmazott, ezek közül néhány nem is tudott megvalósulni. Az Európa 2020 nem fogalmaz meg új célokat, inkább irányt szab a meglévők megvalósításának. Mégsem ambíció nélküli: célkitűzése, hogy Európa a világ leginkább versenyképes térségévé váljon. Az elvégzendő feladatokat hét csoportba (ún. „zászlóshajók”) osztották:

Intelligens növekedés

Európai digitális menetrend

Innovatív Unió

Mozgásban az ifjúság

Fenntartható növekedés

Erőforrás-hatékony Európa

Iparpolitika a globalizáció korában

Inkluzív növekedés

Új készségek és munkahelyek menetrendje

Szegénység elleni európai platform

A Széchenyi 2020 e „zászlóshajókhoz igazította operatív programjait:

1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)
2. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)
3. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)
4. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)
5. Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)
6. Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)
7. Közigazgatás- és Köszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP)

8. Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP)
9. Vidékfejlesztési Program (VP)
10. Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP)¹¹⁹

I.4.6. A költségvetés végrehajtásának módjai

A költségvetés végrehajtási módjainak a rendszere bonyolult, de logikus válasz a finanszírozási problémák kérdésére. Témánk szempontjából azonban a rendszer jelentős probléma forrása is. Az elmúlt évtized küzdelmei a csalások elleni harcban többszörösen is bebizonyították, hogy a büntetőjog alkalmazása addig nem látott problémákkal terhes. Hogyan lehet a büntetőjog évszázados dogmatikai elveit alkalmazni egy ilyen rendszerre? Ez a rendszer a jogtárgyról, az elkövetési tárgyról és a büntetőjog szuverenitásáról elfogadott elveket ismerő és valló büntetőjogászt sokszor addig nem látott nehézségek elé állítja. Ez teszi a költségvetés végrehajtási módjainak alapos megismerését elengedhetlenné.

Az EUMSZ és a Költségvetési Rendelet a végrehajtást az Európai Bizottság felelősségévé teszi,¹²⁰ azonban e felelősséget a tagállamokkal, (a Költségvetési Rendelet pedig harmadik államokkal, vagy nemzetközi szervezetekkel is) megosztani rendeli. Ennek megfelelően a végrehajtás háromféle módon történhet:

- Közvetlen irányítással, amikor a Bizottság saját szervezeti egységein (pl. küldöttségvezetőin¹²¹) keresztül, vagy a közösségi jog hatálya alá tartozó végrehajtó ügynökségek (agency) közreműködésével teljesíti a végrehajtási feladatokat, anélkül, hogy a kiadással érintett tagállam (vagyis azon tagállam, ahol pl. a támogatással érintett cég székel) formálisan közreműködne ebben. Közvetlen irányítással saját szervezeti egységein keresztül gondoskodik a Bizottság az igazgatási kiadások, a Globális Európa bizonyos külső kapcsolatainak kiadásai, valamint a Biztonság és az uniós polgárság előirányzat bizonyos kiadásai végrehajtásáról.
- A tagállamokkal megosztott irányítással, amikor a Bizottság egyes végrehajtási feladatokat átruház a tagállamokra. Az EUMSZ e tekintetben igen nagy felelősséget telepít a tagállamokra is:
- Közvetett irányítással, amikor a Bizottság többek között

¹¹⁹ Az operatív programok részletes elemzéséhez lásd: www.palyazat.gov.hu

¹²⁰ EUMSZ 317. cikk, Költségvetési Rendelet 53. cikk, 58. cikk (2) bekezdés

¹²¹ Költségvetési Rendelet 56. cikk

- harmadik államokkal
- nemzetközi szervezetekkel és azok ügynökségeivel
- Az Európai Befektetési Bankkal
- közjogi szervezetekkel
- közszolgálatot ellátó magánjogi szervezetekkel
- decentralizált ügynökségekkel (több tucat ilyen ügynökség van), pl:
 - EASA (Európai Repülésbiztonsági Ügynökség)
 - ERA (Európai Vasúti Ügynökség)
 - CdT (az EU intézményeinek fordítóközpontja)
 - FRA (Alapjogi Ügynökség)
 - EUROPOL (Európai Rendőrségi Hivatal)
 - CEPOL (Európai Bűnüldözési Oktatási Ügynökség)
 - EUROJUST (Az EU igazságügyi együttműködési egysége)
 - FRONTEX (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)

megosztva dönt az elosztásról és viseli a felelősségeket.

Közvetlen irányítással a kiadások 15-20%-át, a tagállamokkal megosztott irányítással a kiadások 75-80%-át, közvetett irányítással a kiadások 1-1%-át osztja szét a Bizottság.

A tagállamokkal megosztott irányítású végrehajtás körében kerül sor tehát a legjelentősebb összegek kezelésére. Ilyen végrehajtás esetén esetében az EUMSZ a számviteli és ellenőrzési terhek egy részét is a tagállamokra telepíti.¹²² A végrehajtás felelősségével kapcsolatban az EUMSZ a tagállamokkal még szigorúbbnak is tűnik, mint a Bizottsággal, hiszen az EUMSZ 319. cikkének (1) bekezdése alapján az Európai Parlament a Tanács ajánlása alapján mentesítheti a Bizottságot a költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősség alól, ilyen mentességet a tagállamoknak nem ad. Az EUMSZ továbbá előírja a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének szem előtt tartását is. A megosztott irányítású végrehajtás – bár régóta létezik – csak a Költségvetési Rendelettel nyerte el a szabályozásának azt a kifinomultságát, amely a tagállamok és a Bizottság közötti szerepek megosztásán túl meghatározza a felelősség megosztását és végrehajtási alapelveket is felállít. Ezek között megtaláljuk azokat is, amelyek az EU pénzügyi érdekeinek védelmét célzó felelősséget telepítik (így a jogalkotási és igazgatási feladatokat is):

¹²² EUMSZ 317. cikk: A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.

59. cikk:

(2) A tagállamok a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során meghozzák valamennyi, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges intézkedést, beleértve a jogalkotási, szabályozási és igazgatási intézkedéseket is, különösen:

a) gondoskodva arról, hogy a költségvetésből finanszírozott műveleteket szabályosan és hatékonyan, a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően hajtsák végre, és e célból az uniós források iránításáért és kontrolljáért felelős szervezetet jelölve ki a (3) bekezdéssel összhangban, és felügyelve azokat

b) megelőzve, felderítve és kijavítva a szabálytalanságokat és csalást.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a tagállamok az arányosság elvét tiszteletben tartva, valamint e cikknek és a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően a tranzakciók reprezentatív és/vagy kockázatalapú mintáin szükség szerint helyszíni vizsgálatokat is magukban foglaló előzetes és utólagos kontrollokat végeznek. Emellett visszafizettetik a jogosulatlanul kifizetett összegeket, és amennyiben szükséges, bírósági eljárásokat indítanak.

A tagállamok az ágazatspecifikus szabályoknak és a nemzeti jogszabályok különös rendelkezéseinek megfelelő, hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal sújtják a végső kedvezményezetteket.¹²³

Megosztott irányítású végrehajtás esetén az uniós szervek és intézményrendszer helyett (egyre inkább) a tagállami szervek aktívak, amelyek felelősek a végrehajtás konkrét cselekményeiért és aktusaiért, azok folyamatos figyelemmel kíséréséért, ellenőrzéséért és – amint már szó volt róla - utóellenőrzéséért.

A tagállamokkal megosztott módon kerül sor az előirányzatok legnagyobb részének a kifizetésére: többek között a mezőgazdaság, az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), a vidékfejlesztés, a strukturális alapok előirányzatainak végrehajtására.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni rendszer tehát legalább két szereplős. Egyfelől a Bizottságot, másfelől pedig a tagállamot terheli felelősség a védelemért. E rendszernek fontos eleme az ellenőrzés, ami tehát mind a Bizottság szervei részéről, mind pedig a tagállam részéről kötelező. A Bizottság szerveként az OLAF (Európai Csaláselleni

¹²³ A végső kedvezményezettet itt megint nem az UBO, hanem az aláíró cég értelmében kell venni.

Hivatal) végez adminisztratív vizsgálatokat, a tagállamok pedig a kormányzati ellenőrző rendszer szervei (Magyarországon pl. az Állami Számvevőszék, KEHI), és a hatóságok (pl. NAV) révén tesznek eleget e kötelezettségüknek. A Költségvetési Rendelet egyértelmű a tekintetben, hogy a tagállamoknak szükség esetén bírósági eljárásokat kell indítaniuk. (Ez természetesen nem feltétlenül büntetőeljárás, minthogy az EU pénzügyi érdekeit sem csak bűncselekmény elkövetésével lehet megsérteni. Az OLAF munkájának nagy részét az adminisztratív szabálytalanságok /irregularities/ felderítése teszi ki.)

I.4.7. Az Európai Unióból származó támogatások

Mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy a Költségvetési Rendelet VI. címében részletezett támogatások (vissza nem térítendő támogatások, grants) nem tévesztendő össze azzal a fogalomrendszerrel, amit köznyelv és a sajtó nyelve használ és ért „támogatások” alatt. Utóbbiak ugyanis minden, az Európai Unióból származó, bármely jogcím alatt az országoknak meghatározott céljaik elérése, a gazdasági szereplőknek és magánszemélyeknek pedig az eredményes működésük, tevékenységük kiteljesítése, javítása érdekében juttatott pénzeket értik. A Költségvetési Rendelet e címében írt intézmény azonban az Unióból a politikák megvalósítására és egyéb célokra érkező kifizetéseknek csak a kisebbik részét szabályozza. Ez azért lehet megtévesztő, mert a Költségvetési Rendelet VI. címe részletesen leírja a vissza nem térítendő támogatások alkalmazási körét, a kedvezményezett körét, a támogatások fajtáit, a támogatásokra vonatkozó elveket, valamint az odaítélési, kifizetési és ellenőrzési eljárásokat, ugyanakkor más hasonló kifizetésekről ilyen részletességgel nem ír, ezért a felületes szemlélő könnyen azt hiheti, hogy a VI. cím egységesen rendelkezik minden támogatásról.

Vizsont már a VI. cím támogatás-definíciója is könnyen kibillenthet e hitből, a Költségvetési Rendelet 121. cikke (1) bekezdése ugyanis így ezt a fogalom-meghatározást tartalmazza:

(1) A vissza nem térítendő támogatások a költségvetésből nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, a következők bármelyikének finanszírozására:

a) valamely uniós szakpolitikai célkitűzés elérésének segítésére szánt tevékenység;

b) általános uniós érdeket szolgáló vagy valamely uniós szakpolitika részét képező vagy azt támogató célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működése.

Ebből a definícióból kiderül, hogy vissza nem térítendő támogatásnak csak a költségvetésből nem visszterhesen, közvetlenül juttatott pénzügyi támogatások tekinthetők. A támogatások jó része azonban nem visszterhesen bár, de közvetett juttatással ér el a kedvezményezetthez. A Költségvetési Rendelet – a definíciót tisztázandó, a 121 cikk (2) bekezdésében – azt is tartalmazza, hogy mit *nem* tart vissza nem térítendő támogatásnak:

- (2) E cím értelmében nem minősülnek vissza nem térítendő támogatásnak a következők: a) az intézmények tagjaihoz és személyzetéhez kapcsolódó kiadások, valamint az Európai Iskoláknak nyújtott hozzájárulások;*
- b) a 101. cikkben említett közbeszerzési szerződések, a makroszintű pénzügyi támogatásként fizetett segélyek, és költségvetési támogatás;*
- c) a pénzügyi eszközök, valamint részvénytulajdonok vagy tőkerészesedések nemzetközi pénzügyi intézményekben, például az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankban (EBRD) vagy olyan szakosított uniós szervezetben, mint az Európai Beruházási Alap;*
- d) az Unió által olyan szervezetnek fizetett tagdíjak formájában nyújtott hozzájárulások, amelyekben az Unió tagsággal rendelkezik;*
- e) azon kiadások, amelyeket az 58., 59. és 60. cikk értelmében megosztott irányítás és közvetett irányítás keretében teljesítettek, hacsak erről másképpen nem rendelkeznek az 58. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti megbízott szervezetek vagy személyek költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályok, vagy a hatáskör-átruházási megállapodások;*
- f) a 62. cikkben említett végrehajtó ügynökségeknek az egyes ügynökségeket létrehozó aktusok alapján teljesített hozzájárulások;*
- g) a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet (1) 3. cikke (2) bekezdésének f) pontjában említett halászati termékek piacával kapcsolatos kiadások;*
- h) az intézmények által meghívott vagy megbízott személyek utazási és tartózkodási költségeinek visszafizetése, vagy adott esetben a nekik fizetett valamennyi költségtérítés; i) a versenyeken adott pénzdíjak, amelyekre az e rendelet első részének VII. címe alkalmazandó.*

Ezek közül jelen írás témája szempontjából (de nominálisan is) a legfontosabb az e) pont. Ebből derül ki ugyanis, hogy az Európai Unióból pénzügyi juttatásként a tagállamokba érkező pénzügyi eszközök messze legnagyobb része nem tartozik e cím hatálya alá, vagyis nem vissza nem térítendő támogatás. Nem támogatás ugyanis sem az a pénzügyi juttatás, amit a Bizottság közvetlen irányítással bár, de nem közvetlen juttatással, hanem valamely végrehajtó

ügynökségén keresztül teljesít, sem az, amit a Bizottság a tagállamokkal közös irányítással, sem pedig az, amit közvetett irányítással nemzetközi szervezetekkel, harmadik államokkal vagy a Költségvetési Rendelet 58. (1) bekezdés c) pontjában felsorolt szervezetekkel megosztva folyósít.

Magyarországon egyértelműen a mezőgazdasági jellegű támogatásokkal történő visszaélésekre lehet számítani, részben a hazai mezőgazdasági viszonyok rendezetlensége, részben annak révén, hogy a Közösségek támogatásainak több mint a felét agrárpiaci támogatásra, 32%-át strukturális alapokra, míg 12%-át fejlesztési segélyekre és kutatásokra fizették ki.

II. Az európai büntetőjog „hagyományos” megközelítése

II.3. Az Európai Unió költségvetésének sérelmére elkövetett csalás a PIF Egyezményben, a Corpus Jurisban, a Zöld Könyvben és a PIF Irányelv Javaslatban

„PIF bűncselekmény”-ként a PIF Egyezmény bűncselekmény-evolúciójának állomásain mutatkozó bűncselekményeket, illetve a jelenleg hatályos PIF Irányelv bűncselekményi katalógusában szereplő bűncselekményeket kell értenünk. E fejezet kifejezetten a PIF bűncselekmények közül azokkal foglalkozik, amelyeket a „csalás” gyűjtőszóval (fraud, european fraud, eurofraud, fraud against the financial interests of the European Union, european budgetary fraud¹²⁴) illettek és illetnek ma is. Ez az a bűncselekmény, amelyet „valódi” euróbűncselekménynek lehet nevezni, mert ez az egyetlen bűncselekmény, ami átmegy az „integrációs teszten”.¹²⁵

A PIF Egyezmény a következő csalás-definíciót tartalmazza:

(1) Ennek az egyezménynek az alkalmazásában az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő¹²⁶ csalás:

a) a kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:

¹²⁴ Az elnevezésekhez ld. többek között SPENCER, J. R., VERVAELE, J. A. E., BACIU, I., és mások.

¹²⁵ Ld. III.5. pont

¹²⁶ A hivatalos angol szöveg az „affecting” szót használja, ami némiképp más értelmet ad a szövegnek, s ennek jelentősége van: „az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit érintő csalás”...

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
 - információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
 - az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;
- b) a bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:
- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
 - információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
 - a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

A PIF Egyezményhez csatolt Jegyzőkönyv¹²⁷ tartalmazza a vesztegetés, a Második Jegyzőkönyv¹²⁸ pedig a pénzmosás bűncselekménnyé nyilvánítására vonatkozó megállapodást.

A csalás a Corpus Jurisban¹²⁹:

I. cikk

A közösségi költségvetést érintő¹³⁰ csalás

¹²⁷ Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez, *Hivatalos Lap C 313*, 23/10/1996 o. 0002 – 0010, 2. cikk.

¹²⁸ Második Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez, *Hivatalos Lap C 221*, 19/07/1997 o. 0012 – 0022, 3. cikk.

¹²⁹ A Corpus Juris projekt a Mireille Delmas-Marty és munkatársai által felvázolt megoldási javaslat közös európai büntető anyagi és eljárásjog megalkotására, valamint az Európai Ügyészség létrehozására

¹³⁰ „affecting” értelemben

A közösségi költségvetést mind a kiadások, mind a bevételek oldalán érintő¹³¹ csalás bűncselekmény, amennyiben az alábbi módok egyikén akár szándékosan, akár hanyag vagy tudatos gondatlansággal követik el:

- (a) szubvenciók, támogatások, adósság-kiegyenlítések tekintetében hiányos, valótlan vagy hamis dokumentumokon alapuló nyilatkozatok szolgáltatása az illetékes hatóságnak, oly módon ami veszélyezteti a közösségi költségvetést;*
- (b) hasonlóképp az illetékes hatóságok elvárásainak megfelelő ilyen információk kiszolgáltatásának elmulasztása az erre irányuló kötelesség megszegésével;*
- (c) közösségi finanszírozás (szubvenciók és támogatások) céltól való eltérítése.*

Emellett a Corpus Juris euróbűncselekmények között tartja nyilván a piacok összejátszással (leplezett megállapodással, fenyegetéssel, megtévesztéssel) való befolyásolását, ha ez a közösségi pénzügyi érdekeket sértheti; a korrupciót, ha az a közösségi pénzügyi érdekeket sértheti; a Közösség hivatalos személyeinek a támogatások odaítélésével kapcsolatos hivatali visszaélését; a Közösség hivatalos személyeinek a közösségi költségvetés sérelmére elkövetett hűtlen kezelését; a közösségi hivatalos személy titoksértését, különösen a bevételek ellenőrzése és a támogatások odaítélése kapcsán; a pénzmosást, ha azt előbbi bűncselekményekből származó haszonra követik el; valamint az előbbi bűncselekmények tekintetében a bűnszervezet létrehozását.

A Corpus Juris csalás-fogalma, bár a PIF-egyezmény alapjaira épül, mégis legalább három vonatkozásában eltér attól. Egyrészt a költségvetés bevételi és kiadási oldalán történő elkövetést egyetlen elkövetési magatartás alá vonja, másrészt ki is terjeszti a csalás fogalmát, ami által az eredmény-bűncselekmény veszélyeztető bűncselekmény (is) lett: a PIF Egyezmény az (1) bekezdés a) és b) pontjában is elvárja a következmény (költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása, illetve az EK általános költségvetése vagy az EK kezelésében levő, vagy az EK nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése) bekövetkezését. Ezzel szemben a Corpus Juris az elkövetési magatartásokat azzal már bűncselekménynek tartja, ha azokat úgy követik el, hogy „veszélyeztessék” a közösségi költségvetést.¹³² Itt van egyébként jelentősége annak, hogy a PIF Egyezmény hivatalos magyar fordítása az „affecting” szót „sértő”-nek írja. Ugyanis ha ebben az értelemben használjuk a kifejezést, akkor az „Európai Közösségek pénzügyi érdekeit

¹³¹ „affecting” értelemben

¹³² SPENCER, J. R.: Corpus Juris Project and the Fight against Budgetary Fraud, The, 1 Cambridge Y.B. Eur. Legal Stud. 77, 106 (1998-1999). 88. o.

sértő” kitétel már önmagában eredménybűncselekményre utal, holott az eredményt, mint tényállási elemet valójában a leírtak szerint csak a tényállás a) és b) pontjának szövege tartalmazza. Ez a PIF Egyezménynél még nem megtévesztő, de a Corpus Juris és a Bizottság 2001-es Zöld Könyve, az Európai Ügyészség karrierjének vitaindító dokumentuma¹³³ szintén az „affecting” szót használja, s ha ezt „sértő” értelemben használjuk, akkor értelmét veszíti az a szerzői törekvés, hogy az euróbűncselekmények veszélyeztető jellegűvé váljanak. Végül, a PIF Egyezmény szándékos csalásaihoz képest a Corpus Juris a gondatlan elkövetést is büntetné.

A Zöld Könyv csalás alatt a PIF Egyezmény csalás-fogalmát érti, azonban az előzőeknek megfelelően kívánatosnak tartaná a fogalom olyan meghatározását, ami – a Corpus Jurishoz hasonlóan – egyetlen elkövetési magatartást tartalmaz mindkét költségvetési oldal vonatkozásában elkövetett bűncselekményre, és ami veszélyeztető cselekménnyé alakítaná az eredetileg eredménybűncselekményt.¹³⁴

A Zöld Könyv a PIF Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve nyomán euróbűncselekménnyé tenné továbbá a pénzmosást és a korrupciót is, a Corpus Juris nyomán pedig a piacbefolyásolást, a hivatali visszaélést, a bűnszervezet létrehozását, és a közösségi hivatalos személy titoksértését.

Ehhez képest a PIF Irányelv Javaslat¹³⁵ figyelmen kívül hagyja a Corpus Juris projekt és a Zöld Könyv csalás meghatározására vonatkozó javaslatát, és visszatér a PIF Egyezmény meghatározásához:

3. cikk Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy szándékos elkövetés esetén bűncselekményként büntetendők legyenek az alábbi magatartások:

a) a kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás:

i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Unió általános költségvetéséből származó

¹³³ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brussels, 11.12.2001 COM (2001) 715 final.

¹³⁴ Zöld Könyv 5.2.1.1., 35. o.

¹³⁵ A Bizottság 2012-ben javaslatot dolgozott ki a PIF Egyezmény felváltására egy új irányelvvel. Ez lett a Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről COM/2012/0363 final - 2012/0193 (COD). A továbbiakban: PIF Irányelv Javaslat.

vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,

ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel, vagy

iii. kötelezettségvállalásoknak vagy kiadásoknak nem a megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;

b) a bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás:

i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Unió általános költségvetésében, vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekben lévő források jogellenes csökkenése,

ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel, vagy

iii. a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkel megegyező következményekkel.

Emellett az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb bűncselekményeket egyetlen cikkbe (4. cikk) vonta össze, mint „kapcsolódó bűncselekményeket”. Így az EU-hivatalos személy hivatali visszaélése amit a támogatásokkal kapcsolatos tájékoztatások vonatkozásában követ el (4. cikk /1/ bekezdés), a pénzmosás (4. cikk /2/ bekezdés), az aktív és passzív korrupció (4. cikk /3/ bekezdés), a hűtlen kezelés (4. cikk /4/ bekezdés). A 4. cikk bűncselekményeivel kapcsolatban megjegyzendő, hogy azok egységesítéséhez a jogi alapot a csaláshoz kapcsolódásuk szolgáltatta. Vagyis például a pénzmosás és a korrupció nem akkor büntetendő, a közösség pénzügyi érdekeit sérti (mint a Corpus Juris euróbűncselekményeinél), hanem csak akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalással kapcsolatban követik el. Másrészt a hivatali visszaélés és a hűtlen kezelés Corpus Juris-beli tényállásai jelentős változáson mennek át, és a PIF Irányelv Javaslatban már jelentősen leszűkülnek:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a jogosultsági, kizárási, kiválasztási vagy odaítélési kritériumok alkalmazásának megkerülése vagy eltorzítása céljából történő szándékos elkövetés esetén bűncselekményként büntetendő legyen a jelöltek, vagy ajánlattevők, illetve az ajánlati felhívásokra történő válaszadásért vagy e

résztvevők pályázatainak elkészítésért felelős, illetve azokban részt vevő személyek által, az Unió pénzügyi érdekeit érintő közbeszerzési vagy támogatás-odaítélési eljárás során az ajánlatkérő vagy támogatás odaítélő szervek vagy hatóságok számára nyújtott tájékoztatás, vagy e tájékoztatásnyújtás elmulasztása.”¹³⁶

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek megsértésére irányuló szándékos elkövetés esetén bűncselekményként büntetendő legyen, ha a tisztviselő nem rendeltetésszerűen használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel eszközöket.”¹³⁷

Látható tehát, hogy a PIF Irányelv Javaslat csalás-fogalma nem tér el a PIF Egyezményétől.¹³⁸ Az uniós döntéshozó nem tartotta fontosnak (helyesen) a veszélyeztető bűncselekménnyé alakítást.

II.4. A csalás a PIF Irányelvben

II.4.1. A PIF Irányelv kodifikációjának története

A PIF Irányelv előzményeként kidolgozott javaslatot (a továbbiakban: Javaslat), mely az EUMSZ 325. cikk (4) cikkén alapul, 2012. július 11-én fogadta el a Bizottság azzal a céllal, hogy az majdan felváltsa az immár több mint 20 éves PIF Egyezményt és Jegyzőkönyveit. Az Egyezményhez képest a Javaslat sokkal kifinomultabb és részletesebb csalás-fogalmat, a csaláshoz kapcsolódó bűncselekmények részletesebb meghatározását, a súlyosabb bűncselekményekre szigorúbb szankciókat, az elévülésre pedig egységes szabályokat tartalmazott. A Tanács már egy éven belül általános megközelítésben állást foglalt a javaslattal kapcsolatban,¹³⁹ és számos kérdésben eltérő véleményt fogalmazott meg. Ugyanígy az Európai Parlament sem osztotta¹⁴⁰ mindenben a Bizottság véleményét. A legnagyobb vita a héa-bűncselekmény Irányelvbe foglalása körül zajlott, sőt, egy ideig úgy tűnt, ezen a vitán az egész Irányelv elbukik majd. A héa PIF-bűncselekménnyé tételét a Bizottság és az Európai Parlament is támogatta, azonban a Tanács legnagyobb része ellenezte azt. A Tanács érvelése

¹³⁶ PIF Irányelv Javaslat 4. cikk (1) bekezdés

¹³⁷ PIF Irányelv Javaslat 4. cikk (4) bekezdés

¹³⁸ Leszámítva, hogy a „Közösségek” helyett immár az „Unió” szót használja. Megjegyzendő, hogy a magyar fordítás itt már (helyesen) a „sértő” helyett az „érintő” szót használja.

¹³⁹ General Approach on the PIF Directive of 10 June 2013 (Council document: 10729/13).

¹⁴⁰ Cf. European Parliament position at first reading of 16 April 2014, Document P7_TA(2014)0427.

szerint a héa-bevételek kérdése nemzeti hatáskör.¹⁴¹ A luxemburgi elnökség további tárgyalásokat irányzott elő. A Bel-és Igazságügyi Miniszterek Tanácsa megvitatta az Európai Bíróság Taricco-ügyben¹⁴² hozott ítéletének lehetséges hatásait a készülő Irányelvre. Sem ez, sem a további tárgyalási fórumok kezdetben nem tudtak közös álláspontot teremteni a Tanácsban. Az elnökség a héa-kérdés még mélyebb vizsgálatát javasolta (ennek keretében a héa természetét is az eddigieknél behatóbban, szakértők segítségével kísérelték meg feltárni).¹⁴³ Közben a Taricco-ügyben hozott döntés lassan megkezdte eróziós munkáját a Tanács ellenállásán, ami végül (2017. februárjában) egy olyan szöveghez vezetett, amin kialakulhatott a megegyezés a Tanács és a Parlament között.

Volt még egy pont, ami körül viták parázslottak fel: az alkotmányos alap kérdése. A Bizottság az EUMSZ 325. cikke (4) bekezdésére, míg a Tanács és a Parlament inkább az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdésére, mint alkotmányos alapra építette volna az Irányelvet. (Előbbi a csalás elleni küzdelem keretében, utóbbi pedig a szabadság, biztonság és jog területén, az együttműködés érdekében állapít meg közösségi jogalkotási hatáskört.) A kérdésnek több tekintetben is hatalmas jelentősége volt. Az az értelmezés, hogy az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdése a „több”, míg az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése a „kevesebb” Európát jelentette, nagyon leegyszerűsítőnek tűnik, bár a döntést e tekintetben kétségkívül ezen – politikainak tekinthető – elv mentén hozták. A két EUMSZ-cikk közötti egyik fontos különbség az, hogy a 325. cikk (4) bekezdése sokkal specifikusabban koncentrálna a csalás elleni küzdelemre, ami egy sajátos szakpolitikai terület, és ennek megfelelően speciális eszközöket ad a jogalkotó kezébe, amelyeknek a célja a *hatékony és azonos védelem*. Ráadásul a védelemre szóló felhatalmazás alanya maga az EU (szemben a 83. cikkel, ahol a tagállam). „A terület sajátosságát jelzi” – érvel a Bizottság – „hogy a Szerződés pénzügyi rendelkezésekről szóló címében külön fejezetet szenteltek a csalás elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezéseknek.” Emellett az „elrettentő hatású” kifejezés a Szerződés egyetlen más részében sem szerepel. Ez azt mutatja, hogy ezen a különleges területen széles eszköztár áll az Unió rendelkezésére. Tovább nyomatékosítja az említett sajátos jelleget, hogy az EUMSZ 310. cikkének (6) bekezdése már rögtön a pénzügyi rendelkezésekről szóló cím elején hangsúlyozza az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogellenes tevékenységek elleni küzdelem szükségességét („küzdenek”). A 325. cikk célja az ezen elsőbbséget élvező szakpolitika lényegét jelentő közös érdek, vagyis az uniós közpénzek védelme, azok beszedése vagy elköltése során. Az

¹⁴¹ Ld.: Eucrim, 2015/3. 83. o.

¹⁴² C-105/14, Ivo Taricco and others. Az ítélet egyértelművé tette, hogy az Európai Bíróság a héa-ügyekre kiterjedőnek tekinti a közösségi hatáskört.

¹⁴³ Ld. Eucrim, 2016/1, 9. o.

uniós közpénzek védelme az uniós szintű szolidaritáshoz kapcsolódó érdek, amely különbözik a tagállamok nemzeti pénzügyi érdekeinek összességétől. A fenti okokból a Szerződés erős jogkört ruház az Unióra, hogy olyan „intézkedéseket” fogadjon el, amelyeknek „elrettentő hatásuk van”, valamint „hathatós” (a 325. cikk (1) bekezdése) és „azonos mértékű védelmet” (a 325. cikk (4) bekezdése) nyújtanak. A hathatós és azonos szintű védelem jellegénél fogva és hagyományosan (lásd: az 1995. évi PIF-egyezmény) kiterjed a büntetőjogi dimenzióra. Büntetőjogi eszközökre van szükség ahhoz, hogy elrettentő hatást gyakoroljanak ezen a területen, ahol a büntetőjogi szankciók fenyegetése, és a potenciális elkövetők jó hírűvére gyakorolt hatása először is vélelmezhetően határozott elrettentő hatást fejt ki a jogellenes cselekmények elkövetése tekintetében. A 325. cikk ezért felöleli azt a hatáskört, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggő büntetőjogi rendelkezéseket fogadjanak el az elképzelhető jogellenes támadások minden vonatkozása tekintetében, ami nem volt így az EK-Szerződés 280. cikkének (4) bekezdésébe foglalt megfelelő rendelkezés esetében. Maga a Szerződés nem határozza meg az Unió pénzügyi érdekeinek fogalmát, a Szerződés más részeiben alkalmazott (pl.: a 310. cikk (1) bekezdésének (2) albekezdésében) „költségvetés” kifejezésénél tágabb megfogalmazás azonban világossá teszi, hogy e fogalom az Unió által vagy nevében kezelt valamennyi pénzeszközre kiterjed.”¹⁴⁴

Ez az indoklás több, igen figyelemre méltó megállapítást is tartalmaz. Egyrészt utal arra a kétségtelen tényre, hogy az EK-Szerződés 280. cikke, ami az EUMSZ 325. cikk elődje, a büntetőjogi rendelkezések elfogadása kifejezetten tiltott volt. Ennek a korlátozó rendelkezésnek az eltüntetése büntetőjogi dimenziót ad az EU-nak, amit erősít az „elrettentő” eszközökre utalás (sőt, magának a csalásnak a megjelenítése a szövegben, aminek minden tagállamban büntetőjogi értelme van). Emellett azonban nagyon fontos az „azonos mértékű védelem” célként való szerepeltetése. Látszólag megtalálta a Bizottság a védelem tényleges jogi tárgyát, azonban ezt a gondolatot nem viszi tovább, hanem a szakpolitikai érdekhez (az uniós közpénzek védelméhez) fűződő szolidaritást jelöli meg ekként – ami jogi tárgynak mellékes, ráadásul a tagállami „szolidaritásra” alapozni ilyen fontos dokumentumot keserűen komikus is egyben.

Nem említi ugyan a Bizottság, de a legfontosabb különbség a két jogalap között egyfelől ott van, hogy a 325. cikk (4) bekezdése kötelező erejű rendelkezést tartalmaz a tagállamok és az uniós szervezetek irányában is, és nem enged kivételt, mint a 83. cikk rendelkezése.

¹⁴⁴ Ld. a PIF Irányelv Javaslat „Explanatory Memorandum” részét.

„meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.”

Másfelől – és ez még az előzőnél is fontosabb – hogy amíg a 83. cikk (3) bekezdése csak minimumszabályok megállapítását teszi lehetővé a tagállamok számára az uniós jogalkotó által, a 325. cikk (4) bekezdése ilyen restriktíót nem alkalmaz, vagyis annak alapján *konkrét, azonos tartalmú, azonos szankciókat is előíró* normák meghozatala válna lehetővé. Ez pedig az azonos mértékű védelem legalapvetőbb feltétele.

Megjegyzem, hogy a Bizottság – bár jogi alapnak a 325. cikk (4) bekezdését választotta – a PIF Irányelv Javaslatban igen mértéktartó volt. Amiket ugyanis a szankciók terén előírt, azok a minimumszabályokkal vehetők egy tekintet alá. Csak látszólag nem minimumszabályok a szankciós rendelkezések: a Bizottság úgy értelmezte a minimumszabályok elhagyását, hogy felső határt is megállapított a büntetési tételeknél. A *harmonizációban* azonban nagyon is minimumszabályok ezek: egyáltalán nem teljesülnek az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdésében (és magában a PIF Irányelv Javaslatban) előírt *azonos védelemre* vonatkozó követelmények. A minimumszabályok igazi elhagyása az lett volna, ha a szöveg egy alsó és egy felső határt állapít meg. Ehelyett a szöveg ezt tartalmazza:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az alábbiak szerint legyenek büntetendők a 3. cikkben és a 4. cikk (1) és (4) bekezdésében említett azon bűncselekmények, amelyek esetében legalább 100 000 EUR összegű előny vagy kár valósul meg:

- a) minimális büntetésként legalább 6 hónapos szabadságvesztés;*
- b) maximális büntetésként legalább 5 éves szabadságvesztés.*

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az alábbiak szerint legyenek büntetendők a 4. cikk (2) és (3) bekezdésében említett azon bűncselekmények, amelyek esetében legalább 30 000 EUR összegű előny vagy kár valósul meg:

- a) minimális büntetésként legalább 6 hónapos szabadságvesztés;*
- b) maximális büntetésként legalább 5 éves szabadságvesztés.”¹⁴⁵*

¹⁴⁵ PIF Irányelv Javaslat 8. cikk (1) bekezdés.

(Megjegyzendő, hogy a Bizottság is – a tagállami büntetőjogi logikát követve – az okozott kár mértékéhez igazítaná a büntetést.)

Ehhez képest a PIF Irányelv (természetes személyekkel szembeni) szankciórendszerre vonatkozó része a következőképpen alakul:

„(1) A természetes személyek vonatkozásában a tagállamok biztosítják, hogy a 3., a 4. és az 5. cikkben említett bűncselekmények hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek büntetendők.

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a 3. és a 4. cikkben említett bűncselekmények szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel legyenek büntetendők.

(3) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a 3. és a 4. cikkben említett bűncselekmények – ha jelentős kárral vagy előnnyel járnak – legalább négy év szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel legyenek büntetendők.

A 3. cikk (2) bekezdésének a), b) és c) pontjában, valamint a 4. cikkben említett bűncselekményekből származó kár vagy előny akkor minősül jelentősnek, ha a kár vagy az előny mértéke meghaladja a 100 000 EUR összeget.

A 3. cikk (2) bekezdésének d) pontjában említett bűncselekményekből származó és a 2. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó kár vagy előny mindig jelentősnek minősül.

A tagállamok a legalább négy év szabadságvesztéssel járó maximális büntetést a nemzeti joguk által meghatározott egyéb súlyos körülmények fennállása esetén is előírhatják.

(4) A 3. cikk (2) bekezdésének a), b) vagy c) pontjában, vagy a 4. cikkben említett, 10 000 EUR értéknél kisebb kárt okozó, vagy 10 000 EUR értéknél kisebb előnyt eredményező bűncselekmények esetén a tagállamok a büntetőjogi szankcióktól eltérő szankciók kiszabását is előírhatják.

(5) Az (1) bekezdés nem érinti az illetékes hatóságok hivatalos személyekkel szembeni fegyelmi jogköreinek gyakorlását.”¹⁴⁶

Ebből következően:

- A 10 000 EUR kár/érték alatti csalásokra a tagállamok büntetőjogon kívüli szankciókat is kiszabhatnak;

¹⁴⁶ PIF Irányelv 7. cikk (3) bekezdés.

- A 10 000 EUR kárt/értéket meghaladó csalásokra a tagállamoknak szabadságvesztést, mint büntetőjogi szankciót kell alkalmazniuk, de nem szabja meg az Irányelv, hogy milyen mértékűt;
- A 100 000 EUR kárt/értéket meghaladó csalások jelentősnek minősülnek, kivéve a héaalapú csalások.
- A héaalapú csalások esetében akkor jelentős a kár/érték, ha az a 10 000 000 eurót meghaladja, és a bűncselekmény több tagállamot érint;
- A jelentős kárt/értéket meghaladó csalások esetén legalább négy évig terjedő (ez a felső határra vonatkozó kitétel) szabadságvesztést kell kiszabhatóvá tenniük a tagállami jogoknak. (Minimális alsó tételhatárt a PIF Irányelv nem határoz meg.)

A PIF Irányelv egyértelműen minimumszabályokat tartalmaz¹⁴⁷ a harmonizációban és a szankciókban is, de a leírtak szerint minimumszabály a PIF Irányelv Javaslat szankciórendszere is. A büntetési tétel alsó határa ugyanis „minimális büntetésként *legalább* 6 hónapos szabadságvesztés” ami tehát lehet több is, a felső határ pedig „maximális büntetésként *legalább* 5 éves szabadságvesztés” ami szintén lehet több is. Ebből következik, hogy irányelv javaslat-kompatibilis a 6 hónaptól 5 évig, de a 10 évtől 20 évig terjedő szabadságvesztés is. A PIF Irányelv esetében ez úgy alakul, hogy a nem jelentős súlyú bűncselekmények esetében szabadságvesztést, a jelentős súlyúakban legalább 4 évig tartó szabadságvesztést kell előírni, ami lehet akár 20 évig tartó, vagy határozatlan tartamú szabadságvesztés is. Ráadásul a 7. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata megnyitja a leírtaknál szigorúbb irányban eltérő szankcionálás lehetőségét. Mindennek a hatása természetesen megint csak az, hogy az Unió területén nem lesz azonos az anyagi jogi fenyegetettség, vagyis nem teljesül az EUMSZ. 325. cikk (4) bekezdésében írt feltétel.¹⁴⁸

A Tanács Jogi Szolgálat 2012. októberében kiadott egy írásos véleményt,¹⁴⁹ amelyben vitatta az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdés alkalmazhatóságát és helyette a 83. cikk (2) bekezdése mellett érvelt. Fő hivatkozási alapja az volt, hogy a másodlagos jog alkotmányos alapjának megállapításával kapcsolatban az Európai Bíróság számos jogesete rámutatott a döntési faktorok objektivitásának követelményére.¹⁵⁰ Márpedig a készülő irányelv célja egy uniós politika (az EU pénzügyi érdekeinek megvédése) hatékony implementálása, ami a 83. cikk (2)

¹⁴⁷ PIF Irányelv 16. preambulumbekkezdés

¹⁴⁸ Sem a 83. cikk (1) bekezdésében írt feltétel a küzdelem közös alapjairól, ami azért fontos, mert az Irányelv végül a 83. cikk (4) bekezdésén alapul.

¹⁴⁹ Opinion of the Legal Service of 22 October 2012 (Council document: 15309/12).

¹⁵⁰ Pl. C-440/05, Commission v. Council [2007] ECR I-9097, 61. pont; C-155/91 Commission v. Council [1993] ECR I-939, 7. pont; C-178/03 Commission v. Parliament and Council [2006] ECR I-107, 41. pont; Case C-155/07 Parliament v. Council [2008] ECR I-8103, 34. pont.

bekezdésében írt cél. Vitatja a Tanács véleménye a Bizottság azon megállapítását is, ami a büntetőjogi rendelkezések meghozatalára utal. A Tanács szerint a korlátozás eltüntetése a 325. cikkből nem jelenti azt, hogy az Unió egyenes felhatalmazást kapott volna ilyen rendelkezések meghozatalára. Ráadásul vitatja azt a bizottsági álláspontot is, ami szerint a 325. cikk *lex specialis* lenne a 83. cikkhez (*lex generalis*) képest, mert ebből a *lex specialis derogat lege generale* szabály alapján arra lehetne következtetni, hogy a 83. cikk rendelkezéseit nem is kellene már figyelembe venni, ami elfogadhatatlan¹⁵¹

A Parlament e tekintetben a Tanács véleményét osztotta, így a jogi alap az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése lett. Ennek egyik következménye lett az is, hogy az opt-out rendelkezésekkel is élni lehetett, hiszen az EUMSZ (illetve a Lisszaboni Szerződés) 21. és 22. Jegyzőkönyve hatálya alá tartozik a Szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területe is, amely az Egyesült Királyság és Írország (21. Jegyzőkönyv), illetve Dánia (22. Jegyzőkönyv) részére megengedi, hogy éljen ezzel a lehetőséggel. (Közülük Írország azonban részt kíván venni az Irányelv végrehajtásában.)

A Tanács és a Parlament érvelése tehát felülkerekedett ugyan, de nem mindenben tűnik igazán meggyőzőnek. A 325. cikk ugyanis valóban speciális szabályozási területhez – az uniós költségvetéshez – tartozik, így az EUMSZ költségvetésre vonatkozó rendelkezései maguk tartalmazzák a védelemre (annak legmagasabb fokára) vonatkozó rendelkezéseket. Az a tanácsi értelmezés, ami szerint egy korlátozó rendelkezés kiiktatása nem jelenti a korlátozás lebontását – kodifikációs szempontból – legalábbis furcsa, hiszen a szövegváltozás ellenére történő azonos értelmezés *contra legem* értelmezés.

A PIF Irányelvet elfogadták, vagyis ez az EU tagállamai vonatkozásában kötelező hatályú, implementációs kötelezettséget keletkeztető, a PIF Egyezményt felváltó aktus.¹⁵² Fontos, hogy a PIF Irányelv nem deklarálja célként az unió költségvetését érintő csalásokkal okozott károkat, mint leküzdendő problémát. Ugyanakkor továbbra is az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalást (és egyéb bűncselekményeket) tartja a védelem fókuszában. Az első preambulumbekzdés az eddigiekben látottaknál sokkal szofisztikáltabb megközelítést alkalmaz:

„Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme nem kizárólag a költségvetési előirányzatok kezelésére vonatkozik, hanem kiterjed az Unió, valamint a tagállamok vagyoni eszközeit

¹⁵¹ Opinion of the Legal Service of 22 October 2012 (Council document: 15309/12). 12-20. pont.

¹⁵² Dánia és az Egyesült Királyság opt-outot érvényesített, azonban számukra a PIF Egyezmény továbbra is hatályban marad.

hátrányosan érintő, vagy azzal fenyegető valamennyi intézkedésre, amennyiben az említett intézkedések az uniós szakpolitikák szempontjából relevánsak.”

Mégis, - különösen, mert a PIF Irányelv *nem az EUMSz 325. cikke (4) bekezdésére, hanem a 83. cikk (2) bekezdésére alapították* - azt kell gondolnunk, hogy az „uniós szakpolitikák szempontjából releváns intézkedések” alatt nem más értendő, mint a védelemnek a csalások és a kapcsolódó bűncselekmények elleni kiterjesztése.

II.4.2. A PIF Irányelv bűncselekményei

II.4.2.a. Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás bűncselekménynek minősüljön, ha azt szándékosan követik el.

(2) Ezen irányelv alkalmazásában a következők tekintendők az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalásnak:

a) nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás:

i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;

ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy

iii. az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása;

b) közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás, legalább akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követik el:

i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;

- ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy
- iii. az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes, az Unió pénzügyi érdekeit sértő felhasználása;
- c) a híaalapú saját forrásokból származó – a d) pontban említett – bevételektől eltérő bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás:
 - i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források, vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetési források jogellenes csökkenése;
 - ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy
 - iii. a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkel megegyező következményekkel;
- d) a híaalapú saját forrásokból származó bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó, határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében elkövetett bármely cselekmény vagy mulasztás:
 - i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos, híaával kapcsolatos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források csökkenése;
 - ii. híaával kapcsolatos információk elhallgatása és ezzel konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy
 - iii. híaával kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a hía-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával.”

II.4.2.b. Az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb bűncselekmények

- „(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó bűncselekményekből származó vagyont érintő, az (EU) 2015/849 irányelv 1. cikke (3) bekezdésében leírt pénzmosás bűncselekménynek minősüljön.
- (2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy szándékos elkövetés esetén az aktív és a passzív vesztegetés bűncselekménynek minősüljön.
- a) Ezen irányelv alkalmazásában passzív vesztegetésnek minősül a hivatalos személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a maga vagy harmadik személy javára

bármilyen előnyt kér vagy elfogad, vagy ilyen előny ígéretét elfogadja azért, hogy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

b) Ezen irányelv alkalmazásában aktív vesztegetésnek minősül bármely személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a hivatalos személynek vagy rá tekintettel harmadik személynek bármilyen előnyt ígér, felajánl vagy ad azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

(3) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy szándékos elkövetés esetén a hűtlen kezelés bűncselekménynek minősüljön.

Ezen irányelv alkalmazásában hűtlen kezelésnek minősül a pénzeszközök vagy vagyoni eszközök közvetlen vagy közvetett kezelésével megbízott, olyan hivatalos személy cselekménye, aki az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel vagyoni eszközöket, és ezáltal sérti az Unió pénzügyi érdekeit.

(4) Ezen irányelv alkalmazásában „hivatalos személy”:

a) bármely uniós vagy nemzeti tisztviselő, ideértve más tagállamok nemzeti tisztviselőit és a harmadik országok nemzeti tisztviselőit is:

i. „uniós tisztviselő” minden olyan személy:

— aki a 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletben (16) megállapított, az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek (a továbbiakban: a személyzeti szabályzat) értelmében tisztviselőnek vagy az Unióval szerződéses viszonyban álló egyéb alkalmazottnak minősül, vagy

— akit valamely tagállam vagy valamely köz- vagy magánjogi szerv az Unióhoz kirendelt, és aki az uniós tisztviselők vagy egyéb alkalmazottak által ellátott feladatokkal egyenértékű feladatokat lát el.

A 3. és a 7. jegyzőkönyvben foglalt, a kiváltságokról és mentességekről szóló rendelkezések sérelme nélkül, a Szerződésekkel összhangban létrehozott uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tagjai és e szervek személyzete uniós tisztviselőknek tekintendők, ha a személyzeti szabályzat nem vonatkozik rájuk;

ii. a „nemzeti tisztviselő” fogalma alatt az azon tagállam vagy harmadik ország nemzeti joga szerint meghatározott tisztviselő vagy hivatalos személy értendő, amelyben a szóban forgó személy a feladatait ellátja.

Olyan eljárás esetében azonban, amelyben valamely tagállami nemzeti tisztviselő vagy harmadik országbeli nemzeti tisztviselő érintett, és azt egy másik tagállam indította, ez utóbbi tagállamnak nem kötelezettsége a nemzeti tisztviselő fogalmát alkalmaznia, kivéve, ha az a nemzeti jogával összeegyeztethető.

A nemzeti tisztviselő fogalma magában foglal minden olyan személyt, aki nemzeti, regionális vagy helyi szinten végrehajtó, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási tisztséget tölt be. A nemzeti, regionális vagy helyi szinten jogalkotási tisztséget betöltő személyek nemzeti tisztviselőnek tekintendők;

b) minden olyan személy, aki a tagállamokban vagy harmadik országokban megbízás alapján olyan közfeladatot lát el, amely kiterjed az Unió pénzügyi érdekeinek kezelésére vagy az arra vonatkozó döntések meghozatalára.”

A PIF Irányelv – szakítva a PIF Egyezményrel, amely külön jegyzőkönyvekben rendelkezett az egyéb bűncselekményekről, szakítva továbbá a Corpus Juris kategorizálásával – egységes tényállás alá hozta a csaláshoz kapcsolódó bűncselekményeket. Ezen írásnak nem témája az összes euróbűncselekmény vizsgálata, mert csak az integrációt sértő bűncselekményre, a csalásra kíván fókuszálni, azt tartva annak a bűncselekménynek, amely – hatásaiban, tehát közvetve – alkalmas az Európai Unió érdekeinek

II.4.2.c. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elemei

Az uniós csalás tagállami büntetőjogi dogmatika szerinti tényállástani elemzése nem igazán célravezető, ugyanis a PIF Irányelv csalás-definíciója *nem tényállás*, az majd csak a tagállami implementációt követően fog azzá válni. Az a 83. cikk (2) bekezdés, mint jogalap sajátossága, hogy a Bizottság 2001-ben megkezdett és a PIF Irányelvben kiteljesedett munkája csak az első lépés a vágyott célok elérése érdekében. A tagállamok ugyanis valószínűleg mindent be fognak vetni annak érdekében, hogy bebizonyítsák: a meglévő jogszabályaik teljes egészében megfelelnek az Irányelvnek. Így hát implementáció sem lesz mindenütt szükséges. Figyelembe kell továbbá venni, hogy minimumszabályokról van szó, vagyis még csak nem is

egy modell-tényállásról. Mindazonáltal az elemzést el kell végezni, mert a PIF Irányelv él, és a jogalkotó egyes tényállásokat illető szándékának feltárása nélkül nem lehet állást foglalni az implementáció megfelelése vagy az esetleges módosítások kérdésében.

a) A jogi tárgy

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás *jogi tárgyára* tehát a PIF Irányelvből magából lehet következtetni. Ezek az unió pénzügyi érdekei általában, konkrétan pedig az Unió költségvetésének csalásoktól mentes, prudens működéséhez fűződő érdek.

b) Az elkövetési tárgy

A bűncselekmény *elkövetési tárgyát* az Irányelv 2. cikke (1) bekezdésének (a) pontja pontosan meghatározza:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában:

a) 'az Unió pénzügyi érdekei': az alábbiakból finanszírozott, szerzett vagy azoknak járó valamennyi bevétel, kiadás és vagyoni eszköz:

i. az Unió költségvetése;

ii. a Szerződések alapján létrehozott uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetései, vagy az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt vagy ellenőrzött költségvetések;”

Az elkövetési tárgy tehát sokkal részletesebb szabályozás alá esik, mint amit elődje, a PIF Egyezmény tartalmazott. Utóbbi az „Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök” fordulatot használja.

c) A bűnösség

A PIF Irányelv csak a szándékos elkövetést rendeli büntetni (e tekintetben sem követve a Corpus Jurist, amely tudatos gondatlanság és a hanyagság esetében is büntette volna a csalást).

d) Az elkövetési magatartás

A bűncselekmény *elkövetési magatartása* kezdetben szorosan követte volna a PIF Egyezmény szövegét, azonban a tárgyalások során jelentős, érdemi változásokon ment keresztül,

különösen ami a héa-csalások definícióját illeti.¹⁵³ Az Irányelv a PIF Egyezmény nyomdokain jár, amikor a bevételi és kiadási oldali csalásokat nem egységesen, hanem oldalanként külön határozza meg. Ez egy automatikus implementáció esetén¹⁵⁴ – amilyen a PIF Egyezmény átültetése volt a magyar Btk-ba – a magyar jogban az 1978. évi IV. törvény 314. §-ának (1) bekezdésében foglalt tényállással kapcsolatos problémákat vethetne fel. A kiadási oldali csalások további két magatartásra válnak szét: a nem közbeszerzéssel kapcsolatos, valamint a közbeszerzéssel kapcsolatos csalásokra. E distinkciót az Irányelv tárgyalása során a Tanács járta ki. Mivel a közbeszerzési csalások éppúgy az Egyezmény csalás-definíciója alá sorolhatók voltak, mint a nem közbeszerzési csalások, a Tanács és a Parlament kétségkívül jogpolitikai döntést hozott a szétválasztással (Azért nem tekintem a döntést politikainak, mert az Irányelv nem közvetlenül a polgároknak – az uniós választóknak, a költségvetés „forrásainak” – szól, hanem a kormányoknak, amelyek az irányelv mikénti átültetéséért felelnek.) A tényállás részletesebbé tétele, egy elkövetési magatartás *sui generis* bűncselekménnyé nyilvánítása mögött általában az elszaporodottság, mint kriminológiai jelenség húzódik meg, és a kodifikáció az erre adott jogpolitikai válasz.

Az elkövetési magatartás a kiadási oldal elleni csalások mindkét formájánál a hamis, helytelen vagy hiányos dokumentumok benyújtása (i.), a kötelezően kiszolgáltatandó információ elhallgatása (ii.), illetve pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek a céltól eltérő felhasználása (iii.). A tényállás tehát nem tartalmaz megtévesztést, ami annál is inkább különös, mert a csalás fogalma az egyes jogrendszerekben eltérő képet mutat ugyan, de a csalás lényegi eleme a megtévesztés.¹⁵⁵ Kanada Büntető Törvénykönyve 380. cikk (1) bekezdése szerint csalást követ el, „aki megtévesztéssel, hazugsággal, vagy más csalárd módon, hamis szándékkal vagy anélkül, valakitől vagy a közösségtől bármilyen tulajdont, pénzt, szolgáltatást vagy értékpapírt csal ki...” A francia *escroquerie*, az olasz *truffa*, német, svájci és osztrák *Betrug*, bár más és más tényállási elemeket tartalmaz, a megtévesztés mindegyiknél követelmény.¹⁵⁶ Makaó büntető törvénykönyvének 211. §-a rendelkezik az általános csalásról (*deception*), a szerencsejáték-bűncselekményekről szóló 8/96. számú törvény 6. §-a pedig a szerencsejáték-csalásról. Mindkettőnek központi eleme a

¹⁵³ JUSZCZAK, Adam, SASON, Elisa: The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests? In: *Eucrim*, 2017/2.

¹⁵⁴ Ha még szükség lenne a csalás külön implementációjára. Álláspontom szerint azonban nincs.

¹⁵⁵ „The essential element of fraud is deception.” KRAMBIA-KAPARDIS, Maria: *Corporate Fraud and Corruption - A Holistic Approach to Preventing Financial Crises*. Palgrave Macmillan, London. 8. o.

¹⁵⁶ Ld. TIEDEMANN, Klaus: *Business-Related Criminal Law in Europe: A Critical Inventory*, 20 U. Miami Int'l & Comp. L. Rev. 135, 162 (2013), 138. o.

megtévesztés.¹⁵⁷ Talán¹⁵⁸ a „csalárd elemet” azért hagyták ki az Irányelv definíciójából,¹⁵⁹ mert ahogy sok nemzeti büntetőjogban, itt is gondot okozott volna a nem természetes személy megtéveszthetőségének a problematikája.¹⁶⁰

Mindazonáltal a hamis dokumentumok szándékos felhasználása, információ szándékos visszatartása és a céltól eltérő szándékos felhasználás kétségkívül magában rejti a „csalárd elemet” is, ezért is használja a (2) preambulumbekzdés kifejezetten a „csalárd” szót. Megjegyzem egyébként, hogy a magyar Btk-beli költségvetési csalás valótlan nyilatkozat megtételével, valós tény elhallgatásával, kedvezmény jogtalan igénybevételével, pénzeszközök céltól eltérő felhasználásával való elkövetése szintén nem tartalmaz *expressis verbis* csalárd elemet, de az ezekbe a magatartásokba is gond nélkül beleérthető.¹⁶¹ Egyébként „csalárd elemet” sem a PIF Egyezmény, sem a Corpus Juris, sem a PIF Irányelv Javaslat nem tartalmazott.

e) A kiadási oldal: nem közbeszerzési csalások

A nem közbeszerzési csalások definíciója a PIF Egyezmény kiadási oldali csalás definíciójával parallel. Rendkívül zavaró egyébként, hogy a szóhasználat a két hivatalos magyar fordítás¹⁶² között ennyire eltér:

Angol (a PIF Egyezményben és a PIF Irányelvben egyaránt): „*misappropriation or wrongful retention of funds*”

Magyar (a PIF Egyezményben): „pénzeszközök *jogtalan megszerzése vagy visszatartása*”

Magyar (a PIF Irányelvben): pénzeszközök, vagy vagyoni eszközök „*hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása*”

¹⁵⁷ CHAN, Paulo Martins: Casino Crimes. In: Salvatore Mancuso (szerk.): Studies on Macau Gambling Law. Universidade de Macau, Lexis Nexis, Hong Kong, Singapore, Malaysia, India, 2012. 197-202. o.

¹⁵⁸ Azért a találgatás, mert ez nem derül ki sem a Corpus Juris Projektből, sem egyik későbbi normajavaslatból vagy azok kísérő dokumentumaiból. A PIF Irányelv Javaslat Indokolása is mindössze annyit mond erről, hogy a vonatkozó cikk a tagállami büntetőjogban kodifikálandó „csalárd magatartást” tartalmazza.

¹⁵⁹ De a preambulumban – ami e tekintetben is az Irányelv magyarázataként fogható fel – igen: ld. (2) prambulumbekzdés.

¹⁶⁰ Amiért a magyar Btk. is külön tényállással rendelkezik a számítástechnikai rendszerek „megtévesztésére”, illetve ezért került be a költségvetési csalás tényállásába is a valótlan tartalmú nyilatkozat megtétele, mint elkövetési magatartás.

¹⁶¹ A többi csalás-szerű cselekmény tartalmaz csalárd elemet: a csalás (373. §) értelemszerűen a tévedésbe ejtést és abban tartást, a gazdasági csalás pedig (374. §) a színlelt szerződés megkötését (vagy inkább a szerződés színlelését).

¹⁶² mindkét magyar szöveg az EU Hivatalos lapjában jelent meg. PIF Egyezmény a 2004. évi különkiadásban, a PIF Irányelv pedig a 60. évfolyam L198. lapszámában.

Bár nyilván a kodifikátornak szemet fog szűrni a „hűtlen kezelés”, mint külön büntetőjogi kategória szerepeltetése, amikor ellenőrzi az implementáció teljességét, de a PIF Egyezmény szóhasználata egyértelműen jobb, kevesebb félreértésre ad okot.

A nem közbeszerzési csalások alá esik minden támogatással, szubvencióval, intervencióval stb. kapcsolatos csalás – vagyis minden, ami a magyar Btk. 396. §-a (1) bekezdésében költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában elkövetési magatartás, kivéve a közbeszerzéseket.

f) A kiadási oldal: közbeszerzési csalások

A közbeszerzési csalások esetében a PIF Irányelv beépít egy további elemet a nem közbeszerzési csalásokhoz képest. Ez a magyar fordításban kicsit „döcögös” kitétel arra utal, hogy a cselekményt „legalább” akkor büntetni kell, ha célzatos (azt jogtalan haszonszerzési céllal követik el), és az Unió költségvetésének kárt okozva követik el. Az eredmény megjelölése valójában a 3. cikk (2) bekezdés b) pontjának egyik alpontjánál sem nyer különösebb értelmet, ugyanis az i., a ii. és a iii. alpontban írt bűncselekmények egyébként is eredménybűncselekmények (a iii. pont a nem közbeszerzési bűncselekményhez képest kap egy eredmény tényállási elemet). Ebben az esetben – tehát ha a tagállam úgy implementál, hogy csak a célzatos eredménybűncselekményt bünteti - a közbeszerzési csalások mindhárom elkövetési magatartása esetében bizonyítani kell a célzatot. Ez az irányelvi megoldás azt jelenti, hogy a tagállam választhat: büntetheti csak a több tényállási elemet (célzat + eredmény) tartalmazó bűncselekményt, vagy nem érvényesíti ezt a kitételet, s ekkor csak az i., ii. és iii. bekezdésben írt magatartások esetében kell eredményt is tartalmazó tényállást alkotnia, célzatot pedig egyik esetben sem kell megfogalmaznia. Ez a megoldás sajnálatosan megint oda vezethet, hogy bizonyos tagállamok így, mások úgy implementálnak, ami az azonos védelmet megint csak kikezdi.

Közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásnak minősül minden olyan kiadás, ami a Költségvetési Rendelet 101. cikke fogalm meghatározása alá eső közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos:

„A közbeszerzési szerződések fogalmának meghatározása

1) A közbeszerzési szerződések egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő között, a 117. és a 190. cikk értelmében, visszterhesen, írásban megkötött szerződések, amelyeket az ár részben vagy egészben a költségvetésből történő kifizetése ellenében ingó vagy ingatlan javak szerzése, építési beruházások elvégzése vagy szolgáltatások nyújtása céljából kötnek.

Ilyen szerződések tárgya lehet:

a) ingatlan;

b) árubeszerzés;

c) építési beruházás;

d) szolgáltatásnyújtás.

(2) A keretszerződés egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több között létrejött megállapodás, amelynek célja egy adott időszakban odaitélandó szerződésekre irányadó feltételek megállapítása, különösen az árra és – szükség szerint – az előírányzott mennyiségre vonatkozóan. A keretszerződésre e cím közbeszerzési eljárásra vonatkozó rendelkezései – a közzétételre vonatkozókat is beleértve – érvényesek.”

A Költségvetési Rendelet példálózó felsorolást alkalmaz (a magyar büntetőjogi jogszabályokban a példálózó felsorolás kerülendő, de nem példa nélküli), tehát az a)-d) pontokban írtakon kívül más is lehet a közbeszerzési szerződés tárgya. A közbeszerzéseket egyébként az uniós intézményekkel külön lehet megkötni.

g) A bevételi oldali csalások

A PIF Irányelv a bevételi oldali csalásokat is kétfelé bontja: a héa-alapú saját források és az Unió minden más bevétele tekintetében elkövetett csalásokra. Ahogy láttuk, a héa-alapú források jelentősége nagy, de nem ezek adják az Unió költségvetésének legnagyobb részét, csak mintegy 12%-át. Itt is, mint a közbeszerzési csalásoknál, a különválasztásnak és külön tényállásban történő kezelésnek jogpolitikai okai, de emellett szakmai okai is voltak, viszont ezeket sokkal komolyabb viták előzték meg nem csak arról, hogy a héa-csalások mely formái és hogyan kerüljenek be a PIF Irányelvbe, hanem sokkal inkább arról, hogy egyáltalán bekerüljenek-e. A Bizottság és a Parlament nagyon határozottan kiállt az ilyen csalások irányelvbe foglalása mellett, míg a Tanács erősen ellenezte. Az ellenzés érve az volt, hogy ez kizárólag tagállami ügy, és a csalás eredményeként jelentkező kár is a tagállamnál jelentkezik. A PIF Irányelv elődjében, a PIF Egyezményben a héa-csalás konkrétan nincs megnevezve, mint ahogyan a többi bevétel vagy kiadás sem. Az igen absztrakt megfogalmazásból egyébként úgy tűnik, hogy annak hatálya *minden* közösségi költségvetési bevételre kiterjed, tehát a héa-csalásokra is. Az csupán a PIF Egyezmény Tanács által kidolgozott

Magyarázatából¹⁶³ tűnik ki, hogy a héa-bűncselekményeket nem kívánják az Egyezmény hatálya alá tartozónak tekinteni, mivel a héa nem az Európai Közösség hagyományos saját forrása, azt nem közvetlenül a Közösség költségvetési számlájára szedik be, hanem a beszedésről a tagállam gondoskodik. Ezért a PIF Egyezmény „bevétel” fogalma alatt csak a vámbevétel, és bizonyos agrárlefölözéseket és a cukorilletéket kellett érteni.¹⁶⁴ Ez a distinkció a PIF Egyezmény magyar átültetésénél egyébként eltűnt (a Magyarázatnak kötelező hatálya egyébként sincs, nem is lehet, hiszen az 1997-ben készült, két évvel a tagállami aláírásokat követően, így csak a Tanács véleményét tartalmazza), így az akkori Btk. (az 1978. évi IV. törvény) egyszerre tartalmazott az Egyezményhez hasonló absztrakt tényállást (314. §), és egy tényállást az ÁFA-csalásokra (310. §), egyet pedig az ÁFA-visszaigénylésekre (318. §).

A Bizottság érvelése úgy hangzott, hogy ez a magyarázat nem állja meg a helyét. Az Egyezmény csak és kizárólag „bevétel”-ről beszél, semmilyen jelzőt nem tesz elé vagy mögé, ennélfogva az összes bevételnek az Egyezmény hatálya alá kellett tartoznia. Ez pedig azt is jelenti egyúttal, hogy a PIF Irányelvből sem lehet a héa-bűncselekményeket kizárni. A Bizottság és a Parlament is rámutatott, hogy a héa-bűncselekmények Irányelvben való megjelenítése ezúttal nem csak kriminálpolitikai megfontolásokból lenne kívánatos. Erős szakmai érvek is felsorakoztathatók mellette. A Bizottság éves jelentéseiből kitűnően a héa-visszaélések száma magas,¹⁶⁵ és ezek impaktja nagyon jelentős egyrészt az Unió költségvetésére, másrészt a belső piac működésére.

A megmerevedő álláspontok miatt az egyeztetési folyamat elakadt, s nem látszott semmilyen, a megoldás felé mutató irányfény, amikor az Európai Unió Bírósága egyik ítélete teljesen új megvilágításba helyezte a kérdést. A Taricco-ítélet nem azonnal bár, de újra mozgásba lendítette a tárgyalásokat, és élettel töltötte meg mind az Irányelv tervezetéről, mind pedig – különösen – a héa-kérdésről folytatott egyeztetéseket. A Taricco-ügyben hozott ítéletben a Bíróság ugyanis egyenesen kimondta, hogy a héa-bűncselekmények a PIF Egyezmény hatálya

¹⁶³ Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, approved by the Council on 26 May 1997 (O.J. C 191, 23.06.1997,1);

¹⁶⁴ „Revenue means revenue deriving from the first two categories of own resources referred to in Article 2 (1) of Council Decision 94/728/EC of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (10), i.e. levies in respect of trade with non-member countries in the framework of the common agricultural policy and contributions provided for in the framework of the common organization of the markets in sugar and customs duties in respect of trade with third countries. This does not include revenue from application of a uniform rate to Member States' VAT assessment base, as VAT is not an own resource collected directly for the account of the Communities. Nor does it include revenue from application of a standard rate to the sum of all the Member States' GNP.” (Explanatory Report, 1.1 bekezdés)

¹⁶⁵ Ld. III.3.2.e. pont

alá tartoznak.¹⁶⁶ Azt egyébként a Bíróság már korábban is kifejtette, hogy a héa az Unió saját forrása, és hogy közvetlen a héa tagállami beszédese és annak az EU költségvetéshez való eljuttatása közötti kapcsolat.¹⁶⁷ A Taricco-ügyben hozott ítéletében azonban a Bíróság azt is kimondta, hogy a héa-csalások leküzdéséhez alapvető fontosságú a büntetőjogi értelemben vett büntetés kiszabása,¹⁶⁸ és hogy erről a tagállamoknak gondoskodniuk kell.¹⁶⁹ Az ítélet fényében már nem fűződhetett túl sok kétség ahhoz, hogy a héa és a héa-bűncselekmények a PIF Irányelv hatálya alá kell hogy tartozzanak, hiszen az Irányelv akkori tervezetének szóhasználata nem tért el az Egyezmény szóhasználatától. Bár a Tanács még mindig ragaszkodott az Egyezmény azon értelméhez, amit a Magyarázatban kifejtett, azonban Juliane Kokott, az Európai Unió Bírósága főtanácsnoka¹⁷⁰ a Taricco-ügyben készített jogi

¹⁶⁶ „The concept of ‘fraud’ is defined in Article 1 of the PFI Convention as ‘any intentional act or omission relating to ... the use or presentation of false, incorrect or incomplete statements or documents, which has as its effect the misappropriation or wrongful retention of funds from the general budget of the European [Union] or budgets managed by, or on behalf of, the European [Union]’. *The concept therefore covers revenue derived from applying a uniform rate to the harmonised VAT assessment bases determined according to EU rules. That conclusion cannot be called into question by the fact that VAT is not collected directly for the account of the European Union, since Article 1 of the PFI Convention specifically does not lay down such a condition, which would be contrary to that convention’s objective of vigorously combatting fraud affecting the European Union’s financial interests.*” Ld. Taricco-ítélet 41. pont.

¹⁶⁷ „Közvetlen kapcsolat áll fenn tehát egyrészt az alkalmazandó közösségi jogot figyelembe véve a HÉA-bevételek beszédese, másrészt pedig a vonatkozó HÉA-sajátforrás közösségi költségvetés rendelkezésére bocsátása között, mivel az előbbi beszédese során történt mulasztás potenciálisan az utóbbi csökkenéséhez vezet.” Ld: C-539/09,-European Commission v Federal Republic of Germany, 72. pont; illetve: „Ezenkívül az EUMSZ 325. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy elrettentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen, különösen pedig előírja velük szemben, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdése érdekében ugyanazokat az intézkedéseket tegyék meg, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek (lásd ebben az értelemben a C-367/09. sz., SGS Belgium és társai ügyben 2010. október 28-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-10761. o.] 40–42. pontját). Márpedig, mivel az Unió saját forrásai az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat (HL L 163., 17. o.) 2. cikkének (1) bekezdése értelmében magukban foglalják többek között a harmonizált héa uniós szabályok alapján megállapított alapjának alkalmazásából származó bevételeket, *közvetlen kapcsolat áll fenn egyrészt a héabevételeknek az alkalmazandó uniós jog jog tiszteletben tartásával történő beszédese, másrészt pedig a vonatkozó héa-sajátforrás uniós költségvetés rendelkezésére bocsátása között, mivel az előbbi beszédese során történt mulasztás potenciálisan az utóbbi csökkenéséhez vezet.*” C-617/10, Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, 26. pont)

¹⁶⁸ „Although the Member States have freedom to choose the applicable penalties — which may take the form of administrative penalties, criminal penalties or a combination of the two — in order to ensure that all VAT revenue is collected and, in so doing, that the financial interests of the European Union are protected in accordance with the provisions of Directive 2006/112 and Article 325 TFEU (see, to that effect, judgment in *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, paragraph 34 and the case-law cited), *criminal penalties may nevertheless be essential to combat certain serious cases of VAT evasion in an effective and dissuasive manner.*” Ld. Taricco-ítélet 39. pont.

¹⁶⁹ „It follows from all of the considerations set out in paragraphs 37 and 39 to 41 of the present judgment that the *Member States must ensure that such cases of serious fraud are punishable by criminal penalties* which are, in particular, effective and dissuasive. Moreover, the measures adopted in that respect must be the same as those which the Member States adopt in order to combat equally serious cases of fraud affecting their own financial interests.” Ld. Taricco-ítélet 43. pont.

¹⁷⁰ advocate general, vagyis főtanácsnok, vagy főügyész, akinek a feladata a Bíróság elé kerülő ügyekben egy független, pártatlan, és a Bíróságra nézve nem kötelező jogi vélemény kialakítása, ezzel könnyítve a Bíróság munkáját. (Ld. pl. JENEY Petra: az Európai Bíróságok. In. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk): Európai

véleményében (indítványában) rámutatott, hogy kötelező erejű értelmezéssel egyedül az Európai Unió Bírósága értelmezheti a PIF Egyezményt, a Tanács Magyarázata (Explanatory Report) nem.¹⁷¹

Számos szakmai és politikai szintű egyeztetés következett, amelyek végén a tagállamok mind a Gazdasági és Pénzügyi Tanácsban (ECOFIN) 2016. október 11-én, mind pedig a Bel- és Igazságügyi Tanácsban 2016. október 14-én kifejezték a hajlandóságukat a héa és a héa-bűncselekmények PIF Irányelvben történő szerepeltetésével kapcsolatos megegyezés kialakítására.¹⁷² A megegyezés szerint azonban nem minden héa-csalás esne az Irányelv hatálya alá, hanem csak azok, amelyek legalább két tagállam területét érintik, csalárd módon követik el őket és az általuk okozott kár legalább 10 millió EUR. A 10 millió EUR viszont „bruttó” értendő, tehát magában foglalja azt a kárt, ami a csalás révén az EU költségvetésben, és azt is, ami a tagállami költségvetésben jelentkezik.

Megjegyzendő, hogy a héa csalás a tagállami költségvetésnek nem csak a bevételi oldalát sértheti, hanem – a héa-visszaigényléses csalások révén - a kiadási oldalát is, szemben az EU költségvetésével, mivel az EU-tól héát visszaigényelni nem lehet. (Vannak bizonyos bevételekkel kapcsolatos kedvezmények, amelyekkel élni vagy visszaélni is lehet, de konkrét héa visszaigénylés nincs.) Ezért a 3. cikk (2) bekezdés d) pontjának iii. alpontja, amely a visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésére irányuló magatartásra vonatkozik, úgy értendő, hogy az a tagállamnál okoz (kiadás oldali) kárt, de ez az Unió költségvetésében már bevételi

közjog és politika. Osiris, Budapest, 2002. 395. o., vagy: BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG Orac, 2014. 95. o.)

¹⁷¹ Ld. Kokott főtanácsnok indítványának 96-98. pontját:

„96. A Tanács magyarázó jelentése esetében azonban csak egy olyan uniós intézmény jogilag nem kötelező erejű véleményéről van szó, amely maga ezenfelül nem is részes fél a PIF-egyezményben, hanem csak annak előkészítésében vett részt azáltal, hogy kidolgozta az egyezmény szövegét, és azt a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánlotta (EU K.3. cikk, (2) bekezdés, c) pont).

97. A Tanács magyarázó jelentése nem tekinthető tehát a PIF-egyezmény hiteles értelmezésének, annál is inkább, mivel sem az egyezmény, sem annak kiegészítő jegyzőkönyve nem hivatkozik az említett jelentésre. A PIF-egyezményt csak a Bíróság értelmezheti jogilag kötelező jelleggel az Unión belül; ez már kezdetben kiderült a PIF-egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvéből, amely a Bíróságot hatalmazta fel az említett egyezmény értelmezésére, és jelenleg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második mondatából és (3) bekezdésének b) pontjából, valamint az EUMSZ 267. cikkéből következik.

98. Véleményem szerint a Bíróságnak ugyanúgy kell kezelnie a Tanács PIF-egyezményről készült magyarázó jelentését, mint az uniós intézmények jogalkotási aktusokkal kapcsolatos sajtóközleményeit vagy az ilyen jogi aktusok elfogadásával kapcsolatos jegyzőkönyvi nyilatkozatokat: az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen jellegű közlemények nem használhatók fel valamely másodlagos jogi rendelkezés értelmezéséhez, ha semmilyen formában nem jelennek meg az adott rendelkezés szövegében.”

<https://www.taxlawapp.eu/Web/rechts.php?mode=content&submode=conclusie&id=62014CJ0105&language=HU>

¹⁷² Ld. Euclid 2016/4. 158. o.

oldali csalás lesz. A tagállami költségvetés egyenlege csökken, ezért kisebb hía-alapú befizetés keletkezik az Unió költségvetésében.¹⁷³

A hía tekintetében elkövetett csalásokról szóló irányelvi rendelkezés (3. cikk d. pont) tehát csak az olyan csalásokra vonatkozik, és keletkeztet a tagállamokra nézve kötelezettséget, ha azok az hía-rendszer súlyos sérelmével járnak. Súlyos sérelem alatt pedig (ld. 2. cikk /2/ bekezdés) a következőket kell érteni:

„Ezen irányelv alkalmazásában a közös héarendszer sérelmére elkövetett bűncselekmények abban az esetben tekintendők súlyosnak, ha a 3. cikk (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott szándékos cselekmények vagy mulasztások az Unió két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódnak, és legalább 10 000 000 EUR összegű teljes kárt okoznak.”

A (4) preambulumbekkezdés egy rövid magyarázatot is fűz a „súlyos bűncselekmény” fogalmához:

„Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme indokolja az ezen irányelv hatálya alá eső csalás fogalmának közös meghatározását, amely magában kell hogy foglalja az Európai Unió általános költségvetésének (a továbbiakban: az Unió költségvetése) sérelmére elkövetett – bevételt, kiadást és vagyoni eszközt, így a pénzügyi műveleteket, többek között a hitelnújtási és hitelfelvételi tevékenységeket is érintő – csalárd magatartást. A 2006/112/EK tanácsi irányelv által létrehozott közös hozzáadottértékadó-rendszer (a továbbiakban: a közös héarendszer) elleni súlyos bűncselekmény fogalma a héacsalás legsúlyosabb formáira utal: különösen a körhintacsálásra, az „eltűnő kereskedő” révén elkövetett héacsalásra, valamint a bűnszervezet keretén belül elkövetett héacsalásra, amelyek súlyosan veszélyeztetik a közös héarendszert és ezáltal az Unió költségvetését. A közös héarendszer elleni bűncselekmény abban az esetben tekintendő súlyosnak, ha kettő vagy több tagállam területéhez kapcsolódik, csalárd rendszer alkalmazásából ered, melynek során az említett bűncselekményeket strukturált módon követik el azzal a céllal, hogy jogtalan előnyre tegyenek szert a közös héarendszer segítségével, továbbá ha a bűncselekmény által okozott teljes kár legalább 10 000 000 EUR. A teljes kár fogalma azon károk becsült összegét fejezi ki, amelyeket a csalárd rendszer egésze okozott egyrésről az érintett tagállamok, másrésről az Unió pénzügyi érdekei vonatkozásában, a kamatlábakat és a büntetéseket ugyanakkor nem foglalja

¹⁷³ Ld. a C-539/09 és C-617/10 ügyek idézett részeit.

magában. Ennek az irányelvnek az a célja, hogy hozzájáruljon az említett bűncselekmények elleni küzdelemhez kapcsolódó erőfeszítésekhez.”

Mindazonáltal továbbra is kérdés, hogy ezek az erőfeszítések vajon valóban pontos definíciókhoz vezettek-e? Az értelmezési problémák majd a tagállami jogba való átültetés során fognak igazán előbújni, és hiába minden, a folyamat alapos monitorozására irányuló uniós igyekezet¹⁷⁴, bizonyos, hogy ezek a problémák súlyos vitákat eredményeznek majd. Szerintem viszont akárhogyan értelmezik majd az irányelvi fogalmakat, nem lehet olyan implementációt végrehajtani, hogy az megfeleljen az „azonos védelem” elvének. Ennélfogva erre alapítani az Európai Ügyészség anyagi jogi hatáskörét csak még több gondot fog előhozni. Mindennek az eredendő oka pedig az Irányelv alkotmányos alapjának helytelen kijelölése, a jogi tárgy helytelen megválasztása és az Irányelv hatályának túl széles körre való kiterjesztése.¹⁷⁵

A PIF Irányelv hatályának a héa-bűncselekmények szűkebb (10 millió EUR, két vagy több tagállam érintettsége) körére való korlátozása egy másik problémát is felvet (ha ennyi még nem lett volna elég...). A PIF Irányelv a PIF Egyezményt hivatott felváltani, aminek a hatálya – a Taricco-ítélet óta bizonyosan tudjuk – minden héa-bűncselekményre kiterjed. A PIF Irányelv tehát a küszöbérték miatt a bűncselekmények sokkal szűkebb körére terjed ki, vagyis a védelem foka *sokkal alacsonyabb*. Ezzel sérül az EUMSZ 325. cikke szerinti hatékony és elrettentő védelem elve, illetve az a hatékonysági követelmény, amit maga az Irányelv is

¹⁷⁴ Az erre való kötelezettséget a jogalkotó gondosan elhelyezte a 18. cikkben: Jelentéstétel és értékelés

(1) A Bizottság 2021. július 6-ig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben értékeli, hogy a tagállamok milyen mértékben tették meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy ezen irányelvnek megfeleljenek.

(2) Az egyéb uniós jogi aktusokban megállapított jelentéstételi kötelezettségek sérelme nélkül a tagállamok évente megküldik a 3., a 4. és az 5. cikkben említett bűncselekményekre vonatkozó statisztikákat a Bizottságnak, ha azok az érintett tagállamban központi szinten elérhetők:

a) a megindított büntetőeljárások, a megszüntetett eljárások, a felmentéssel végződő eljárások, az elítéléssel végződő eljárások és a folyamatban lévő eljárások száma;

b) a büntetőeljárást követően vissza-, illetve megfizetett összegek és a becsült kár.

(3) A Bizottság 2024. július 6-ig – figyelembe véve az (1) bekezdés alapján benyújtott jelentéseket és a (2) bekezdés alapján benyújtott tagállami statisztikákat – jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben értékeli az ezen irányelvet átültető nemzeti jognak az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás megakadályozása terén kifejtett hatását.

(4) A Bizottság 2022. július 6-ig a tagállamok által a (2) bekezdés alapján benyújtott statisztikák alapján jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, megvizsgálva, hogy az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítését célzó általános célkitűzés fényében:

a) a 2. cikk (2) bekezdésében megjelölt küszöbérték megfelelő-e;

b) a 12. cikkben említett, elévülésre vonatkozó rendelkezések kellően hatékonyak-e;

c) ez az irányelv eredményesen kezeli-e a közbeszerzési csalás eseteit.

(5) A (3) és a (4) bekezdésben említett jelentést szükség esetén jogalkotási javaslat kíséri, mely a közbeszerzési csalásra vonatkozó különös rendelkezést is tartalmazhat.

¹⁷⁵ Ennyire erős hatása volt a Corpus Juris projektnek.

felállít többek között a (23) prambulbekezdésében, a 7., 9., 12., és 15. cikkben. Amely tagállamok pedig a büntetőjogukat a PIF Egyezmény szigorúbb szabályaihoz igazították, most bánhatják, mert a héa-bűncselekményekre vonatkozó enyhébb irányelvi szabályok miatt más tagállamok, amelyeket az implementációs kötelezettség csak most, a PIF Irányelv kapcsán terhel, előnyösebb helyzetbe kerülhetnek. Ezzel pedig megint csak sérül az azonos védelem elve, amit pedig nem csak az EUMSZ 325. cikke, de a PIF Irányelv alapjául végül kiválasztott 83. cikk is követelményül támaszt (az /1/ bekezdésben). Amennyiben pedig olyan értelmezést adna ki az Európai Bíróság, hogy az alkotmányos alapok (hatékonyság, azonos védelem elvei) miatt a héa tekintetében továbbra is a PIF Egyezmény vonatkozó rendelkezéseit kell hatályban tartani, az (túl a *lex specialis* és a *lex posterior* szabályainak sérülésén) súlyos alkalmazási gondokhoz is vezetne, hiszen két párhuzamos jogszabály rendelkezéseit kellene puzzle-szerűen alkalmazni. Aki dolgozott már a jogalkalmazás területén bármely hivatásrendben, el tudja képzelni ennek a következményeit. Ilyen ítéletre egyébként valószínűleg nem kell számítanunk, így viszont meg kell barátkozni a hatékonyság csökkenésével és az azonos védelem csorbulásával. Azt az uniós jogalkotó is érezhette, hogy ezek az aggályok nagyon is valóságosak, mivel a 18. cikk (4) bekezdésébe az Irányelv bizonyos normái felülvizsgálatára – köztük a héa-csalások küszöbértékére - vonatkozó lehetőséget épített be, kérdés azonban, hogy egy ilyen súlyos viták szülte kompromisszumot meg lehet-e valaha bontani az Európai Bizottság vizsgálata nyomán.

A héa-bűncselekmények irányelvi hatályával (vagyis hogy elég súlyos-e a bűncselekmény) kapcsolatos egyik fontos, a 2. cikk (2) bekezdésében lefektetett kritériuma az, hogy azoknak az Unió két vagy több tagállamának területéhez kell kapcsolódniuk. Ugyanakkor a 3. cikk (2) bekezdés d) pontja a héa-csalások definíciójában előírja, hogy azoknak „határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében” elkövetetteknek kell lenniük. Kérdésként merülhet fel, hogy mi a különbség az extraterritorialitás e két megjelenítése között. Létezik-e olyan héa-csalás, amit határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében követnek el, de nem kapcsolódnak legalább két tagállam területéhez? A „határokon átnyúlás” nem legalább két tagállam területéhez kapcsolva értelmezhető csak? A megoldás a „területhez kapcsolódás” és a „határokon átnyúlás” között az, hogy az előbbi tagállami területre vonatkozik, míg az utóbbi nem feltétlenül tagállami területhez. Így egy eltűnő kereskedő-típusú csalás két tagállam között természetesen a 2. cikk (2) bekezdésben foglalt kritériumnak megfelel. De ha ez a cselekmény (bár ezt nehéz elképzelni) nem határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében történik, akkor a PIF Irányelv hatálya alól akkor is kikerül, ha a bruttó kár meghaladja a 10 millió EUR-t. A „csalárd rendszer” kifejezés a szervezett bűnözés valamely formájára utal, amint azt a (4)

preambulumbekezdés magyarázata tartalmazza: a csalárd rendszer során a bűncselekményeket strukturált módon követik el azzal a céllal, hogy jogtalan előnyre tegyenek szert. Elképzelhető olyan elkövetés, amikor egy harmadik ország bűnszervezete működik egyetlen tagállam területén. Ilyenkor is csak egy feltétel teljesül, hiszen a bűnszervezet nem tagállami, és a héa-csalással viszont csak egy tagállam érintett. Elképzelhető továbbá olyan elkövetés, amikor a bűnszervezet nem is harmadik államból, hanem egy másik tagállamból irányít, de a héa-csalás továbbra is csak egy tagállamot érint. (Pl. magyar bűnözők kizárólag szlovákiai cégeket Magyarország területéről irányítva beszámlázásos csalást követnek el, és szlovák cégeik részére visszaigénylik a héát, amit ottani cégeikbe vissza is forgatnak.) Ez sem tartozik az Irányelv hatálya alá, mivel a héa-csalásnál a két feltételnek konjunktíve kell érvényesülnie. Kérdés, hogy (az előbbi példánál maradva) ha a visszaigényelt héát Magyarországra csempészik át és itt realizálják a profitot, akkor megvalósul-e a több tagállam területéhez kapcsolódás. Ugyanis az eredmény az EU költségvetésének csökkenésével (3. cikk (2) bekezdés d/ pont, i. alpont) már bekövetkezett, a bűncselekmény tehát befejezetté vált, függetlenül attól, hogy hol realizálták a profitot.

A „héával kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a héa-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával” („the presentation of correct VAT-related statements for the purposes of fraudulently disguising the non-payment or wrongful creation of rights to VAT refunds”) kifejezés (3. cikk /2/ bekezdés, d/ pont iii. alpont) még sok vita forrása lesz. Önmagában ugyanis a „helyes” nyilatkozat elejét venni látszik a csalárd magatartás megvalósulásának. Ez ugyanis akár úgy is értelmezhető, hogy valaki pusztán ki akarja használni a héa-rendszer következtelenségeit, így akarván „optimalizálni” az adóját. Márpedig az adóoptimalizálás a legtöbb jogrendben élesen megkülönböztetendő (persze ez csak hangzatos kijelentés, a valóságban e területen szinte semmit sem egyszerű „élesen elkülöníteni”¹⁷⁶) az adócsalástól. *„Itt kerül képbe a már sokszor emlegetett adóoptimalizálás. Ennek lényege nem más, mint az adó összegének legális csökkentése, illetve kifizetésének legális elhalasztása a tervezés révén. Azaz, elérni azt az optimális állapotot, ami a legjobb Önnek, és legális.”*¹⁷⁷ Amennyiben tehát a iii. alpont elkövetési magatartását egyes tagállamok csak a rendszer kihasználása útján történő adóoptimalizálásnak tekintik, akkor a nemzeti büntető törvényeikből e passzus implementációját kihagyják. Amennyiben viszont a d) pont bevezetőjével és a célzattal („a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a héa-

¹⁷⁶ „Az adókikerülés, adókijátszás, adócsalás vagy az adótervezés fogalmi elkülönítése elméletileg sem könnyű feladat.” ld. SZILOVICS Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat, Budapest, 2003., 23. o.

¹⁷⁷ LAYMAN, Brother: i. m. 638. o.

visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával”) együtt értelmezik, akkor nyilvánvaló, hogy valamiféle csalárd elem mégis van a rendszerben. A megtévesztés azonban nem a nyilatkozathoz kapcsolódik, hiszen az „valós”, hanem ennek a nyilatkozatnak a csalárd felhasználásához.

A nem héaalapú bevételek minden bevételt felölelnek, a szöveg szóhasználatából kitűnően tehát azokat a bevételeket is, amelyek nem az Unió saját forrásai. A saját források jelenleg a héa-alapú források, a vámok és egyéb illetékek és lefölözések, valamint a tagállamok GNI-alapú befizetései. Korábban a GNI-alapú befizetéseket nem sorolták a saját források közé, és rendszertanilag, valamint szerkezetileg nem is azok (bár a költségvetés már oda sorolja), inkább egyfajta tagdíjként lehetne rájuk tekinteni. Viszont a GNI-alapú források adják az Unió költségvetésének messze legtöbb bevételét. Mégis, nagy különbség van a vámok és hasonló bevételek, a héa-alapú bevételek valamint a GNI-alapú saját forrás között a bűncselekmény alanya vonatkozásában.

h) Az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás alanya

A 3. cikkben írt bűncselekmény alanya nem speciális, az bárki lehet. Értelemszerű, hogy e bűncselekményeket általában vállalkozások és azok vezető tisztségviselői követik el, de van egy elkövetési magatartás, ahol szerintem az alany nem lehet más, csak speciális: mégpedig hivatalos személy. Ez pedig a nem héaalapú bevételekre elkövetett csalások azon köre, amit GNI-alapú saját forrásra követnek el (3. cikk /2/ bekezdés c/ pont.). A GNI-alapú forrás ugyanis – ahogyan már utaltam rá korábban - nem kötődik egy konkrét állami (vagy nem állami, hanem közvetlenül EU-s) bevételhez. A héa-alapú saját forrás alapja a tagállami héa-bevétel. A tradicionális saját források alapja az áruk behozatala után fizetendő vám, cukorilleték, stb. Az ún. egyéb bevételek köre szélesebb, de valamennyi ilyen bevétel valamilyen konkrét forráshoz kötött (pl. az intézményekhez tartozó személyekkel kapcsolatos bevételek, vagy a késedelmi kamatok és pénzbírságok, köztük a Bizottság versenyjogi bírságai, melyek a 2017-es évben 1,12 milliárd EUR-t tettek ki).¹⁷⁸ A GNI-alapú bevétel ezek természetétől idegen. A tagállami nemzeti bruttó összjövedelem az alapja, függetlenül attól, hogy az miből származik. Így tehát a többi forrásnál jobban elszakad a gazdaság szereplőitől, hiszen nem lehet azonosítani, ki mennyivel járult hozzá az Unió költségvetéséhez, de azt sem, hogy ki (melyik gazdasági szereplő) mennyivel rövidítette meg azt. A GNI-alapú bevételt a

¹⁷⁸ A tagállamoknak a saját források befizetésére vonatkozó bármilyen késedelme kamatkötelezettséget von maga után, amely – a Bizottság által a tilalmak megszegése vagy a verseny-, ill. szállítási szabályokban foglalt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatt vállalatokra vagy vállalatcsoportokra kiszabható bírságokkal együtt – a 7. cím alatt található. A költségvetés a Bevételek – Elemzés címenkénti bontásban részben tartalmazza a számszaki adatokat.

költségvetési eljárás során számolják ki, az eljárás kialakítása teszi lehetővé azt, hogy egy tagállam ne hibázhasson a hozzájárulás meghatározásában és befizetésében. Ez azonban azt is jelenti egyúttal, hogy a kiszámolásért és a beszedésért kizárólag a tagállam felelős, és nem a gazdasági szereplő. A tagállami költségvetés bevételei az adók, és adójellegű bevételek, mint amilyenek a jövedékek, járulékok; a nem adójellegű bevételek, mint az illetékek, díjak, bírságok; az állami vagyonhoz kapcsolódó bevételek; és különböző adományok, juttatások természetes és jogi személyektől, az államháztartás egyéb szintjeitől, illetve külföldről. Ezek a bevételek „feloldódnak” az állami büdzsében. A PIF Irányelv azonban *minden* állami bevételt uniós bevételnek is tekint, amikor úgy fogalmaz, hogy „háa alapú saját forrásokból származó – a d) pontban említett – bevételektől eltérő bevételek”, ráadásul ezeket nem látja el olyan megszorító értelmezéssel, mint ami az háa tekintetében a 2. cik (2) bekezdésében megtalálható. (Csak a szankciókkal foglalkozó 7. cikkben engedi meg, hogy a 10 000 EUR-t meg nem haladó kár/érték esetében a tagállam büntetőjogon kívüli szankciót alkalmazzon, de ezt meghaladóan szabadságvesztést tartalmazó büntetést kell alkalmaznia.) Vagyis – szövegű értelmezés mellett – például egy jövedékkel visszaélés miatt kieső jövedéki adóbevétel *azért lesz uniós csalás, mert a jövedéki adó tagállami bevétel révén a GNI-alapú uniós bevétel alapja*. A PIF Irányelv eltérő szabályt nem tartalmaz, viszont így a tagállamok olyan bevételei is az Irányelv hatálya alá esnek, amelyek egyébként *kizárólag tagállamiak* – mint például az előbb említett jövedéki adó. Kérdés, hogy ez volt-e a jogalkotó eredeti szándéka, és hogy a Tanács (meg a Bizottság és a Parlament) tudatában volt-e ennek. Vélhetően nem, hiszen a háát körülölelő évtizedes vita eltörpült volna amellet, ami a többi, kizárólag tagállami bevételre elkövetett csalások PIF Irányelv hatálya alá vonását kísérte volna. Kivált azért, mert a többi bevétel tekintetében *nincs sem extraterritoriális feltétel és nincs 10 millió eurós küszöbérték sem*.¹⁷⁹

Ez azt a sajátosságot is magával hozza, hogy *minden* (tagállami) költségvetési csalás elkövetője, aki a tagállami költségvetés bevételi oldalán követi el a bűncselekményét, az irányelv hatálya alá eső bűncselekményt követ el, és (ha országa csatlakozott az Európai Ügyészséget létrehozó megerősített együttműködéshez), a jövőben az Európai Ügyész fog ellene vádat emelni, ha a kár/érték meghaladta a 10 000 eurót. Ezzel szemben ha háa-bűncselekményt követett el, akkor csak abban az esetben, ha teljesül a csalárd rendszerre, a két vagy több tagállam területéhez kapcsolódásra és a 10 milliós küszöbértékre vonatkozó feltételrendszer.

¹⁷⁹ Csak az imént említett korlátozás a szankcióknál.

Nagyon meglepő lenne, ha nem születne legalább egy magyarázó nyilatkozat, amelyben a GNI-alapú és más bevételeket kivennék a PIF-Irányelv hatálya alól, mert a jogalkotó eredeti szándéka biztosan nem terjedhetett túl a hagyományos saját források pőnalizálásán. (A vám és a cukorlefölözés esetében ilyen probléma nem mutatkozik.) Egy módon lehet a GNI-alapú bevételek tekintetében elkövetett csalásokat az Irányelv hatálya alatt tartani: akkor, ha nem a tagállami költségvetési csalás elkövetőjét rendeli büntetni a jogszabály, hanem azokat, akik a GNI-alapú forrás kiszámolásáért és az Unió költségvetési számlájára továbbításáért felelősek. Ezek a személyek azonban hivatalos személyek, így ennek a bűncselekménynek az alanya akkor speciális lesz. Viszont erre ott a PIF Irányelv 4. cikk (3) bekezdése: „hűtlen kezelésnek minősül a pénzeszközök vagy vagyoni eszközök közvetlen vagy közvetett kezelésével megbízott, olyan hivatalos személy cselekménye, aki az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel vagyoni eszközöket, és ezáltal sérti az Unió pénzügyi érdekeit”. Ha az Irányelv ezen túl is büntetni akart volna hivatalos személyeket, azt bizonyosan külön bekezdésbe foglalta volna.

A nem héa-alapú bevételekre elkövetett csalások iii. pontban írt elkövetési magatartása tekintetében az okoz nehézséget, hogy bár bevételről van szó, a cselekmény „jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása” lesz. A költségvetés oldaláról nézve a bevétel sohasem realizálódik a befizetésre kötelezettnél haszonként. Haszon csakis ott jelentkezhet, ha (tagállami költségvetésnél) valaki valamit visszaigényelhet, EU-s költségvetésnél pedig ha valamilyen kedvezményt érvényesít. Ez csak úgy képzelhető el, ha valaki valamely előre meghatározott célra befizetési kedvezményt kapott, ám a célt végül nem valósítja meg. Ez tehát nem a magyar költségvetési csalás „befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe” fordulata, hiszen a PIF Irányelv nem jogtalanul igénybe vett befizetési kedvezményről szól, hanem arról, amikor valaki a kedvezményt jogosan veszi ugyan igénybe, jogszerűen pályázott rá, jogszerűen nyerte is el, azonban a kedvezménnyel nem annak célja megvalósítása érdekében élt.

II.5. A Btk. 396. §-a és a PIF Irányelv

II.5.1. A költségvetési csalás kodifikációjának előtörténete

2012. január 01. napjától új különös részi tényállások jelentek meg az akkor hatályos büntető törvénykönyvünkben:¹⁸⁰ *a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással, a költségvetési csalás és a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása.* Annak megértése, hogy mi vezetett a három új tényállás (elsősorban a költségvetési csalás) törvénybe iktatásához, nem lehetséges a kodifikáció előtörténetének a megismerése nélkül. Bár maga a jogszabály-előkészítés 2011. elején indult meg, a költségvetést megkárosító bűncselekmények rekodifikációját előidéző anomáliák már jóval régebben megkezdtek eróziós munkájukat, mégis nyilvánvalóvá csak 2007-2010. között váltak. A jelen fejezet célja az, hogy számba vegye a jelentősebb, jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezőket, és megvizsgálja, hogyan jelentkeztek ezek a tényezők a költségvetést károsító bűncselekményeknél.

II.5.1.a. A jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők általában

A jogalkotás *„olyan tudatos és akaratlagos normalétrehozásként – vagyis gondolati szabályoknak jogtételekbe való átültetésként – fogalmazható meg, amely során meghatározott eszközök segítségével szabályokat objektívnak és pozitívnak, és ezeket egyidejűleg rendezett összefüggésbe is hozzák”*.¹⁸¹ A jogalkotás technológiai folyamat is egyben, ilyenként pedig *„mindazoknak a feltételeknek, eljárásoknak, módszereknek az összefüggő együttese, amelyből végeredményképpen a jog szabálya jön létre”*.¹⁸² Egyszerűbben fogalmazva: *„kodifikáció: bármilyen szintű és terjedelmű jogszabálynak mind az előkészítése, mind a megalkotása”*¹⁸³ Ugyanakkor a jogszabályok nem, vagy nem kizárólagosan a jogalkotó egyoldalú akarat-elhatározásaként jönnek létre, hanem valamely legitim jogszabály-kezdeményezést követő folyamat eredményeképpen. Persze ez a jogszabály-kezdeményezés is tartalmaz egy (jó esetben) kellően határozott akaratot, hiszen a kodifikátor akkor tud megfelelő normatartalom-hordozó közeget (jogszabályt) létrehozni, ha pontosan ismeri az azt kezdeményező szándékot, lévén a jogszabály *„annak pontos meghatározása, hogy mi*

¹⁸⁰ 1978. évi IV. törvény, 309-310/A §.

¹⁸¹ W. Hug: Gesetzgebungstheorie und Rechtssetzungslehre. In: Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht. (Szerk. W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Mainz, Köln, 1986. 11. o. Idézi: DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: Jogalkotástan. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 17. o.

¹⁸² TAMÁS András: Legistica – A jogszabálytan vázlata. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 7. o.

¹⁸³ KAMPIS György: Kodifikáció – Elmélet és gyakorlat. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, 1994. 15. o.

legyen”¹⁸⁴ ennek a „kitalálása” pedig nem a jogszabály-előkészítő kodifikátor feladata. Ugyanakkor a kezdeményezést követő folyamat sem mindig egyenes vonalú, hiszen a jogalkotást a kezdeményezés csupán megindítja, de a szó klasszikus értelmében nem állítja pályára (egy nagyobb jogszabály, kódex esetében valószínűleg sohasem). Egyetérttek a Drinóczi – Petrétei szerzőpárossal: a jogalkotás „számos formális és informális intézmény közrehatásának eredménye”.¹⁸⁵ Hozzá kell tennem azonban, hogy ez a folyamat egészét jellemző megállapítás, s ha így van, akkor ez azt is jelenti, hogy a kezdeményező akaratnak megfelelő pályáivet ezek a közrehatások meg-megtörlik, gyakran ide-oda hajlítják, és természetesen ennek az is lehet a következménye, hogy a kodifikációs folyamat nem eredményez jogszabályt, vagyis a kezdeményezés elhal. Arra is akad példa, hogy a kezdeményező akaratnak megfelelő kodifikációs vektor is módosul, vagyis itt már az említett közrehatások dominálnak az előbbi (a kezdeményező szándék) fölött, a kiindulópontthoz képest akár teljesen más tartalmat adva a jogszabálynak.¹⁸⁶ Amennyiben tehát nem, vagy nem csak a jogalkotó egyoldalú elhatározása a jogalkotás (Tamás András helyesen mutat rá, hogy „az országgyűlési a képviselők tevékenysége a műveletek végkifejlete, és bizonyos értelemben a csúcs”¹⁸⁷), meg kell vizsgálnunk, melyek a jogalkotást kiváltó lehetséges impulzusok. (Ezen írás kifejezetten korunk jogalkotásának kiváltó impulzusaira koncentrálok. A jog római fejlődéstörténetéből ismert *mos-fas-ius*, s az utóbbi differenciálódása *Ius Quiritiummá*, *Ius Divinum* és *Ius Humanum* má, bár fejlett jogrendszerhez vezetett, nem azonosítható a most ismertetendő modellel, annak ellenére sem, hogy a iustinianusi kodifikációt már joggal lehet a modern kodifikáció előfutárának tekinteni.¹⁸⁸ Figyelemre méltó ugyanakkor a római büntetőjog, amely Jusztinger János szerint a bírói jogértelmezésnek a magánjognál sokkal kevesebb teret engedő, normatív jog volt, és amelyre sokkal nagyobb mértékben hatott a

¹⁸⁴ TAMÁS i. m., 19. o.

¹⁸⁵ DRINÓCZI – PETRÉTEI: i. m. 87. o.

¹⁸⁶ Jó példa a hatályos büntetőeljárás törvényünk (1998. évi XIX. törvény), mert ha a kezdeményezésétől a hatályba lépéséig terjedő időszakot egy kodifikációs folyamatnak tekintjük (közte ugyanis volt egy országgyűlési elfogadás, majd egy nagy ívű módosítás, s ezzel lépett hatályba végül a törvény 2004-ben), akkor azt látjuk, hogy lényegét, főbb attribútumait tekintve is más törvényt használunk ma, mint ami a kezdeményező szándéka volt.

¹⁸⁷ TAMÁS i. m. 127. oldal

¹⁸⁸ A római jog fejlődéséről lásd bővebben: FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1996.; BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér: Római Jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1995.; JUSZTINGER János – PÓKECZ Kovács Attila: A római jog történetének alapfogalmai. In: CSOKNYA Tünde Éva - JUSZTINGER János – PÓKECZ Kovács Attila: A római jog alapfogalmai. Dialóg Campus Kiadó, 2016.

politikai befolyás.¹⁸⁹ E tekintetben tehát a XIX. századi jogi pozitivizmussal kibontakozó modern kodifikáció egyik fontos elemét már magában hordozta.)

Tamás András az ideológia és realitás viszonyát szemléli, amikor kifejti, hogy „*amennyiben ragaszkodunk ahhoz a feltevéshez, hogy a jogszabály társadalmi ésszerűségek szerint általános társadalmi célszerűségeket fejez ki, akkor a szabályozás szükségességének képzete a társadalom tagjaitól eredhetne.*”¹⁹⁰ ugyanakkor a valóság mást mutat, hiszen a jog határozza meg, hogy konkrétan ki kezdeményezhet jogszabályalkotást¹⁹¹; bár ez nem zárja ki eleve azt, hogy ebben a társadalom tagjainak a kezdeményezése is benne van. Ez álláspontom szerint megmutatja a jogszabály-kezdeményezés lényegét, vagyis azt, hogy egy új szabályozás iránti akarat hogyan csatornázódik be a jogalkotási hatáskörrel felruházottakhoz, illetve még ezt megelőzően hogyan jut el a kodifikátorhoz, s indítja el a jogalkotást.

II.5.1.b. A politika, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényező

A politika szerepét vizsgálja első helyen Drinóczi és Petrétei is, és mindenekelőtt leszögezi, hogy „*a jogalkotás a szabályozandó viszonyok politikai szempontú alakítását és megváltoztatását jelenti. Ennek következtében a jogi szabályozás kifejezésre juttatja az adott korszakban követett politikát: a jogszabályok politikai döntési folyamatok eredményeként keletkeznek, és legtöbbször divergáló érdekek konfliktusai és kompromisszumai termékeként kerülnek kibocsátásra. (...) a törvény a politikai kompromisszumok produktuma*”¹⁹². A jogalkotás eszerint politikai akarat, mint kiváltó impulzus, és politikai akarat, mint befolyásoló tényező erőhatásai mentén megy végbe. Az érdekbefolyásolás, melyet a szerzőpáros külön kiváltó és alakító tényezőként szerepeltet¹⁹³, az érdekszervezetek, a politikai pártok és a társadalmi-politikai mozgalmak fő érvényesülési lehetősége. Nem kívánván összemosni a politika és az érdekérvényesítés illetén szofisztikált szétválasztását, mégis talán nincs romboló hatása annak az egyszerűsítésnek, ami a már említett gondolatot

¹⁸⁹ „In contrast with private law – forming into a casuistic system of legal cases – criminal law is a statute law, basically (...) In comparison with private law, in the scope of criminal law direct political influence has dominated in a more powerful way, that is why jurists had a narrow margin of discretion: acts regarded as potentially harmful to society (*crimina publica*) have been sanctioned by the public authority.” (JUSZTINGER János: Dogmatics of Criminal Law and the Roman Jurisprudence. In: Journal on European History of Law. Vol. 7/2016 No. 1. 73-74. o. Az ókori római büntetőjogról általában az újabb hazai szakirodalomból ld. Jusztinger János: "Általános részi" alapkérdések az antik római büntetőjogi praxisban. In: Scriptura 2015/2. 103-115. o)

¹⁹⁰ TAMÁS i. m. 127. o.

¹⁹¹ Törvény esetében a köztársasági elnök, a kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely képviselő kezdeményezhet (Alaptörvény, 6. cikk (1) bekezdés)

¹⁹² DRINÓCZI – PETRÉTEI i. m. 87. o.

¹⁹³ DRINÓCZI-Petrétei i. m. 90-93. o.

egészíti ki ilyenképpen: a jogszabály-kezdeményezés lényege, hogy valamiféle akarat (jöjjön az a társadalom vagy az érdektörékvések képviselői felől) becsatornázódjék a jogalkotó felé, a becsatornázás elsődleges közege és fő aktora pedig a politika és a politikus. Drinóczi és Petrétei a jogalkotás befolyásoló tényezőiként említik még az alkotmányi szabályozást is, mint ami behatárolja a normaalkotást (hisz érvényes csak az a jogszabály lehet, ami keletkezésében és tartalmában is összhangban van az alkotmány előírásaival); továbbá a nyilvánosság szerepét, végül a végrehajtást is, amelynek feltétel- és eszközrendszere fokozott figyelmet igényel, ellenkező esetben a norma alkalmazhatósága szenved csorbát.

Mindezen nézetekkel egyetértve magam máshová helyezném a hangsúlyokat.

A politika szerepe elvitathatatlan, de álláspontom szerint a politikai céllal vagy motívummal véghezvitt jogalkotás nem feltétlenül a szabályozandó viszonyok politikai szempontú alakítása és megváltoztatása. A politika sokféleképp definiálható fogalom, Bihari Mihály szavaival élve: *„A politikával foglalkozó politikatudomány művelőinek legfontosabb, legösszetettebb, ugyanakkor talán a legnehezebb feladata a politika fogalmának meghatározása. A politikatudomány művelőinek írásaiból viszonylag könnyen össze lehet gyűjteni akár 100-150 olyan politikafogalmat, amely a politika lényegét kívánja meghatározni.”*¹⁹⁴ Példát is állít: *„A politika döntésközpontú meghatározása szerint a politika szabályozott és nyilvános részvétel a közösségi döntések meghatározásában (A. de Toqueville, K. Deutsch, R. Pound)”*¹⁹⁵. Saját rövid definíciója szerint *„a politika érdek által meghatározott, célokat követő és akaratlagos tevékenység, amely a hatalom megszerzésére irányul”*.

A definíciók nem határozzák meg a politika eszközeit. Kézenfekvő ugyan, hogy a legfontosabb politikai norma¹⁹⁶ maga a jogszabály, még akkor is, ha közvetlen politikai funkciót nem tölt be, ugyanis az életviszonyok szabályozásán keresztül a politika céljai hatékonyan érhetők el. Mindazonáltal politikai értéket és politikai üzenetet nem csak a jogszabály tartalma hordozhat, hanem maga a jogalkotás is. Más szóval: elképzelhető, hogy a legerősebb politikai üzenetet nem is a jogszabály tartalma hordozza, hanem maga a jogalkotás, a jogszabály kezdeményezése. Ez esetben a jogszabályt tartalommal más akarathordozó tölti fel, mivel a politika ezt a terepet akár „át is engedheti” neki. Amennyiben a jogalkotás egyetlen célja a hatalom megszerzése, befolyásolása és megtartása lenne, az diszfunkciókhoz vezethetne, hiszen populáris gondolatok kritikátlan módon történő joggá

¹⁹⁴ BIHARI Mihály: Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013. 32. o.

¹⁹⁵ BIHARI i. m. 33. o.

¹⁹⁶ BIHARI i. m. 63. o.

emelése alkalmas lehet a jogalkotó hatalomban tartására, de az állami, társadalmi, gazdasági rendre, a külkapcsolatokra, stb. messzemenően negatív hatása lehetne.

II.5.1.c. A jogalkalmazás, és a jog felhasználóinak érdekei, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők

Így tehát lennie kell más jogalkotást kiváltó akaratnak is, ott, ahol a politikai szándék nem aktív, vagy aktivitása nem a jogszabály tartalmának a meghatározását célozza.

Ilyen jogalkotást kiváltó impulzus lehet a *jogalkalmazó*, valamint *a jog által szabályozott életviszonyok bizonyos alanyainak* (gazdasági, pénzügyi vagy egyéb érdekek hordozóinak) jelzése, nyomása, akarata. A jogszabály a jogalkalmazó „munkaeszköze”, ő ismeri azt a legjobban, közvetlenül nem a jogszabály, hanem ő befolyásolja az életviszonyokat, a visszacsatolás is hozzá érkezik meg, ennek nyomán ő, a jogalkalmazó tudja a legjobban és leghatékonyabban azonosítani a jogszabály erényeit, de hiányosságait, következtetlenségeit is. Optimális körülmények között a jogalkalmazó arra törekszik, hogy a munkáját a lehető leghatékonyabban, legcélszerűbben végezze el. Amennyiben ennek akadályát valamely jogszabályi anomália képezi, a jogalkalmazó megfelelő kommunikációs csatornákat fog keresni arra, hogy felhívja a jogalkotó figyelmét az anomáliára, és esetleg megoldási javaslattal is éljen. Az érdekhordozók úgyszintén.¹⁹⁷ Az Alaptörvény meghatározza a törvény kezdeményezésére feljogosított szerveket és személyeket, ám ők nem csak a társadalom (jellemzően több), hanem a jogalkalmazók (jellemzően némileg kevesebb) politikai haszonnal kecsegtető igényeit is be tudják csatornázni a jogalkotó Országgyűlés felé. Drinóczi Tímea és Petrétei József ezt a jogalkotást befolyásoló körülményként tárgyalják,¹⁹⁸ amennyiben megállapítják, hogy a jogalkotónak tekintettel kell lennie a végrehajtás igényeire, ennek elmaradása – tudniillik hogy a jogalkotó nincs tekintettel a jogszabály végrehajthatóságára, a végrehajtás feltétel- és eszközrendszerére – diszfunkciókat eredményez, ami újabb jogalkotást implicál, ami feleslegesen terheli a jogalkotó szerveket, és alkalmas a jogba vetett bizalom csökkentésére. Megállapításuk a jogszabály-kezdeményezés mechanizmusát tekintve kiegészítendő annyival, hogy a jogalkalmazó, mint a jogszabályok végrehajtója valóban képes jogalkotást indukálni.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Bár nem tárgya e tanulmánynak, hogy miként jut el az érdek az érdekhordozótól a kodifikátorig vagy a jogszabály kezdeményezőjéig, de itt kell megemlíteni a lobbitevékenységet.

¹⁹⁸ DRINÓCZI – PETRÉTEI i. m. 99. oldal

¹⁹⁹ Különösen, ha a jogalkalmazó maga is kodifikátor. A témáról lásd JANCÓS Gábor: Jogalkotás vs. jogalkalmazás: „Egyedül nem megy...” in: *Fontes Iuris*, 2015/3-4. 23. o.

II.5.1.d. A szakpolitika, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényező

A szakpolitika a kormányzat adott stratégiai elképzeléseinek (általános politikájának) kivételése az egyes ágazatokra, szakterületekre. „Átítatja” azokat, így a döntéseknek is irányt fog szabni. A szakpolitika szorosan kötődik a kormányzathoz, a közös többszörös az általános politika, amit – Magyarországon – a miniszterelnök határoz meg.²⁰⁰ Fontos megjegyezni, hogy az általános politika és a szakpolitika az állam működésének nélkülözhetetlen feltétele, nélkülük állami irányításról nem lehetne beszélni. A szakpolitika jogszabály-kezdeményezésben vizsgált szerepét tekintve – például megvilágítva - arról van szó, hogy az adott jogalkalmazói szervezet, szakma, hivatásrend azonosítja a jogszabály anomáliáit, és fel tud állítani kiküszöbölésükre alternatív megoldási javaslatokat, azt azonban a domináns politika dönti el, hogy meg kell-e oldani a problémát (vagy hogy az azonosított problémát kell-e megoldani), és ha igen, akkor hogyan, melyik megoldási mód mentén.²⁰¹

II.5.1.e. A nemzetközi létből fakadó körülmények, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők

Elképzeltető olyan eset is, amikor a politika is közömbös és a jogalkalmazás sem tár fel anomáliákat, mégis jogalkotási kényszer keletkezik. Ennek egyik oka az, hogy egyetlen állam sem légtüres térben helyezkedik el, hanem a nemzetközi közösség tagjaként létezik, még akkor is, ha semmilyen szövetségi rendszernek nem tagja. (Magyarország nemzetközi környezetben való léteére például az Alaptörvény D)²⁰², E)²⁰³ vagy Q)²⁰⁴ cikke tartalmaz rendelkezéseket.) A nemzetközi közösség pedig maga is rendelkezik *policy*-kkel, stratégiai elképzelésekkel, s amennyiben közjogi helyzete ezt lehetővé teszi, jogszabályokat bocsáthat ki (mint az Európai

²⁰⁰ Alaptörvény 18. cikk:

(1) A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.

(2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

²⁰¹ A szakpolitika ennél jóval szélesebb jelentéstartalmat hordoz, én itt kizárólag a jogszabály-kezdeményezés és -előkészítés szempontjából vizsgálom.

²⁰² Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért

²⁰³ Magyarország közreműködik az európai egység megteremtésében

²⁰⁴ Magyarország együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával

Unió teszi például a rendeletekkel és az irányelvekkel),²⁰⁵ ajánlásokat tehet (mint pl. az Európa Tanács vagy a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete, az OECD), vagy az érdekérvényesítés más módját alkalmazhatja (pl. diplomáciai nyomás, *peer pressure*, bírósági határozatok, stb.) Amennyiben egy állam a nemzetközi közösség bizonyos normáit nem tartja be, következményekkel kell számolnia. Ma már igen gyakori, hogy például az Európai Unió valamely jogforrása nyomán kell jogalkotást kezdeményezni, vagyis az EU (ET, OECD, ezek valamely szerve, stb.) aktusa is jogalkotást kiváltó impulzus lehet²⁰⁶.

II.5.1.f. Az Alkotmánybíróság döntései, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők

Ugyancsak jogalkotáshoz vezethet az Alkotmánybíróság döntése. Tamás András szerint: „Az alkotmánybírósági döntések – mint sajátos negatív jogalkotói döntések, azaz jogszabályt semmisítő, kasszációs döntések – a jogalkotói jog körébe sorolhatók. (...) Jogalkotó a „negatív” jogalkotó is.” Kiemelésre érdemes itt azonban egy másik rendkívül fontos gondolat is: „az Alkotmánybíróság döntései irányadók a jogalkotásra.”²⁰⁷

Nem másról van itt szó, mint hogy az Alkotmánybíróság a (közvetlen) kasszációs döntések mellett (közvetve) korrekciós hatással is van a jogrendre, vagyis az Alkotmánybíróság döntése is lehet jogalkotást kiváltó impulzus. Mindez az Alaptörvény jogszabályi hierarchiájából fakad, hiszen ahogy Trócsányi László fogalmaz A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban c. kötetben: „A nemzeti alkotmány az ország legmagasabb szintű jogforrása is, a jogszabályi hierarchia csúcsán helyezkedik el. De az alkotmányra lehet akként is tekinteni, mint szívre, amely az egész test központi, nélkülözhetetlen eleme, amelynek dobogása át kell hogy járja az egész jogrendszert, amelynek szellemisége mint életnedv kering minden porcikájában. Közigazgatás, közpénzügyek, büntetőjog, tulajdonjog, családjog, eljárásjogok mind az alkotmányokból nyerik eredetüket, ugyanakkor az egyes jogágak kölcsönhatásban is állnak az alkotmánnyal. Az alkotmányjog és más jogágak közötti

²⁰⁵ A pénzügyi jog területén az uniós jogforrásokról ld. Pfeffer Zsolt: Pénzügyi jog és pénzügytan (Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2016, 17-19. o., az ún. lojalitás-záradékról pedig Pfeffer Zsolt: i. m. 359. o.

²⁰⁶ Pl. az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU Irányelve a bűncselekmények áldozatainak jogira, támogatására, és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, amelynek rendelkezései közül többek közt az „áldozat” fogalma átkerült a 2017. évi XC. törvénybe (új Be.). Ebben az esetben a jogalkotó azért nem élte meg külső kényszernek való kelleetlen engedelmeskedésként a kodifikációt, mert a Be-beli sértett-fogalom a hatályos bírói értelmezés mellett már így is idejélmúlt volt, és az EU aktusa nélkül is újra kellett volna gondolni.

²⁰⁷ mindkét idézet: TAMÁS i. m. 52. o.

viszonyra tehát nemcsak mint hierarchikus kapcsolatra, hanem mint a jogrendszer és a tudomány egymásra ható elemeiként is tekinthetünk.”²⁰⁸

II.5.1.g. A jogtudomány, mint jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényező

Álláspontom szerint a jogtudomány szerepét is fontos kiemelni, mint a jogalkotást meghatározó és befolyásoló tényezőt. A jogszabály (jogalkalmazás szempontjából releváns) értelmezését tekintve a jogtudomány szerepe nem jelentős. *„A jogtudományi értelmezés (interpretatio doctrinalis) jelenleg Európában nem autentikus, normatív érvényessége nincs. Ismereteket közöl, és nem szabályokat mond ki.*”²⁰⁹ Milyen érdekes, hogy ezzel szemben jogszabály-kezdeményező, jogalkotást befolyásoló szerepe igenis van. Ha máskor nem, a jogszabály-tervezet társadalmi egyeztetésénél.²¹⁰ Ennek során ugyanis a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a tervezetet általános (honlapon keresztül biztosított) vagy különös (a miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek általi közvetlen) véleményezésre bocsátja. Köztük a jogtudomány képviselői véleményezésére is.²¹¹ A jogtudománynak azonban már ezt megelőzően is lehet jelentős – sőt kardinális – szerepe. A büntető jogalkotási reform két fontos terméke, a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi 100. törvény és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény előtörténete szorosan kapcsolódik a jogtudomány tevékenységéhez. Egy új büntető törvénykönyv megalkotásának a gondolata nem 2012-ben merült fel, nem is 2011-ben, a munkálatok tényleges megkezdésekor, de még csak nem is 2010-ben, amikor a kodifikáció intézményi struktúrája kialakult az (akkori) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban (KIM). A kezdetekhez egészen 1998-ig kell visszamennünk, amikor először merült fel egy új büntető törvénykönyv megalkotásának igénye, mégpedig Tóth Mihály professzor fejében. 2001-ben állt fel az első kodifikációs bizottság (Györgyi Kálmán vezetésével), majd ezt követően még három, s mindegyikben helyet kaptak a hazai büntetőjog-tudomány legnagyobb képviselői közül jónéhányan.²¹²

²⁰⁸ TRÓCSÁNYI László in: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, 2016. 7. o.

²⁰⁹ TAMÁS i. m. 36. o.

²¹⁰ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől. Különösen: 13. § (2) bekezdés c) és g) pontja.

²¹¹ 2010. évi CXXXI. törvény 13. § (2) bekezdés c) és g) pontja.

²¹² „A Bizottságban a büntetőjog elméleti és gyakorlati művelői vettek részt: egyetemi tanárok, bírák, ügyészek, ügyvédek és a Belügyminisztérium, valamint az Igazságügyi Minisztérium munkatársai. A Bizottság 17 ülést tartott, amelyben megvitatta a büntetőjog általános és különös részének reformját érintő főbb kérdéseket. A Bizottság munkájának megkezdését követően indult a Büntetőjogi Kodifikáció című folyóirat, amely egyrészt közzétette azokat a tanulmányokat, amelyek a kodifikáció megalapozásához születtek, másrészt tájékoztatott a Bizottság üléseiről. A Büntetőjogi Kodifikáció folyóiratban összesen 21 füzetben 71 írás látott napvilágot. Azt túlzás nélkül lehet mondani, hogy a kodifikáció idején a büntetőjog tudományos művelése fellendült. Becses

Aligha lenne tagadható, hogy e kodifikációs bizottságok – bár munkájuk közvetlenül nem eredményezett új kódexet – jelentősen hozzájárultak a végül megszülető törvény arculatának alakulásához. Ezzel párhuzamosan az akkor hatályos Btk-t érintő jelentős módosítási munka is folyt, aminek apropóját részben az Unióhoz való előcsatlakozás, majd a tényleges csatlakozás jelentette, s amelynek munkálataiban a jogtudomány képviselői szintén részt vettek.

Ugyancsak említhető az új büntetőeljárás törvény megalkotására felállt kodifikációs bizottság (Erdei Árpád professzor vezetésével), amely 2014-ben - vagyis a kodifikáció irányításának miniszteri biztosi kézbe adásától – tudományos tanácsadó testületként működött tovább, és az új Be. koncepciójának²¹³ megalkotásához rendkívül értékes szellemi inputot adott²¹⁴.

Összefoglalva: a kodifikációs folyamat mindig valamilyen impulzus nyomán indul, ami (jellemzően) nem a jogalkotó egyoldalú akarat-elhatározása. A kodifikáció megindításában és befolyásolásában a legjelentősebb legitim tényezők a politika, a jogalkalmazás és a különböző szakmai érdekek, a szakpolitika, a nemzetközi létből fakadó impulzusok, az Alkotmánybíróság döntései és, a jogtudomány képviselőinek tevékenysége.²¹⁵

Lássuk most, hogy e jogalkotás-kezdeményező és –befolyásoló impulzusok közül melyek és hogyan működtek közre a költségvetési csalás néven 2011-ben törvénybe iktatott büntető törvénykönyvi különös részi tényállás alakulásában.

II.5.2. A jogalkotást kezdeményező és befolyásoló tényezők a költségvetési csalás tényállásának kialakításánál

A kodifikáció előtörténetének kutatásához mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy *mi* is volt tulajdonképpen ez a kodifikáció. Anélkül, hogy magát a módosítást, a szöveg tényleges megváltoztatását itt részletes elemzésnek vetném alá (mert ez nem ennek a tanulmánynak a

munkák jelentek meg, amelyek közül itt hadd említsem Nagy Ferenc professzor úrnak a Btk. Általános Részének kodifikációjához írott dolgozatát.” (Györgyi Kálmán előadásából. Az előadás az új Btk-t bemutató konferencián hangzott el 2012. szeptember 4-én. Szerkesztve megtalálható: <http://ujbtk.hu/dr-gyorgyi-kalman-az-uj-bunteto-torvenykonyv-kodifikaciojanak-tortenete/>

²¹³ Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei. A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésén elfogadott előterjesztés. Elérhető:

<http://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20%C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91.pdf>

²¹⁴ Tagjai közül többen később is aktívan szerepet vállaltak a kodifikáció mikénti alakításában. A teljesség igénye nélkül: Belovics Ervin, Bánáti János, Kónya István amellet, hogy hivatásrendjük elkötelezett képviselői, tudományos munkásságuk is jelentős.

²¹⁵ A sor folytatható lenne (pl. a Kúria jogalkotó hatása a jogalkotásban is vethet kisebb-nagyobb hullámokat), illetve a súlypontok máshová is helyezhetők, azonban terjedelmi okokból itt csak a legfontosabbakról tettem említést.

témája) annyit le kell szögezni, hogy a kodifikáció az új Btk.-val szemben támasztott hatékonysági, egyszerűségi, korszerűségi, következetességi elveknek megfelelően több, külön fejezetbe sorolt különös részi tényállást vont össze a jogalkotó lényegében egyetlen, absztrakt tényállássá. Az egyszerűsítési törekvés talán nem szorul különösebb magyarázatra, hiszen tíz korábbi különös részi tényállás helyett lett egy, mégpedig olyan tényállások helyett, amelyek a társadalmi viszonyoknak a jogalkotó által leképezni rendelt változásai nyomán jöttek létre, de anélkül, hogy a jogalkotó felismerte volna azonos természetüket, vagy azt, hogy esetükben azonos büntetési tételt kellett volna előírni. Az egyszerűsítés, a tényállások összevonása még talán felfogható lenne pusztán technikai módosításként (noha korántsem volt az, ahogyan látni fogjuk), az absztrahálás viszont azért érdemel komolyabb figyelmet, mert elvezethet a költségvetési csalás kodifikációjának okaihoz.

II.5.2.a. A jogalkalmazás és a jogtudomány szerepe a költségvetési csalás tényállásának megalkotásában

A költségvetést károsító bűncselekmények, mint külön kategória a kodifikációs reform (2011) előtt nem léteztek. A kiinduló pont megtalálásához az 1978. évi IV. törvény (régibb Btk.) 2010. január 1. napját megelőző időállapothoz kell visszanyúlni, amely a következő bűncselekményeket tartalmazta:

adócsalás (310. §), munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás (310/A§), visszaélés jövedékkel (311. §), csempészet (312. §), ÁFA-ra elkövetett csalás (318. §), az Európai Közös Pénzügyi Érdekeinek megsértése (314. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés b) pont), illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §), jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (288. §), az Európai Közös Pénzügyi Érdekeinek megsértése (314. § (1) bekezdés a) pont; (2) bekezdés a) pont), illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §)²¹⁶.

Ezen írás vonatkozásában e tényállások legfontosabb tulajdonsága az, hogy külön Btk-beli fejezetekben szerepeltek, és eltérőek voltak az egyes tényállásokhoz köthető büntetési tételek. A jogosulatlan gazdasági előny megszerzése a XVII. fejezetben a gazdasági bűncselekmények között, azon belül az I., a gazdálkodási kötelelességeket és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények címben szerepelt; az adó- és jövedéki bűncselekmények, valamint a csempészet ugyanezen fejezet III., a pénzügyi bűncselekményeket tartalmazó címében; a

²¹⁶ E bűncselekmények sajátos közös gyökereiről lásd: MISKOLCZI Barna: Mulasztás? In: Ügyészek lapja, 2007/1. 30., 36. o. A csoportosítás a 2011. évi LXIII. törvény indokolásában található meg.

csalás viszont a XVIII. fejezetben a vagyon elleni bűncselekmények között. A büntetési tételek igen széles skálán mozogtak: az adócsalás és a visszaélés jövedékkel alapesete például két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vétség volt, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése valamint az EK pénzügyi érdekeinek megsértése öt évig, a csalás különösen jelentős kárt okozó alakzata viszont már öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető. Ez azt is jelentette, hogy a kizárólag a köztulajdon sérelmére elkövethető jogosulatlan gazdasági előny megszerzését és az EK pénzügyi érdekeinek megsértését kisebb büntetési tétellel fenyegette a Btk., mint a tipikusan inkább magántulajdon védő csalást. A szabályozás ebben a formájában viszont szembe ment az akkor hatályos Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdésével, ami szerint „a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú, és egyenlő védelemben kell részesíteni.” (Az alkotmányozói szándék a köztulajdon privilegizált helyzetének felszámolására irányult. A büntetőjog fejlődése azonban időközben olyan irányt vett, hogy a köztulajdon védelme a magántulajdonéhoz képest nemhogy ugyanolyan lett, de sok tekintetben inkább még gyengült is.) A különbségtétel – különösen, mivel a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése a csaláshoz képest speciális tényállás volt – nem volt indokolható, mivel a mögötte húzódó jogpolitikai szándék nem volt világos. A büntetési tételek közötti indokolatlan különbségek felsorolása tetszés szerint folytatható: amennyiben valaki a költségvetést vámbevétel csökkentésével rövidítette meg, arra a régi Btk. 312. §-a értelmében csempészet miatt szabhattak ki maximum nyolc évi büntetést, míg ha a jövedéki adóbevétel csökkentésével, akkor a régi Btk. 311. §-a alapján tíz év volt a büntetési tétel maximuma.

Ha valaki ÁFA tekintetében tévesztette meg a költségvetést annak bevételi oldalán, és ez a bűncselekmény adócsalásként (a régi Btk. 310. §-a) minősült, a büntetés maximuma nyolc év volt, míg ha csalásnak (rég Btk. 318. §-a), akkor 10 év volt a maximum. Tehát nem csak a köz- és a magántulajdon büntetőjogi védelme volt egyenlőtlen, de a költségvetés azonos oldalának ugyanolyan elkövetési tárggyal történő megsértése is eltérő szankciórendszer alkalmazásához vezethetett. Eltérő volt továbbá a védelem a hazai és az európai uniós költségvetés tekintetében is, ami sérti az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 324. Cikkében írtakat.”²¹⁷ Ez a következetlenség volt a kodifikáció egyik oka, a megszüntetése pedig csak olyan tényállás megalkotásával volt lehetséges, amely kellően absztrakt ahhoz, hogy valamennyi elkövetési magatartást magában foglalja.

A másik ok feltárásához még régebbre, egészen 2006-ig kell visszanyúlnunk az időben.

²¹⁷ MISKOLCZI Barna: A költségvetést károsító bűncselekmények. In: A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény Nagykomentárja. Főszerkesztő: Polt Péter. Opten, 2016.1326. o.

2006-ban a tapasztalt bírákból, ügyészekből és nyomozó hatósági munkatársakból álló Egyesület a Gazdasági Bűnözés Elleni Hatékonyabb Fellépésért tudományos fórumot szervezett Gyulán, melynek egyetlen napirendi pontja volt: a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése büntette beható vizsgálata. A témafelelős és az előadó e sorok írója volt. Az előadást kiterjedt ügyvizsgálat, és kutatás előzte meg, aminek során több fontos tanulságot is le lehetett vonni. Így kiderült az is, hogy a Btk. 314. § (1) bekezdés b) pontjában írt, az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetésekre elkövetett Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése büntette *üres tényállás*, éspedig nem azért, mert ilyen jellegű bűncselekményeket ne követnének el Magyarországon, hanem azért, mert e magatartásokat ÁFA-ra elkövetett adócsalásként *már büntette a Btk.* A jogalkalmazók pedig nem voltak felkészülve rá, hogy a lex posterior szabályainak engedelmessé a dogmatikailag kidolgozatlan új szabályt alkalmazzák a már ismert, bár sok tekintetben következetlen tényállások helyett. Végül itt kell röviden utalni arra a komplex jelenségre, melyet az egyszerűség kedvéért *heá-problematikának* nevezhetünk. A problémába Európa szinte összes tagállamának büntetőjogászai előbb-utóbb belebotlottak, de a kihatásai igazán akkor váltak nyilvánvalóvá, amikor felmerült az Európai Ügyészség (EPPO) felállításának a gondolata. A probléma lényege az, hogy ha a bűncselekményt heá tekintetében követik el, akkor egyszerre sérül a hazai és az uniós költségvetés²¹⁸. Míg a pénzügyekben ez semmiféle problémát nem okoz, büntetőjogilag igen nehéz volt leképezni, hiszen kivétel nélkül mindig, valódi halmazatban kellett volna megállapítani a Btk. 310. és 314. §-át, márpedig az ilyen automatizmusoktól a büntetőjog méltán irtózik.

Mivel jogértelmezéssel a vázolt problémákon nem lehetett felülkerekedni, a kodifikáció eszközéhez kellett nyúlni. Nem véletlen, hogy amikor a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium új büntető törvénykönyv megalkotása mellett döntött, s a jogszabály-előkészítő teamben a jogalkalmazók is helyet kaptak, a feltárt problémákat a költségvetést károsító bűncselekmények radikális újragondolásával látták orvosolhatónak.

II.5.2.b. A politika és a szakpolitika szerepe a költségvetési csalás tényállásának megalkotásában

²¹⁸ Mert az ÁFA meghatározott (kisebb) része az Unió saját forrása, a nagyobb része ugyanakkor a hazai költségvetést illeti meg.

Bár a korábban írtak szerint az új büntető törvénykönyv gondolata már 1998-ban felmerült, és komoly erőfeszítések irányultak a létrehozatalára, ezek a munkálatok lassan kifulladásra, 2010-ben aztán a munka ismét új lendületet vett. Ennek az oka az volt, hogy a frissen megválasztott kormány a 2010. május 22-én meghirdetett Nemzeti Együttműködés Programjában a cselekvés középpontjába a rendet, a biztonságot és a nyugalmat állította. Ez szigorúbb rendészeti politikát, de egyben szigorúbb büntetőpolitikát is jelentett²¹⁹. A munka a fentebb írtak szerint 2010. novemberében kezdődött, s ezúttal kodifikációs bizottságok helyett az akkori KIM egyik főosztálya vállalta magára a feladatot egy, a Legfőbb Ügyészségről beosztott ügyész irányításával²²⁰, gyakorló büntetőjogászok közreműködése mellett. A kodifikáció első szakasza az új törvénnyel szemben támasztott követelmények azonosítása, és a jogalkotásnak irányfénnyt mutató *kodifikációs irányelvek* megalkotása volt. Már a munka e kezdeti szakaszában felmerült a jogalkalmazók számára problémákat jelentő csalás-szerű, költségvetéseket károsító bűncselekmények „rendbetétele”. A költségvetést károsító bűncselekmények jogszabálysövegben való elhelyezésére vonatkozó elképzelések maradéktalanul egybe estek az új Btk. kodifikációs irányelveivel.²²¹

- Az *egyszerűség* elve a könnyebb használhatóságot célozza, hiszen a Btk. nem, vagy nem kizárólag a jogtudománynak és a jogalkalmazóknak készült, hanem a jogkövető vagy éppen jogkerülő embereknek, akik a rájuk vonatkozó szabályokat meg akarják ismerni. Ennek megfelelően a régi Btk. széttagoltságának megszüntetése (egy törvényi tényállásban is szabályozható magatartások 9 tényállásban való szétszórtsága), logikátlanságainak, aránytalanságainak a kiküszöbölése egy absztraktabb, koherensebb, jobban követhető és alkotmányosabb megoldást eredményezett.

- A *korszerűség* elve egyfelől azt az elvárást támasztotta a jogszabály előkészítőjével szemben, hogy olyan törvényt alkosson, ami a hazai jogi tradíciókon alapul, ugyanakkor tartalmazza a kortárs kontinentális jogtudomány vívmányait is.²²² Másfelől viszont tekintettel kellett lenni a nemzetközi közösségre is, amelynek Magyarország a részét képezi, s arra a

²¹⁹ „Az erős Magyarország megszületésének feltétele, hogy akik a közösség bizalmával visszaélnek, bűncselekményeket követnek el, a jelenleginél jóval súlyosabb büntetést kapjanak.” illetve „A választások utáni első lépések egyikeként szigorítani fogjuk a büntető törvénykönyvet.” Nemzeti Együttműködés Programja, 45-46. o.

²²⁰ Aki e tanulmány szerzője volt

²²¹ Amennyiben nem estek volna egybe, a költségvetési bűncselekmények újragondolását valószínűleg el kellett volna vetni, hiszen az elméleti és gyakorlati jogalkalmazás a jogalkotást befolyásoló fontos tényező ugyan, de a politikai – szakpolitikai irányokkal szembe nem mehet, mert az – egy meglehetősen önellentmondó képzavarral élve – anarchikus normaalkotáshoz vezetne.

²²² Így került be a Btk-ba például a jóvátételi munka (67. §) vagy az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele intézkedés (77. §)

tényre, hogy e közösség részint *értékközösség*, amelynek a büntetőjogra is kihatása van,²²³ részint pedig – a bűnügyi/büntetőjogi együttműködések sokféle válfaja révén – olyan sajátos térség, ahol a büntetőjog bizonyos részeinek kompatibilitására kifejezetten szükség van. Az EU pénzügyi érdekeinek védelme nem képzelhető el a tagállami hatóságok együttműködése nélkül, ehhez azonban az kell, hogy legalább az alapfogalmak alatt minden tagállam ugyanazt értse. Az európai együttműködés e területén a legnagyobb akadály továbbra is az ún. „héa-probléma”, ami a régi szabályozás alatt még létező probléma volt, az új azonban kiküszöbölte azt.

- A *következetesség* elvét részben a régi büntető törvénykönyv számtalan módosítása okozta koherencia-zavar orvoslása érdekében fogalmazta meg a jogszabály előkészítője. Az 1978. évi IV. törvényt több mint százszor módosították, és e módosítások mintegy 1600 rendelkezését érintették. Óhatatlan, hogy ennyi módosítással a Btk. koherenciája erodálódjék, ezt pedig orvosolni kellett. A stiláris, formai vagy technikai következetlenségeken túl a Btk-t egy nagyon speciális, érdemi következetlenség is sújtotta, ami a *szakpolitikával* (a Btk. esetében ez a *büntetőpolitika*) hozható összefüggésbe. Kódexről lévén szó, a Btk. azzal az igénnyel íródott, hogy ciklusokon átívelve határozza meg a büntető anyagi jogot. Csakhogy a büntetőjog (zárókö szerepének sajátos, politikai interpretációja folytán) folyamatosan változik, az egymást követő kormányok eltérő büntetőpolitikája mind rajta hagyja a nyomát. Hol az enyhítés, hol a szigorítás dominál, dereguláció és rekriminalizálás váltogatják egymást. A költségvetési csalás esetében a helyzet egészen sajátos, ugyanis a probléma mélyreható tanulmányozása sem látszik elegendőnek ahhoz, hogy egyértelmű választ lehessen adni például azokra a kérdésekre, melyeket a jogalkalmazó és a jogtudomány szerepét tárgyaló II.1. pontban már említettem (vagyis hogy miért szabott a törvényhozó eltérő büntetési tételeket, és sorolta ezzel egyik vagy másik csalási cselekményt inkább, vagy kevésbé társadalomra veszélyesnek pusztán azon az alapon, hogy a megsértett költségvetésnek ki volt a gazdája, illetve hogy annak a bevételi, vagy a kiadási oldala sérült-e). Mindenesetre az új tényállás megoldotta ezt a problémát is.

- A *hatékonyság* büntetőpolitikai követelménye lényegében az előző irányelvek teljesülésével megvalósul.²²⁴ Egy leírt törvényen a hatékonyságot számon kérni nem feltétlenül célszerű, hiszen a törvény csak az eszközt adja a jogalkalmazó kezébe, az viszont már a gyakorlaton múlik, hogy azt ki hogyan használja. „A hatékonyság, gyorsaság, időszerűség (...) nem

²²³ Az Európai Unió magyar büntetőjogra gyakorolt hatásáról lásd pl. KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004.

²²⁴ A hatékonyság adójogban megvalósuló feltételeiről lásd részletesen: SZILOVICS Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Könyvkiadó, Budapest 2003. 135-137. o.

elsősorban jogalkotási kérdés. (...) egy jogszabály, egy eljárásjogi törvény önmagában nyilvánvalóan nem képes hatékony, időszerű stb. lenni. Egy rendszer hatékonyan, gyorsan, időszerűen csak működni képes, illetve ilyen módon lehet működtetni. A jogalkotó feladata, hogy egy olyan keretet alkosson, amely képes hatékonyan, időszerűen működni, de a működtetés felelőssége csak a működtetőt terhelheti. Helyesebb ezért, ha a jogalkotó feladataul egy koherens, átgondolt, önellentmondástól mentes, egymásra épülő intézmény- és eljárásrendszer kialakítását tűzzük, és a jogalkalmazótól várjuk el annak hatékony, időszerű, gyors működtetését.”²²⁵ Tény ugyanakkor, hogy lehet jól működtethető, *jól használható* törvényt alkotni.²²⁶

Az új Btk. megalkotására körülbelül három évet szánt a kezdeményező minisztérium (ez a határidő később jelentősen lecsökkent). A költségvetési csalás (melynek ekkor még neve sem volt), 2011. elején nem volt több, mint egy gondolatkezdemeny. A Kormány 2011. első negyedévében azonban új politikai programot hirdetett, amelyet Széll Kálmánról, a Szabadelvű Párt pénzügyminiszteréről, az 1899. február 26-án hivatalba lépett miniszterelnökről nevezett el. A program – ahogyan az alcíme is mutatja²²⁷ - elsősorban pénzügyi-gazdasági jellegű volt, amennyiben az államadósság csökkentését és újratermelődésének megakadályozását, illetve a gazdaság növekedésének beindítását célozta. A Széll Kálmán Terv Adósság és Akcióterv fejezetének 11. pontja így szól:

„2011. július elsejéig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megvizsgálja, hogy a jelenlegi büntetőjogi szabályozás elégséges visszatartó erőt jelent-e a táppénzcsalásokkal szemben.”

A 11. pontnak két igen figyelemre méltó eleme volt. Az egyik, hogy a feladatszabás nem írta elő a közvetlen (büntetési tételhatárokat emelő) szigorítást, hanem annak a megvizsgálására hívta fel a minisztériumot, hogy a jelenlegi szabályozás elegendő visszatartó erővel bír-e. A másik fontos elem, hogy minderre határidőt is szabott.²²⁸ Mivel a költségvetést károsító bűncselekményeknek a régi Btk-ban való szétszórtsága, a büntetési tételek következtelensége és az egyéb dogmatikai problémák miatt a kérdés már amúgy is előkelő helyen szerepelt a kodifikációs „to do – listán”, a 11. pontra adandó válasz egyértelmű volt. Az újraszabályozást azonban a Széll Kálmán Tervben foglalt egyéb teendőkkel összehangoltan volt célszerű

²²⁵ JANCSÓ i. m. 24. o.

²²⁶ Eljárás törvény esetében ez akkor van így, ha a jogalkotó a törvénnyel lehetővé teszi az eljárások gyors és az igazság talaján álló lezárultat (büntető eljárás törvény esetében emellett a garanciarendszernek is alkalmasnak kell lennie az alapjogok védelmére). Anyagi büntetőjogi törvény esetében a hatékonyság nehezebben mérhető.

²²⁷ Összefogás az adósság ellen

²²⁸ A szankciók szerepét az adójogban lásd részletesen: SZILOVICS Csaba: Adójogi ismeretek. PTE ÁJK, Pécs 2016. 78-80. o.

megoldani, ez pedig nem várhatott az új Btk. elfogadásáig. A KIM a hatályos törvény módosítása mellett döntött, a módosítás hatályba lépésének céldátumaként pedig 2012. január 01. napját jelölte meg. Ezt a KIM az erőforrások jelentős átcsoportosításával határidőre megoldotta. Bár a Széll Kálmán Terv vonatkozó 11. pontja csak a táppénzcsalásokat említette, a költségvetés mindkét oldalának komplex védelmére kiterjedő büntetőjogi tényállás született, amely a büntetőpolitikai iránymutatások mentén adott választ a jogalkalmazói és jogtudományi felvetésekre.

II.5.2.c. „Külső” kezdeményező és befolyásoló tényezők

A költségvetési csalás büntető törvénykönyvbeli tényállásához vezető úton a külső tényezők közül az EU (EK) költségvetésének hatékony védelme, mint igény volt a leghangsúlyosabb. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése büntetnének a Btk-ba illesztése 2001-ben történt meg, mégpedig Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. június 26-án elfogadott egyezmény (HL C 316., 1995.11.27. 49-57.o., a továbbiakban: PIF Egyezmény) nyomán. A PIF Egyezmény Btk-ba illesztésére úgy került sor, hogy az egyezmény csalás-fogalmát a jogszabály előkészítője a magyar jogszabály-szerkesztési elveknek megfelelően törvényszöveggé konvertálta (ez lett a Btk. 314. §-a). Több fontos fogalmat azonban nem értelmezett sem a jogalkotó, sem pedig a jogalkalmazó (így többek között az egyezményből a törvényszövegbe frissen bekerült „támogatások”²²⁹ illetve „költségvetésbe történő befizetések” fogalmát), Az új tényállás nem is igazán találta a helyét a Btk-ban.²³⁰ Mindezek miatt a tényállás megítélése ambivalens volt a jogalkalmazók között, s amíg az EK-s (később EU-s) támogatásokkal kapcsolatban a jogalkalmazás nem okozott gondot, hiányoztak az EK költségvetésébe történő befizetések vonatkozásában indított büntető ügyek. Ezt pedig - azon túl, hogy a magyar jogalkalmazókat is zavarta - az EU sem vette különösebben jó néven, különösen, hogy a PIF Egyezmény kifejezetten a hatékonyságot célozta, a fogalmi

²²⁹ A támogatásokkal kapcsolatos fogalmi kérdésekről és problémákról ld. PFEFFER Zsolt: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. Miskolci Jogi Szemle, 2016/2., valamint PFEFFER Zsolt: Fogalomhasználati problémák a pénzügyi jogban – közérthetőség kontra jog(ász)i precizitás. Jura, 2016/2., 130-131. o.

²³⁰ A gazdasági bűncselekmények között, az újonnan kreált IV. Címbe, „Vegyes rendelkezések” alcím alatt volt megtalálható.

egységességen, az arányos szankcionáláson, stb. keresztül.²³¹ Az üres tényállásnál kevésbé hatékony eszköz pedig aligha képzelhető el.

A költségvetési csalás új tényállása a PIF Egyezmény hiányos átültetéséből származó kezdeti problémákat kiküszöbölte, a költségvetési csalás mára jól működő, hatékony eszköz lett a jogalkalmazók kezében.

Alkotmánybírósági határozat, egyéb „külső” impulzus vagy szakmai lobbierdek a tényállás létrejöttében nem játszott szerepet.

II.5.3. A költségvetési csalás tényállása

1. A 2011. évi LXIII. törvény indokolása szerint a bűncselekmény jogi tárgya „közvetve a közteherviselési kötelezettségét teljesítő embereknek a költségvetések prudens működéséhez fűződő érdeke, közvetlenül pedig maguk a költségvetések”. A magyar költségvetés tekintetében a bűncselekmény elkövetésével a költségvetési elvek közül a valódiság elve szenved csorbát, vagyis az, hogy a költségvetési elszámolásokban úgy jelenjenek meg mind a kiadások, mind a bevételek, hogy a valós helyzetről adjanak képet.²³²

A jelen tanulmány fókuszában az európai csalás, mint az európai integrációt sérteni képes bűncselekmény áll, így a jogi tárgy kérdését különösen fontos vizsgálnunk. Az állami és az EU érdekeit sértő költségvetési csalás esetében a jogi tárgyaknak el kellene térniük. El kellene térniük, hiszen a tagállami védelem és az EU-s szintű védelem akkor működne jól és a jelenleg tapasztalható vitáktól akkor tudna a terület végleg megszabadulni, ha a védelem nem ugyanazt a halmazt fedné le. A közösségi jog szupranacionális jellege abból fakad, hogy a tagállamok bizonyos hatáskörökről lemondanak, és azokat átruházzák a közösségre. Az átruházott hatáskörökre vonatkozó jog szupranacionális jog lesz, de az EU általános jogelvei szerint ezeket a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban kell gyakorolni.²³³

²³¹ AZZAL AZ ÓHAJJAL, hogy büntetőjogi jogszabályaik hatékonyan járuljanak hozzá az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez;

TUDOMÁSUL VÉVE, hogy a Közösség bevételeit és kiadásait érintő csalások számos esetben nem korlátozódnak egy országra, valamint ezeket gyakran szervezett bűnözői hálózatok követik el;

MEGGYŐZŐDVE ARRÓL, hogy az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket az érdekeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és e célból megköveteli egy egységes fogalom meghatározás bevezetését;

MEGGYŐZŐDVE ARRÓL, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal büntetendővé kell tenni az ilyen magatartást, a különböző esetekben szükségessé váló egyéb szankciók alkalmazása lehetőségének sérelme nélkül, valamint arról, hogy – legalábbis súlyos esetekben – lehetővé kell tenni a szabadságvesztés büntetésének alkalmazását, ami alapját képezheti a kiadatásnak;

(részlet a PIF Egyezmény preambulumból)

²³² A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 15. §. (3)

²³³ „A szubszidiaritás elve az uniós jogalkotás és hatáskörgyakorlás lényeges, és általános korlátja, melyet a Maastrichti Szerződés alapelveként vezetett be a tagállami hatáskörök védelme érdekében. Eszerint, a kizárólagos

Amennyiben az uniós jog szerepét helyesen értelmeznénk, akkor a büntetőjognak csak azt a részét emelnénk szupranacionális szintre, aminek a jogi tárgya eltér a tagállami jogi tárgytól. A közösségi védelemhez ugyanis ebben az esetben lehetne igazolható, vitákon felüli céllal fordulni. A jelenlegi uniós jogfejlődés azonban nem ebbe az irányba halad, s a PIF Irányelvvel szembeni tagállami kötelezettség a hazai és az uniós jog megfeleltetése. A jogi tárgy pedig a PIF Irányelv büntetőjogát tekintve nem tér el annyira a tagállamtól. Ennek ellenére bizonyos különbségek fellelhetők, de érdemes rámutatni az állami és az EU-s költségvetés eltérésére e tekintetben.

Az állami költségvetési bevételek az állami feladatok – elsősorban költségvetési szervek működtetésén keresztül történő – ellátásának forrásai. Az állam eredményes működéséhez e bevételeknek a költségvetésben előirányzottaknak megfelelően kell befolyjniuk. Amennyiben ez bűncselekmény elkövetése miatt nem történik meg, akkor a költségvetési törvényben előirányzottnál nagyobb hiány fog fellépni, ami veszélyeztetheti a költségvetési szervek működését, ezáltal az állami feladatok teljesítését. Az EU esetében államról, és állami feladatokról nem lehet beszélni. Az Unió meghatározott területeken meghatározott célokkal rendelkezik, ezek megvalósítását célzó eszközei a közös politikák. Ezek keresztülviteléhez pedig autonóm költségvetéséből pénzeket rendel. Ezek forrásának csalárd leapasztása, illetve eredeti céljuktól való elvonása forráshiányt idéz elő. A közös politikák végső célja a minél teljesebb gazdasági, társadalmi, és – egyre inkább- politikai integráció, a költségvetés ennek eszköze. A büntetőjog területén napjainkban tapasztalható uniós törekvések ²³⁴ mögött tehát mindig az integráció védelmét is látnunk kell a korábban már kifejtettek szerint.

A bűncselekmény közvetlen jogi tárgyai a költségvetések, ami azonban nem csupán a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek és kiadások előirányzott összegét jelenti (ahogyan a magyar költségvetés vonatkozásában az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény /Áht./ 4. §-a fogalmaz), hanem -legalábbis a kiadási oldalon – a tényleges összegét is.

hatáskörébe nem eső kérdésekben, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok a saját eszközeikkel és szintjükön nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés jellege vagy hatása miatt azok uniós szinten jobban megvalósíthatók. A Lisszaboni Szerződéssel a tagállamok az elv érvényesülésének további biztosítékait építették be az uniós jogalkotásba, és egy új jegyzőkönyvet csatoltak a Szerződésekhez, mely részletesen rendelkezik e biztosítékokról. Az arányosság elve a jogalkalmazásban szinte a jog minden területén érvényesül, így az uniós jog alkalmazásánál is: az elvet számtalanszor hívták fel az uniós bíróságok előtt. Az *arányosság elve*, funkcionális eszközként arra szolgál, hogy két ütköző, jogilag védett érdek között a jogalkalmazó megtalálja az egyensúlyt, meghúzza ezek határait egy konkrét ügyben. Ezért például valamely általános jogot korlátozó állami jogi aktus (jogszabály vagy egyedi intézkedés) jogszerűségének megállapításánál alapvető szerepet játszhat (l. pl. az alapjogi tesztek a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában). Az uniós jogban, mindezen túl, a Maastrichti Szerződés az arányosság elvét általános jogalkotási követelményként is bevezette az uniós jogalkotás területén (lényegében a szubszidiaritás elvének kiegészítéseként), amely szerint az Unió intézkedései nem léphetik túl az alapító szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.” ld: BLUTMAN László: i. m. 20. o.

²³⁴ Pl. Stockholmi Program, PIF Irányelv, EPPO-rendelet, stb.

A tényállás továbbá nem csak a magyar költségvetést védi, hanem a külföldi állam, a nemzetközi szervezetek és az EU költségvetését is (Btk. 395. § (9). bekezdése).

A magyar költségvetést az Alaptörvény XXXVI. cikkében meghatározottak szerint a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról szóló törvények részletezik. (Az Áht. a költségvetés bevételeit és kiadásait csak általánosságban, példálózva sorolja fel.) A költségvetések adott esetben eltérő elvi alapokon nyugodhatnak. Míg a magyar költségvetésben tervezhető költségvetési hiány vagy többlet (Áht. 5. §-a (3). bekezdése), addig a Költségvetési Rendelet²³⁵ 17. és 18. Cikke alapján az Európai Unió költségvetése a költségvetési egyensúly elvén alapul. Ennek megfelelően a kiadásokat teljes egészében bevételekkel fedezik, vagyis a költségvetés nem tartalmazhat sem többletet, sem hiányt, és nincs lehetőség a költségvetési kiadások hitelfelvétellel történő fedezésére. Amennyiben a végrehajtás során mégis adódik eltérés, úgy azt többlet esetén bevételként, hiány esetén kifizetési előirányzatként kell szerepeltetni. Csalás esetén ez az elv nem csorbul, mert ha a bevételek elmaradása folytán hiány keletkezik, akkor azt kifizetési előirányzatként fogják „átvinni” a következő évre. (Sérül viszont a Költségvetési Rendelet 20. Cikkében írt globális fedezet elve, ami szerint az összes bevételnek fedeznie kell az összes kifizetési előirányzatot.)

A magyar költségvetés vonatkozásában a tényleges hiány a zárszámadáskor, az Áht. 90. §-a szerint megalkotott törvény adataiból derül majd ki.

Látható tehát, hogy az elkövetési tárgy szempontjából a magyar törvényi tényállás megfelel a PIF Irányelvnek. E tekintetben tehát implementációs deficit nincs.

A bűncselekménynek három alapesete van.

I. alapeset: a Btk. 395. §-ának (1)-(5) bekezdése, a II. alapeset a Btk. 396. § (6) bekezdése, a III. alapeset a Btk. 396. § (7) bekezdése szerinti bűncselekmény.

II.5.3.a. Az I. alapeset tényállási elemei

a) A bűncselekmény alanya

A költségvetési csalás I. alapesetének alanya az a), a b) és a c) pontban írt magatartások esetében is egyaránt általános. A költségvetésből származó pénzeszközök, a befizetések, illetve az azokhoz kapcsolható kedvezmények vonatkozásában felsorolt elkövetési

²³⁵ az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM Rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, ld. 44. lábjegyzet

magatartásokat bárki elkövetheti, azonban a tipikus elkövetők – tettesként – a gazdálkodó szervezetek vezető tisztségviselői. Nyilatkozatot tehet azonban pl. a kezes is.

Tekintettel arra, hogy a tényállás bármely, költségvetést sértő megtévesztő magatartást szankcionál, e bűncselekmény miatt kell felelősségre vonni a központi költségvetés Áht. 13. §-a szerinti előkészítése során elkövetett tényállásszerű magatartása miatt például a fejezetet irányító szerv, vagy a költségvetési szerv vezetőjét. E személyek a Btk. 459. §-a (1) bekezdésének 11. pontja szerinti hivatalos személyek is lehetnek. Annak megállapítása, hogy költségvetési csalás mellett hivatali visszaélés is megállapítható-e a terhekre, annak vizsgálatát igényli, hogy hivatalos személyként (közhatalmi, közfeladati tevékenységükben eljárva) valósították-e meg a tényállást, vagy pedig e tevékenységükön kívül, munkajogi, stb. jogkörben eljárva. (BH. 2004. 93., BH. 2007. 282.)

A hivatalos személy, mint alany problematikája már viszonylag hamar – de az EK/EU pénzügyi érdekeit védő tényállásnak az 1978. évi IV. törvénybe való bekerüléséhez képest viszont kifejezetten későn, 2007-ben – felmerült a jogalkalmazói gyakorlatban. Az elkövető, aki egy külföldi gazdasági társaság ügyvezetője volt, a vámbevétel-csökkentés céljával harmadik országból árut csempészett be Magyarország területére. Az ügyben eljáró megyei főügyészség álláspontja szerint az elkövető az akkori Btk. (az 1978. évi IV. törvény) 312. §-ába ütköző csempészet miatt vonható felelősségre. Ugyanakkor felmerült, hogy a bűncselekmény az EK költségvetését sérti, hiszen a vámbevétel az EK hagyományos saját forrása, ezért a 314. § (1) bekezdése b) pontja alapján kell az ügyet megítélni. Az alany szempontjából azért van ennek jelentősége, mert a jogalkalmazás körében eltérő értelmezés kezdett kialakulni arról, hogy ki a „befizető”.

1) Az egyik álláspont szerint a befizetés nem lehet más, mint tagállami felelősség. Ezt támasztják alá a következő jogszabályi rendelkezések:

Az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. Törvény 18/B§-ának (1) bekezdése z) pontja: A kincstár „gondoskodik az Európai Unió közös költségvetéséhez való hozzájárulásokkal kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásáról.”

A kincstári elszámolások beszámolási és könyvviteli kötelezettségének sajátosságairól szóló 240/2003. (XII. 17.) Korm. Rendelet 2. §-a szerint a kincstári éves beszámolási kötelezettség célja az, hogy a költségvetés teljesítéséről információk álljanak rendelkezésre. A 2. számú melléklet 4. pontja tartalmazza az Unió felé fennálló kötelezettségeket, így az EU költségvetéséhez való hozzájáruláshoz kapcsolódó kötelezettségeket.

A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. Törvény 27. §-a sorolja fel a vámhatóság kötelezettségeit. A végrehajtáskor a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000/EK, Euratom rendeletet kell alkalmazni, melynek preambuluma kimondja, hogy a hagyományos saját forrásokat a taállamok szedik be a meglevő törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően. A saját forrásokat úgy kell rendelkezésre bocsátani, hogy az esedékes összegeket e célból a Bizottság nevére, a tagállamok államkincstárnál vagy az általuk kijelölt testületnél nyitott számlán írják jóvá. A 12. cikk szerint a Bizottság ezen összegeket a szükséges mértékben hívja le.

A 17. cikk (1)-(2) bekezdése rögzíti a leghatározottabban a tagállami felelősséget: „*a tagállamok megteszik az összes szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a (...) megfelelő összeget a Bizottság rendelkezésére bocsássák.*” A tagállamok csak a vis maior esetén mentesülhetnek e felelősség alól. A bűncselekmény alanya leírtak miatt *nem lehet más, csak az, akinek az Európai Unió költségvetésébe történő befizetésekkel kapcsolatban feladata van.* Márpedig aki árut csempész be az országba, annak a közösségi költségvetésbe történő befizetésekkel kapcsolatban ilyen feladata nincs.

Az első álláspont azon alapszik tehát, hogy a befizetésekkel kapcsolatban a tagállamnak, illetve a tagállami hatóságoknak (vámhatóság, Államkincstár, stb.) vannak közvetlen kötelezettségei és feladatai, amelyeket e hatóságok hivatalnokai látnak el. A bűncselekmény alanyai sem lehetnek tehát mások, csak ezek a (hivatalos) személyek, akik a cselekményt azzal követik el, ha e (vámbeszedéssel, annak a Bizottság rendelkezésére bocsátásával kapcsolatos) kötelezettségeik kapcsán nyilatkoznak valótlanul, stb. Az áruk illegális behozatala nem tartozik e speciális alanyi kör által elkövethető cselekmények körébe, ezért arra továbbra is a csempészet tényállását kell megállapítani.

2) Ezzel szemben állt egy másik lehetséges értelmezés, ami szerint a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontjában írt bűncselekmény mibenlétének megállapításához abból kell kiindulni, hogy mit tart bevételi oldali uniós csalásnak a PIF Egyezmény. Ugyanis a bűncselekményt a törvénybe iktató Btk-módosítás miniszteri indokolása a PIF Egyezményre utal vissza, mint olyan európai normára, amelyre az asszimilációs törekvés irányult, vagyis amelynek a magyar jog megfelel. Ugyancsak megismerhető az uniós szándék a többi, a közösség pénzügyi érdekeinek védelmében megalkotott normából is, melyeket a közösségi nyelv PIF eszközöknek hív. Ezek – a teljesség igénye nélkül – a következők: a konszolidált EK Szerződés 274. és 280 cikke, a Tanács 2988/95 Rendelete (különösen a preambuluma), az 1999/352/EC, ECSC, Euratom határozata az OLAF felállításáról, a Tanács 1073/1999. EC

rendelete az OLAF nyomozásairól, a Tanács 2185/96 rendelete a Bizottság helyszíni ellenőrzéseiről és vizsgálatairól, stb. Végül, a Bizottság jelentései a PIF eszközök tagállami implementációjáról semmi kétséget sem hagynak afelől, hogy milyen jellegű bűncselekmények váltották ki a közönségnek a büntetőjogot is mozgósító reakcióját. A tagállami tisztviselő ilyen befizetéssel kapcsolatos magatartása erre nem lenne alkalmas.

A költségvetés évi több milliárd euróval történő megkárosítása ugyanis nem azzal következik be, hogy a tagállami tisztviselő csalárd módon nem juttatja el a költségvetésbe a beszédett pénzt (miért is tenne ilyet), hanem hogy a kellő mennyiségű pénz nem gyűlik össze. A magyar Btk-beli tényállás sem hagy kétséget afelől, hogy nem a vám- illetve kincstári hivatalnokra gondolt elkövetőként. A bűncselekmény alanya általános, azt bárki elkövetheti, nem kizárólag (sőt, egyáltalán nem) a Btk. 137. §-ában felsoroltak. Ahol a Btk. a hivatalos személyek általi elkövetést rendeli büntetni, ott vagy a tényállást helyezi el a XV. fejezet IV. címében a hivatali bűncselekmények között, vagy pedig – egyes bűncselekményeknél – külön rendelkezik a hivatalos személy általi elkövetésről (pl. hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás.).

A két álláspont közül kezdetben az első mentén alakult a joggyakorlat, s évek teltek el, mire a második álláspont vált elfogadottá. Végül pedig a kérdést megoldotta a költségvetési csalás tényállásának megalkotása, ami nem adott helyt az eltérő értelmezésnek, hiszen a csempészet tényállásának önállóságát megszüntette a Btk-ban. Jelenleg tehát a fenti jogeseten keresztül bemutatott kérdés már nem is merülhet fel. Az alany körében merülhet fel a már tárgyalt probléma a PIF Irányelv 3. cikk. (2) bekezdés c) pontja kapcsán, amit a II.4.2.c. pontban már részletesen bemutatam. Azonban kodifikációs igényt ez sem keletkeztet, hiszen a költségvetési csalás tényállását bárki – akár hivatalos személy is – elkövetheti, csak ehhez a jogalkotó önmagában nem fűz súlyosabb jogkövetkezményt. Mivel azonban a tényállás a hivatali visszaéléssel valóságos anyagi halmazatot alkothat (ld. később), a hivatalos személykénti elkövetés is ebben a formában nyerhet értékelést.

b) Az elkövetői alakzat

A gyakorlatban számos problémát vet fel az elkövetői alakzat meghatározása. A bűncselekmény ugyanis ritkán (de inkább sohasem) egy mozzanatos, gyakran pedig valamilyen ismétlődő algoritmusokból felépülő folyamat. (Ilyen például egy beszámlázásos láncolat, de ilyen egy körhinta-típusú csalás is; utóbbi multiplikálódva néha kifejezetten fraktál-jelleget mutathat, ami érdekes új lehetőségeket tárhat még fel a jelenség

kriminológiájának a jobb megértéséhez.) A bűncselekmény alanyai cselekvőségének azonosításához az algoritmus elemeinek tovább bontásával lehet eljutni. Így már kiiktathatók a vizsgálatot zavaró, bonyolító körülmények. Egy számlázásos láncolat résztvevői esetében az elkövetési alakzatot a láncolat ugyanazon feladatot hordozó elemére (láncszemére) szűkítve érdemes vizsgálni. Ilyen például az olyan gazdasági társaság ügyvezetőjének a tevékenysége, amelyik tényleges gazdasági tevékenységet bizonyítottan és általa tudottan nem végző cégtől fiktív számlát fogad be, de maga is bocsát ki számlát harmadik cég felé, amelyik gazdasági tevékenységet hasonlóképp nem végez. „Ilyen esetben a büntetőjogi felelősség vizsgálatát a számlázási láncolat minden tagjára ki kell terjeszteni, mellyel kapcsolatban a tettesi büntetőjogi felelősséget a számlázási láncolaton keresztül színlelt módon felszámított általános forgalmi adót az adóhatóság előtt tett valótlan nyilatkozattal elszámoló gazdasági társaság vezető tisztségviselőjét érintően kell vizsgálni.”²³⁶

c) Szándékosság, gondatlanság

A költségvetési csalás I. alapesete szerinti bűncselekményt csak szándékosan lehet elkövetni, az egyenes szándék nem feltétel, bár az eshetőleges szándékú elkövetést a gyakorlatban nehéz elképzelni.

Az elkövetőnek tisztában kell lennie a megtévesztő jellegű magatartásával és azzal is, hogy ezzel okozati összefüggésben egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy ugyanazon tényállásszerű magatartás több költségvetést is sérthet. A Legfelsőbb Bíróságnak a 2012. január 01. napja előtt hatályos Btk. 314. §ában szabályozott, az EK pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekménye kapcsán e kérdésben kifejtett álláspontja továbbra is követendő a törvényi egységet teremtő költségvetési csalás esetében is: „az elkövető tudatának nem kell átfognia a sértett személyét, azt, hogy egy vagy több támogató támogatás-politikáját sértette-e”. (EBH. 2008. 1854.) Természetesen a költségvetési csalás esetében ugyanez érvényes a bevételek tekintetében is: az elkövetőnek nem kell tudnia, hogy a hamis számlák felhasználása folytán a hazai és az uniós ÁFA-bevétel egyaránt csökken. Vagyis egyik költségvetés vonatkozásában sem hivatkozhat a Btk. 20. §-a szerinti tévedésre.

A PIF Irányelv 3. cikke szerinti csalás esetében hasonló a helyzet: a 3. cikk (1) bekezdése alapján a cselekmény csak akkor minősül az Irányelv hatálya alá eső csalásnak, ha azt szándékosan követik el. Az Irányelvet megelőző bűncselekményi katalógusok közül a PIF

²³⁶ A Legfőbb Ügyészség KF. 6738/2014. 3-I. számú iránymutatása.

Egyezmény csak a szándékos cselekményt vagy mulasztást rendelt büntetendőnek, viszont a Corpus Juris már így fogalmaz: „A közösségi költségvetést mind a kiadások, mind a bevételek oldalán érintő csalás bűncselekmény, amennyiben az alábbi módok egyikén *akár szándékosan, akár hanyag vagy tudatos gondatlansággal követik el*.”²³⁷ Az EU döntéshozó testületei valamennyien megfogalmazták álláspontjukat a csalásokkal kapcsolatban, e dokumentumokban a büntetőjogi felelősségre vonatkozó álláspontjukat is kifejtették:

A Tanács a büntetőjogról szóló 2009-ben elfogadott következtetéseiben²³⁸ így fogalmaz: Az EU büntetőjogi jogalkotása csak olyan magatartásokra írhatja elő büntetést, *amelyeket szándékosan követtek el*.” Ugyanakkor: „A gondatlan magatartás esetében a kriminalizálást az egyedi ügyek vizsgálata alapján kell megfontolni, és csak akkor engedni, ha az alapvető jog vagy érdek védelme miatt szükséges, például az emberi életet vagy a súlyos károkkal fenyegető helyzetet előidéző gondatlan magatartások”.²³⁹

Az Európai Parlament 2010-ben elfogadott állásfoglalása²⁴⁰ szerint „mivel az uniós büntető jogszabályoknak – főszabályként – kizárólag olyan cselekmények tekintetében szabad szankciókat előírniuk, amelyeket *szándékosan, vagy – kivételes körülmények mellett – súlyos gondatlansággal* követtek el, és azoknak az egyéni bűnösség elvén kell alapulniuk (nulla poena sine culpa), bár bizonyos jogsértéstípusok esetén indokolt lehet kivételt tenni, és egyetemleges felelősséget számon kérni”; „az egyéni bűnösség elve (nulla poena sine culpa), azaz szankciókat csak olyan cselekményekre lehet előírni, amelyeket *szándékosan vagy – kivételes körülmények mellett – súlyos gondatlansággal* követtek el”.

Végül a Bizottság már említett Közleménye – a tagállami jogok összehasonlítása nyomán levont következtetéseiben a nemzeti jogokról szólva – így fogalmaz: „A szándékos magatartás valamennyi uniós büntetőjogi jogi aktus esetében szerepel a tényállásban, de néhány esetben a rendelkezés kitér a súlyos gondatlanságra is.”

Látható tehát, hogy az EU-s büntetőpolitikai megközelítés nem zárja ki eleve a gondatlan elkövetés közösségi szintű, pönalizálásra felhívó szabályozását, azonban ezeket nem az említett katalogizált bűncselekményekre (csalások és a hozzájuk kapcsolódó

²³⁷ „Fraud affecting the budget of the European Communities constitutes a criminal offence, both in the area of expenditure and in the area of receipts, when one of the following acts has been carried out either intentionally or by recklessness or by gross negligence”

²³⁸ Council conclusions on model provisions (doc. 16798/09)

²³⁹ "EU criminal legislation should, as a general rule, only prescribe penalties for acts which have been committed intentionally."; "Negligent conduct should be criminalised when a case-by-case assessment indicates that this is appropriate due to the particular relevance of the right or essential interest which is the object of protection, for example in cases of serious negligence which endangers human life or causes serious damage."

²⁴⁰ Az Európai Parlament 2012. május 22-i állásfoglalása a büntetőjog uniós megközelítéséről (2010/2310(INI))

bűncselekmények) tartja elképzelhetőnek, hanem egyéb bűncselekményekre, amelyeknek a közösségi szintű szabályozása egyszer majd esetleg szóba kerülhet. (Pl. az EUMSZ 83. cikke /1/ bekezdésében írt bűncselekmények: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés.)

Végül a PIF Irányelv e tekintetben nem követte a Corpus Juris felelősségre vonatkozó elképzeléseit, és a csalások tekintetében csak a szándékos elkövetést tekinti olyannak, ami megalapozza a hatályát.

Tekintve, hogy a PIF Irányelv nem keletkeztet a gondatlan elkövetés esetére pönalizálási kényszert, a magyar tényállás e tekintetben is kompatibilis a PIF Irányelvvel.

d) A bűncselekmény sértettje

A bűncselekmény sértettje a Btk. 396. §-ának (9) bekezdésében értelmezett költségvetések „tulajdonosa”: a magyar állam, az Európai Unió, harmadik állam, és a nemzetközi szervezet. A magyar állam büntetőigényét az Alaptörvény 29. cikke, valamint az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. Törvény 1. §-a értelmében az ügyészség érvényesíti. Amennyiben azonban az állam más szerve volt a feljelentő, a Be. 195. §-a (2a) bekezdése értelmében panaszjoga van.

A sértetti jogok azonban nem teljes körűek. Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB. határozata értelmében „nincs annak akadály, hogy a közhatalommal rendelkező állami szervezet sértett a bűncselekményből származó vagyoni kárának megtérítése végett magánfélként fellépjen”, ám „alkotmányos követelmény, hogy közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen állami szervezet se vehesse át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét.”²⁴¹ Nincs tehát mód arra, hogy az állami szervezetek pótmagánvádlóként lépjenek fel. Egy másik fontos sértetti jogosultság a polgári jogi igény érvényesítése. A 2010. évi CXXII. törvény (NAV törvény) 13. § (2) e) pontja szerint a NAV adóztatási szerve, illetve vámszerve előterjeszti a hatáskörébe tartozó kötelező befizetésekkel vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekménnyel okozott kár megtérítése iránt az állam nevében a polgári jogi igényt. E törvényhely feljogosította a NAV-ot a magánfélként történő fellépésre. A Kúria 2015. november 16. napján meghozott büntető jogegységi határozata azonban egyértelművé teszi: „A Nemzeti

²⁴¹ 42/2005. (XI. 14.) AB.

Adó- és Vámhivatal a büntetőeljárás során a hatáskörébe tartozó kötelező befizetésekkel vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekménnyel okozott kár megtérítése érdekében magánfélként polgári jogi igényt nem érvényesíthet, és ennek biztosítása érdekében zár alá vételt sem indítványozhat.” Ennek oka, hogy - amennyiben a bűncselekményt a NAV hatáskörébe tartozó kötelező befizetéssel vagy a magyar költségvetésből származó támogatásokkal kapcsolatban követik el - a sértett a magyar állam, és nem a NAV. Polgári jogi igényt kizárólag a sértett vagy (a Be. 54. § (4) alapján) az ügyész terjeszthet elő, más nem. Ugyanis a Kúria indokolása szerint: „A Be. 54. § (4) bekezdése a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (a továbbiakban Pp.) meghatározott feltételekkel jogosítja fel az ügyészt a polgári jogi igény érvényesítésére. A Pp. 9. § (1) bekezdése alapján az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett indíthat keresetet, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.

Mindebből következően a Be. rendelkezései alapján a sértett – az adott ügyekben a Magyar Állam – érdekében az ügyész jogosult a polgári jogi igény bejelentésére.”

e) A sértettre vonatkozó szabályok és PIF Irányelv

Nem tér ki azonban az Alkotmánybíróság és a Kúria arra, hogy hogyan alakulnak a sértetti jogok, ha a sértett nem a magyar állam, hanem az EU, harmadik állam, vagy pedig nemzetközi szervezet. (Sőt az ÁFA esetében: a magyar állam és az EU együtt.) Ugyanis ezen sértettek büntetőjogi igényérvényesítésének eldöntésére nem ad jogi alapot az Alaptörvény, amire az Alkotmánybíróság és a Kúria a fenti döntéseit alapozta. Továbbra is kérdés tehát, hogy lehet-e magánfél vagy pótmagánvádló például az EU, vagy harmadik állam, mint a magyar államtól elkülönült identitás. A kérdés az egyéb sértetti jogokat is érinti. Például az EU esetében ki a jogorvoslati jog gyakorlója. (A büntetőügyben eljáró hatóság, az ügyészség és a bíróság oldaláról nézve ez azt is jelenti, hogy kit kell értesíteni pl. a nyomozás elrendeléséről, megszüntetéséről, stb.) Európai Ügyészség, aki az Unió büntetőjogi igényét érvényesítse a bíróság előtt, még nincs, és elképzelhető, hogy legalábbis középtávon még nem is lesz, ám a polgári és egyéb jogi igények érvényesítésére ott a Bizottság Jogi Szolgálat.²⁴²

²⁴² A Jogi Szolgálat a Bizottság belső jogi tanácsadó testülete, ami főigazgatóságként (Directorate-General) működik, és három fő felelősségi területe van: a jogi tanácsadás a Bizottság, a többi Főigazgatóság és a szervezeti egységek, ügynökségek részére; a jogszabály-kezdeményezés dokumentumai jogi minőségének a biztosítása, és a Bizottság jogi képviselte minden bíróság előtti ügyben, a Luxemburgi EUB-on és azon kívül.

A sértett vonatkozásában nem lehet említés nélkül hagyni a hatályos Be. sértettre vonatkozó rendelkezésének²⁴³ a Kúria BK 90 szerinti értelmezését, valamint az EU Áldozatvédelmi Irányelvében a sértett eljárásjogi helyzetére vonatkozó normákat. Ezek összevetéséből ugyanis kiderül, hogy az Áldozatvédelmi Irányelv sértettre vonatkozó kritériumainak a hatályos Be. szövege megfelel, de a Kúria BK 90-ben kifejtett értelmezése már nem.

A sértett fogalma a hatályos Be. alapján:

„51. § (1) Sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.”

Ez a megfogalmazás kellően absztrakt, emiatt az Áldozatvédelmi Irányelv 2. cikke (1) bekezdésében írt sértett-fogalom maradék nélkül beleilleszthető:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában:

a) 'áldozat':

i. olyan természetes személy, aki közvetlenül bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett – ideértve a fizikai, szellemi vagy érzelmi sérülést, vagy gazdasági hátrányt;”

A kérdés az, hogy vajon a leszűkítő értelmezés mellett lehet-e sértett az EU költségvetése, vagy az annak kezeléséért felelős szerv? A problémát az új Be. sértett-fogalma²⁴⁴ feloldja, amikor bevezeti a nem természetes személy kategóriáját is a fogalomba, és az Áldozatvédelmi Irányelvnek is (ismét) megfelelteti:

„50. § A sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette.”

Így nem lesz akadálya annak, hogy a költségvetés gazdája eljárási jogait a hazai bíróság előtt gyakorolja. Mivel azonban a sértettre a PIF Irányelv semmilyen speciális szabályozást nem ír elő, *inkompatibilitás közte és a magyar szabályozás között nincs.*

f) Az elkövetési tárgy összevetése a költségvetési csalás és a PIF Irányelv rendelkezéseiben

A bűncselekmény elkövetési tárgya a költségvetésbe történő befizetések (pl. adó, vám, illeték) a Btk. 396. § (1) bekezdés a) pontja esetében; az azokkal kapcsolatos kedvezmények (pl. adókedvezmény, adómentesség) a 396. § (1) bekezdés b) pontja esetében; illetve a költségvetésből származó pénzeszközök (pl. állami vagy EU-támogatások) a 396. § (1)

²⁴³ 1998. évi XIX. törvény, 51. § (1) bekezdés.

²⁴⁴ 2017. évi XC. törvény 50. §.

bekezdés a) és c) pontja esetében, attól függően, hogy a csalás a költségvetést annak bevételi, vagy pedig kiadási oldalán sérti-e. A költségvetést a Btk. az alábbiak szerint értelmezi: (396. § (9) bekezdés):

„E § alkalmazásában

költségvetésen az államháztartás alrendszereinek költségvetését – ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat –, a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat kell érteni. Költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában elkövetett bűncselekmény tekintetében a felsoroltakon kívül költségvetésen a külföldi állam által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell;”

Az Áht.- amint már utaltunk rá – a bevételeket és a kiadásokat példálózóan sorolja fel:

„5. § (1) Költségvetési bevételek különösen

a közhatalmi – adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak, és más fizetési kötelezettségek – bevételek,

a közfeladatok ellátása során nyújtott közszolgáltatások ellenértékei,

az európai uniós forrásokból és az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek,

e törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek, és a kapott kamatok.

(2) Költségvetési kiadások különösen

a költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai,

az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások,

az európai uniós tagságból és más nemzetközi kötelezettségekből származó fizetési kötelezettségek,

a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból finanszírozott ellátások,

a nemzeti vagyonnal kapcsolatos kiadások, és

az államháztartás alrendszereinek adósságával kapcsolatos kiadások.

A bevételeket és kiadásokat az éves költségvetési törvény részletesen tartalmazza.”

A Btk. korábbi rendszere a költségvetési bevételeket nem azok jellegére (pl. adójellegű bevételek, díjjellegű bevételek, szankció jellegű bevételek, egyéb bevételek) tekintettel védte. Külön tényállás szólt az adókról (régi Btk. 310. §). A Btké. 26. §-a ugyanakkor felsorolta, hogy a büntetőjogi védelem szempontjából mely bevételeket kellett az adókkal egy tekintet

alá vonni. Így adóként kellett kezelni a társadalombiztosítási, az egészségbiztosítási és a nyugdíjjárulékot is, amelyek vonatkozásában elkövetett bűncselekményekkel szemben külön tényállás szerepelt a Btk-ban. Ugyancsak külön tényállás volt a vám, a nem közösségi adók és díjak, valamint a biztosíték tekintetében elkövetett bűncselekményekre. Az egyik adónemet, a jövedéki adót kiemelve ugyancsak külön tényállást alkotott a jogalkotó. Az uniós forrásból származó, ám költségvetési bevételként megjelenő támogatásokat azonban nem a magyar költségvetés bevételi, hanem az uniós költségvetés kiadási oldalán védte külön tényállással a törvény. A költségvetési csalást a régi Btk-ba beiktató 2011. évi LXIII. törvény indokolása szerint a befizetési kötelezettségek nem korlátozódnak a hatályos törvény szerinti adókra és az adó fogalma alá eső (Btké. 26. §) befizetési kötelezettségekre, továbbá vámrá, vámtartozás megfizetését szolgáló biztosítékra, nem közösségi adókra és díjakra vonatkozó – jogszabályon alapuló – befizetési kötelezettségekre, annál szélesebb kört ölelnek fel. Ide tartoznak azok a magatartások is, amikor az elkövető a költségvetéssel szemben fennálló egyéb egyoldalú (pl. bírságfizetési), továbbá kontraktuális kötelezettségéből származó befizetési kötelezettségének csalárd módon nem tesz eleget, és ezzel okoz vagyoni hátrányt. A régi Btk. rendszerében a nem adójellegű bevételek közül nem védte speciális tényállás például a szankció jellegű, díjjellegű vagy kontraktuális (pl. privatizációs) bevételeket. Amennyiben ezekre követték el a bűncselekményt, más tényállás (például csalás) alapján kellett a magatartást elbírálni. Az új szabályozás szerint mindezen bevételek vonatkozásában immár a költségvetési csalást kell megállapítani.

A költségvetési bevételekkel kapcsolatos *kedvezmények* a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének b) pontjában írt magatartás elkövetési tárgyai.

Nem korlátozódnak a vámkedvezményekre, adókedvezményekre, mert ide tartozhatnak egyéb adóelőnyök, például az adómentesség, továbbá az illetékmentesség, egyéb eljárási díjmentességek, járulék- és járadékmentességek, kedvezmények, stb. is. Mindezek a költségvetési bevételek olyan korrekcióit jelentik, amelyek a kormány (EU, stb.) valamely gazdaságpolitikai, társadalompolitikai koncepciójának, céljának a megvalósítását szolgálják. Ennek megfelelően lényegében fordított előjelű támogatásoknak minősülnek, tehát olyanoknak, amelyek nem a költségvetésből származó pénzeszközökben, hanem az oda történő befizetések jogszerű csökkenésében realizálódnak.

Fontos megjegyezni, hogy az Általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvényben (a továbbiakban: ÁFA-törvény) szabályozott adólevonási jog *nem kedvezmény*. (Az alanyi adómentességet élvezők nem is élhetnek vele.) Az ÁFA-törvény indokolása szerint:

„Az adólevonási jog biztosítása az általános forgalmi adózásban az adóhalmozódás kiküszöbölését szolgálja azáltal, hogy az adóalany saját adófizetési kötelezettségéből levonhatja azt az előzetesen felszámított adót, amely az adóköteles termék értékesítéséhez és szolgáltatás nyújtásához általa beszerzett termékhez, igénybevett szolgáltatáshoz kapcsolódik. Az adó jellegéből következő főszabály, hogy ha az adóalany nem, vagy nem teljes mértékben az adóköteles gazdasági tevékenysége keretében, annak segítése érdekében használja fel a terméket és a szolgáltatást, az adólevonási joggal nem, vagy csak részben élhet. A törvény előzetesen felszámított, így levonható adónak minősíti azt az adót, amelyet az adóalanyra egy másik adóalany – ideértve az eva-alanyt is – hárított át, a termék importjához kapcsolódóan illetve az előleg részeként megfizetett adót, valamint azt, amit az adóalany saját maga fizetendő adóként megállapított.”

Mivel tehát az adólevonás nem kedvezmény, hanem a hozzáadottérték-adózás egyik jellegzetessége, a célja pedig – a leírtaknak megfelelően – az adó halmozódásának a kiküszöbölése, a legtipikusabbnak mondható ÁFA-bűncselekmények (levonás, visszaigénylés vonatkozásában történő elkövetés) eseteire nem a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének b), hanem az a) pontja vonatkoztatható.

A költségvetési kiadásokat tekintve az új rendelkezés a lehető legszélesebb értelmű „pénzeszközök” szót használja. Az indokolás szerint ennek az a jelentősége, hogy így kiküszöbölésre kerülnek azok a problémák, amelyek a „támogatások” kifejezésnek a gyakorlatban elterjedt szűkítő, a jelenlegi Költségvetési Rendeletet hatályában megelőző 1605/2002/EK, Euratom Tanácsi Rendelet 108. cikkének fogalom-meghatározása szerinti „közvetlen, visszteher nélküli” támogatásként értelmezéséből fakadnak. (A Költségvetési Rendelet 121. Cikke.)

Az Indokolás e részéhez kapcsolódik az a jogeset, amely az uniós költségvetés védelmét szolgáló régi Btk 314. §-a (1) bekezdésének a) pontjában írt, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekménye, valamint a 288. § szerinti jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűncselekménye kollíziójára lehet példa.

Az eset történeti tényállása szerint az Európai Unió intervenciós céllal, pályázati úton kiválasztott gabonaraktárakba nagyobb mennyiségű gabonát tárolt be. A raktáraknak díjazás ellenében megőrzési kötelezettségük volt. A raktárak ehelyett a következőket tették:

- a piaci ár növekedése miatti extraprofit érdekében az intervenciós készletet egyszerűen eladták;
- a gabona tulajdonjogát fiktív minőségromlásra hivatkozva szerzik meg ugyanilyen célból;

- a likviditási problémáikat oldották meg az intervenció készlettel;
- raktározó a minőségmegóvási kötelezettségének nem tesz eleget, de a szerződés szerinti díjat felveszi.

A fenti cselekményekkel kapcsolatban két fő kérdés merült fel:

- a. megállapítható-e a Btk. 314. §-ában írt bűncselekmény, ha a raktározó nem közvetlenül a pénzalapot kezelő szervezettel van kapcsolatban;
- b. megállapítható-e a Btk. 314. §-ában írt bűncselekmény, ha a tevékenységéért nem támogatást, hanem díjazást kap?

A válaszok két álláspont mentén körvonalazódtak:

Az első álláspont szerint az intervenció céljával betárolt gabona céltól eltérő, engedély nélküli eladása nem tényállásszerű a Btk. 314. §-a szempontjából. E bűncselekmény elkövetési tárgya ugyanis csak „támogatás” lehet.

A támogatásokat a Tanács 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendelete (az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről) 108. Cikke határozza meg.²⁴⁵ Eszerint

(1) A támogatások a költségvetésből nem visszatérően juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, a következők finanszírozására:

- a) vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés elérésének segítésére szánt tevékenység;
- b) vagy egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működése.

Az intervenció tehát *nem tartozik a támogatások körébe, mivel a 1605/2002 EK, Euratom rendelet 108. cikk (1) bekezdés a) pontjában írt definíciót megszorítóan kell értelmezni.* Az intervenció finanszírozása nem visszatérő nélküli közvetlen juttatás. Ez esetre az 1605/2002 EK, Euratom rendelet 88. cikkének (1) bekezdés b) pontját (közbeszerzések) kell alkalmazni. Az elkövetési tárgy mellett az elkövetési magatartás sem tényállásszerű, mivel az elkövetők nem a „támogatás” (valójában finanszírozás) megszerzése érdekében fejtették ki tevékenységüket.

Minderre tekintettel a tényállás nem gazdasági, hanem vagyon elleni bűncselekményt (sikkasztás) alapoz meg.

A másik álláspont szerint azonban az agrárintervenció része az Európai Unió egyik legrégebbi integrációs politikájának, az 1962-ben életre hívott Közös Agrárpolitikának (KAP). A politika

²⁴⁵ A hatályos Költségvetési Rendelet közvetlen elődje

létrehozásának egyik legjelentősebb mozgatórugója annak felismerése volt, hogy a piacok stabilitásához jelentős termelői és fogyasztói érdek fűződik. Minthogy a tagországok az integrációt megelőzően egymástól függetlenül is erősen intervenciós agrárpolitikát alakítottak ki, ez meghatározta a KAP alapvető struktúráit is, mely így messze túlmutat a vámunió és az azonos versenyfeltételek biztosításán. A KAP-ot (és az agrárpiaconak stabilizációját) az Európai Közösségekről szóló Szerződés (Római Szerződés) 39. Cikke iktatta be.

A KAP legfontosabb területe a mezőgazdasági piacok közösségi szabályozása. A szabályozás finanszírozására jött létre az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA). Míg az EMOGA Orientációs Részlege a mezőgazdasági és vidéki agrárstruktúra átalakítását finanszírozza, a piacok és árak stabilitását, a termelők jövedelmének garantálását az EMOGA Garancia Részlege biztosítja.

A Garancia Részlegen belül a termékpályák támogatása öt mechanizmuson keresztül valósul meg:

- 1 közvetlen termelői támogatások
- 2 külpiaci intézkedések
- 3 belpiaci intézkedések
- 4 egyéb intézkedések
- 5 intervenciós intézkedések

Intervenciós céllal a közösség a piaci árnál magasabb, garantált áron vásárolja fel a terméket. Mind a felvásárlás, mind pedig a termék felhasználása a piac szabályozásának eszköze.

A 2005-ben elfogadott, 2007-ben életbe lépett változtatások értelmében az EMOGA helyét az agrárpiacon beavatkozások finanszírozásában az EMGA (Európai Mezőgazdasági Garancia Alap) vette át.

A gabonaintervenció tehát a közös agrárpolitika eszköze. Ez az eszköz támogatásnak minősül, az uniós jogszabályokon kívül többek között a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény értelmében. (Amely azóta hatályon kívül került és helyét a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény vette át.) Olyan támogatásnak méghozzá, amely büntetőjogi védelmet

igényel (a Tanács 2988/1995/EK, Euratom Rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, preambulum, a Bizottság 1848/2006/EK Rendelete²⁴⁶)

A gabonaintervenciót tehát a közösségi támogatások (ld. 2003. évi LXXIII. törvény 3. §-ának g) pontja) rendszere részének kell tekinteni. E támogatásokat az EMOGA (illetve most már az EMGA) finanszírozta a vonatkozó közösségi jogszabályok, a 2003. évi LXXIII törvény 2. §-a, és a 104/2004. Korm. rendelet szerint. Az intervenciót a közösség nevében a miniszter akkreditációja alapján a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH)²⁴⁷ bonyolítja le (81/2003. Korm. rendelet, és 256/2007. Korm. rendelet), amely az Agrárintervenciós Központ és a SAPARD Hivatal jogutódja.

Az MVH a piacsabályozást egy támogatási rendszer keretében oldja meg, melyhez a raktározás a feltételrendszer biztosítását szolgálja. Téves az a jogértelmezés, mely a Btk. 314. §-ában írt, az EK költségvetését annak kiadási oldalán sértő bűncselekmény megvalósulását leszűkíti a közvetlen támogatásokra, illetve kizárja azon az alapon, hogy a raktározó cég nem közvetlenül az uniós pénzalapot kezelő szervezettel van kapcsolatban, és tevékenységéért nem támogatást, hanem díjazást kap.

A kifejtettek értelmében az MVH az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: PIF Egyezmény) 1. Cikk 1a. pontjának megfogalmazása szerinti olyan szerv, amely az EK nevében kezeli (az EMGA-ból származó) költségvetési pénzt.

Magyarország a PIF Egyezmény nyomán, annak fogalommeghatározásait átvéve beiktatta a Btk.-ba az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekményét. A felmerült két fő kérdés közül (megállapítható-e a Btk. 314. §-ában írt bűncselekmény, ha a raktározó nem közvetlenül a pénzalapot kezelő szervezettel van kapcsolatban, illetve ha a tevékenységéért nem támogatást, hanem díjazást kap) tehát az elsőre a helyes válasz az, hogy az MVH a Btk. 314. §-a szerinti, az EK nevében pénzalapot kezelő szerv.

A transzpozíció eredménye egyetlen – ám annál lényegesebb – ponton tér el a PIF Egyezményben írtaktól: míg az eredeti dokumentum szerint a cselekményt a költségvetésből származó „összegekre” lehet elkövetni, a Btk-ba ez (ismeretlen okból) úgy került bele, mint „támogatás”, ami a PIF Egyezményénél jóval szűkebb fogalom.

²⁴⁶ A hatályos rendelet: a Bizottság (EU) 2015/1971 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. július 8.) az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapot és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot érintő szabálytalanságokra vonatkozó jelentéstételre vonatkozó különös rendelkezésekkel történő kiegészítéséről és az 1848/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről.

²⁴⁷ Az akkori szabályozás szerint. Ahogy korábban utaltam rá, az MVH szerepét más szervek vették át.

A második fő kérdés eldöntéséhez mindenekelőtt le kell szögezni, hogy (egy cselekménytípus kivételével) téves az az értelmezés, miszerint a cselekményt a szerződés szerint járó díjra követték el.

Valójában a négy kategóriába sorolt tipikus elkövetési magatartások közül az elsőt (ahol a piaci ár növekedése miatti extraprofit érdekében az intervenciós készletet eladták), a másodikat (amelynél a gabona tulajdonjogát fiktív minőségromlásra hivatkozva szerzik meg ugyanilyen célból) és a harmadikat (ahol a likviditási problémáikat oldották meg az intervenciós készlettel) is a támogatott intervenciós gabonára követték el. Az elkövetők azonban nem a támogatás kedvezményezettjei (a garantált áron eladók) voltak, hanem a raktározók. Ez azonban a Btk. 314. §-a szerinti bűncselekmény megállapításának nem akadálya.

Az már az egyedi esetek vizsgálatától függ, hogy a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének az a) pontját, vagy a Btk. 314. §-a (3) bekezdésének az a) pontját lehet-e megállapítani.

Mindössze a negyedik elkövetési típus esetében (amikor a raktározó a minőségmegóvási kötelezettségének nem tesz eleget, de a szerződés szerinti díjat felveszi) merülhet fel más bűncselekmény, mégpedig a csalás megállapíthatósága, mivel itt a bűncselekményt kifejezetten a díjra, és még közvetetten sem a támogatott gabonára követik el. (Amennyiben a PIF Egyezmény rendelkezése az eredeti szöveghez hűen került volna beillesztésre a Btk-ba, ez sem okozna problémát. A hatályos szöveg mellett azonban az európai bűncselekményt csak támogatásokkal kapcsolatban történő valótlan nyilatkozattal, stb. lehet elkövetni.)

A költségvetési csalás megszövegezése az előbbi példán bemutatott problematikákon (a támogatás értelmezése, a bűncselekmény alanya) is túlmutató, nagyobb jelentőségű változást hozott.

Az 1961. évi V. törvény 226. §-a, majd az azt felváltó 1978. évi IV. törvény 288. §-a (a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése) egyaránt a népgazdaság szerveinek megtévesztése ellen biztosított büntetőjogi védelmet.

A két tényállás a népgazdaságot védte a beruházás engedélyezésével, terv jóváhagyásával, ármegállapítással, illetve gazdasági előny megszerzésével kapcsolatos döntések manipulálásával szemben. Az előny fogalmát sem a piacgazdasági értelemben kellett vizsgálni (ld. álló- és forgóeszközök elosztásának befolyásolása). Az 1993. évi XVII. törvény azonban már kifejezetten a támogatások rendszerét állítja a védelem fókuszába: A Btk. 288. §-a a népgazdaság szerveinek megtévesztésével szemben biztosít büntetőjogi védelmet. A

javaslat 65. §-a e törvényi tényállást alapvetően módosítja. A bűncselekmény tárgya az állam által biztosított gazdasági támogatások rendszere.²⁴⁸

A tényállást a 2001. évi CXXI. törvény alakította át a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésévé (régi Btk. 288. §). A törvényhez fűzött indokolás szerint a bűncselekmény új tényállása *„az állam által biztosított gazdasági előny jogtalan megszerzését rendeli büntetni. Gazdasági előny alatt érteni kell az államháztartás egyes alrendszereinek költségvetése terhére, a gazdálkodás körében, a gazdálkodó szervezetek részére, ingyenes vagy kedvezményes pénzügyi források biztosítását.”*

A költségvetési csalással a jogalkotó elszakadt a költségvetésnek a gazdálkodás körében, gazdasági előny megszerzése érdekében végrehajtott megtévesztésektől történő megvédésével: a bűncselekmény tényállása immár nem a gazdasági bűncselekmények között található; nem tényállási elem a gazdasági előny, (vagy bármilyen előny) megszerzése, mint célzat, és a törvény szövegében nincs kiemelve a támogatás, mint a gazdasági előny privilegizált esete. A Btk. 396. §-a (9) bekezdésének a) pontja szerint költségvetésen az államháztartás alrendszereinek költségvetését kell érteni, de a tényállás alkalmazásában ide értendők a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetése és az elkülönített állami pénzalapok is (ezek egyébként 2011. január 01. óta a központi alrendszer részét képezik). Az Áht. 3. §-a szerint az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. A központi alrendszerbe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, és a köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv, az önkormányzati alrendszerbe pedig a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti önkormányzat és az országos nemzeti önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, és az ezek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzeti önkormányzati, országos nemzeti önkormányzati költségvetési szerv.

Ennek megfelelően – a korábbi törvényi megoldásoktól eltérően, de egyezően a kormányzati büntetőpolitikával – a magyar állami költségvetés kiadásaiból származó pénzeszközöket azok teljességében védi, függetlenül attól, hogy ezek támogatás, gazdasági előny, vagy más költségvetési kiadás formáját öltik-e, és nem kell a piacgazdaság szereplőjének lenni a pénzeszközök címzettjeinek. Természetesen tipikusan a támogatások a bűncselekmény elkövetési tárgyai, de elképzelhető az Áht. 6. §-ában foglalt bármely más költségvetési kiadásra történő elkövetés is. Így többek közt a költségvetési szervek nem támogatás jellegű költségvetési juttatásai vonatkozásaiban is elkövethető a bűncselekmény (pl. a szerv személyi

²⁴⁸ Részlet az indokolásból.

vagy dologi juttatásaira előírányzott összegre). Költségvetési csalás lehet a közbeszerzési eljárás során elkövetett csalás is, ha az – például a verseny kiküszöbölésének következményeként – vagyoni hátrányt okoz a költségvetésnek. E tekintetben a hűtlen kezeléstől, a hivatali visszaéléstől és a gazdasági csalástól való elhatárolás különös figyelmet igényel.

Természetesen a támogatások és más gazdasági jellegű előnyök helyett a költségvetésből származó összes pénzeszközt fókuszba állító védelem miatt nem követelmény többé, hogy az jogszabályon alapuljon, szemben a régi Btk. 288. §-ának szabályozásával.

A Btk. 396. §-ának (6) bekezdése a költségvetés egyik adóbevételének, a jövedéki adónak különleges védelmet biztosít. A jövedéki termékek külön jogszabályban megállapított feltétel hiányában, vagy engedély nélkül történő előállítás, megszerzése, tartása, forgalomba hozatala, az azzal való kereskedés is bűncselekmény, és az (1)-(5) bekezdés szerint büntetendő, az okozott vagyoni hátrány mértékétől függően. Erre a kodifikációs megoldásra azért volt szükség, mert a régi Btk. 311. §-a szerinti visszaélés jövedékkel tényállásában írt magatartást nem lehetett az (1) bekezdésben írt alapeseti elkövetési magatartás alá vonni (hisz itt nincs megtévesztés).

Az elkövetési tárgy – egyedülálló módon – teljesen integráltan védi a költségvetéseket, függetlenül attól, hogy hazai, EU-s, nemzetközi szervezet vagy harmadik állam költségvetéséről van szó. Ezzel nem csak a védelemnek az EUMSZ 83. cikke (1) bekezdésében írt azonos alapjait teremtette meg a jogalkotó, de maradéktalanul teljesítette az EUMSZ. 325. cikke (2) bekezdésében foglalt azon követelményt, ami szerint „A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.” A védelem integráns abban a tekintetben is, hogy független a költségvetés(ek) kiadási vagy bevételi oldaltól. Az integrált védelem a vagyoni hátrány számításában is megmutatkozik. Amint arra már a II.4.2.c. pont bevételi oldali csalásokkal foglalkozó részében (g) is utaltam, gondot okozhat a „háa alapú saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek” értelmezése, de csak azért, mert túl szélesre szabja az Irányelv hatályát. A költségvetési csalás tényállása azonban bármilyen költségvetési bevétel elleni csalásra alkalmazható.

- g) Az elkövetési magatartás összevetése a költségvetési csalás és a PIF Irányelv rendelkezéseiben

A költségvetési csalás I. alapesete három elkövetési magatartást fogalmaz meg.

Az a) pont szerinti magatartást mind a befizetési kötelezettségek, mind a költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában meg lehet valósítani, a b) pont szerinti magatartást

csak a befizetési kötelezettségekkel kapcsolatos kedvezményekkel, a c) pont szerinti magatartást pedig csak a költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában lehet megvalósítani.

A tévedésbe ejtés, tévedésben tartás a csalás bűncselekményéből már ismert tényállási elem, és minden (vagy majdnem minden²⁴⁹) csalási jellegű cselekmény „kötelező” eleme. A valótlan tartalmú nyilatkozat tétele azonban a legkönnyebben a tévedésbe ejtés, tévedésben tartás elkövetési magatartásokhoz viszonyítva magyarázható, s e körben a csalásnál írtakhoz képest további magyarázat szükséges.

A költségvetési csalás 2011. évi LXIII. törvénnyel bevezetett tényállás még nem tartalmazta a valótlan tartalmú nyilatkozat tételét, mint elkövetési magatartást. Ez kérdéseket vetett fel a tévedésbe ejtést illetően, amellyel kapcsolatban uralkodóvá vált nézet szerint megtéveszteni csak természetes személyt lehet. A jogalkalmazói gyakorlat azonban e tekintetben nem volt egyértelmű. Csalást állapított meg a bíróság a természetes személy megtévesztése nélkül is például a BH 1989.184 számú esetben, amelynek indokolása kiemeli: *„A számítógép hitelt érdemlően nyilvántartja az üzemeltető vagyoni jogi viszonyait, és a vállalat a számítógép adatszolgáltatásának segítségével tesz vagyoni jogi rendelkezéseket. Amikor a terhelt a saját kódszámán fiktív befizetést ütött a számítógépbe, megtévesztő magatartásával azt a látszatot keltette, hogy tartozásának kiegyenlítése megtörtént.”* A bíróság megtévesztettként több alkalommal is az „adóhatóságot” vagy más nem természetes személyt jelölt meg, vagy megállapította, hogy az elkövető számítástechnikai rendszerbe bevitt adatokkal követte el a megtévesztést. (Pl. BH. 1986. 53., Bh. 1993. 271., BH 1993. 408, stb.) Az 1/2006. BJE állásfoglalása az adócsalás-csalás kérdésében nem változtatta meg a joggyakorlatot az elektronikus adóbevallások (Art. 31. § (2) bekezdés) tekintetében sem, vagyis a tipikusan visszaigényléses ÁFA-csalások továbbra is csalásként minősültek. A 2011. évi LXIII. törvénnyel bevezetett tényállás esetében az indokolás egyértelművé tette, hogy a költségvetési csalás tényállása magába kívánja olvasztani mind a korábban adócsalásként, vagy ÁFA-ra elkövetett, vagy egyébként a költségvetést annak bevételi oldalán károsító csalások valamennyi alakzatát. Ezzel a tévedésbe ejtés helyes értelmezése tekintetében is állást foglalt, amennyiben a „tisztán” automatikus adatfeldolgozás eredményekénti vagyoni hátrányt is

²⁴⁹ A Btk. 374. §-ában írt gazdasági csalás bűncselekménye álláspontom szerint csak „pseudo-csalás”, mivel a „színelte gazdasági tevékenységet végez” fordulat (ami helyesebben gazdasági tevékenység színlelése lenne), valójában nem téveszt meg senkit, mert akik részt vesznek benne, azok tisztában vannak a tevékenység színlelt voltával. Egy semmire se jó tanulmány írója is, és a megrendelője is tudja, hogy a tanulmány csak arra kell, hogy annak révén pénzt „talicskázzanak ki” a cégből. (Ha ezt pl a polgármester teszi az önkormányzat pénzéből, akkor az viszont már költségvetési csalás.) És ha már itt tartunk: ez a tényállás nem gazdasági, hanem vagyoni elleni bűncselekmény. Vagyis: a gazdasági csalás nem gazdasági, és nem csalás...

tényállásszerűnek tekintette. (Ennek megfelelően az olyan értelmezés, ami szerint például a valótlan adatokat tartalmazó elektronikus adóbevallások esetén nem állapítható meg bűncselekmény, az Alaptörvény 28. Cikkével ellentétes lenne.)

Az új Btk. jelentős dogmatikai változást hozott a számítógéppel elkövetett csalás bűncselekményében. A tényállás kikerült a gazdasági bűncselekmények köréből, és jelenleg – progresszív, kárhoz kötődő büntetési tételekkel – a vagyon elleni bűncselekmények részét képezi. Jogi tárgya kettős, de elsősorban immár vagyoni jogokat védelmez. Az indokolás szerint csalástól történő különválasztása azért indokolt, mert *„hiányzik a klasszikus értelemben vett tévedésbe ejtés”*. A költségvetési csalás tényállásához kapcsolódó indokolás szerint az új elkövetési magatartás beiktatásának a célja az volt, hogy *„egyértelművé tegye, miszerint az adóbevallás vagy beszámolási kötelezettség elektronikus formában történő teljesítése során megtett valótlan adatszolgáltatással elkövetett megtévesztés is e cselekmény alá értendő. Szükséges ez azért is, mert a vagyon elleni bűncselekmények körében az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás meghatározásával elválik egymástól a technikai eszköz útján, vagy gépi adatfeldolgozás befolyásolásával elkövetett csalás a hagyományos értelemben vett, más személy megtévesztését feltételező csalástól.”*

A valótlan tartalmú nyilatkozat tétele egyébként a 2012. január 01-ét megelőzően hatályos Btk. 314. §-a (1) bekezdése b) pontjának egyik elkövetési magatartásaként szerepelt. A tényállás a PIF Egyezmény csalás-definíciójának átvételével került be a Btk-ba.

A valós tény elhallgatása a tévedésbe ejtéssel annyiban rokon, hogy mindkét esetben az elkövető magatartásától függ a nem a valóságot tükröző adatfeldolgozás a megtévesztett elméjében vagy a kijátszott rendszerben. Tehát nem az elkövetőtől függetlenül alakul ki, mint a tévedésben tartásnál, de utóbbihoz is hasonlít annyiban, hogy mindkét esetben az elkövető aktív magatartása lenne szükséges a tényállásszerű eredmény elhárításához.

A valós tény elhallgatása szintén szerepelt a PIF Egyezményben („non-disclosure of information in violation of a specific obligation”, s innen „az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan tesz eleget” szöveggel (tehát némiképp módosulva) került be 2002-től a Btk-ba. A PIF Egyezménnyel azonos csalás-definíciót tartalmaz a PIF Irányelv Javaslat, és némiképp finomított, jobban részletező, de e tekintetben azonos nyelvi fordulatot alkalmaz a PIF Irányelv. Mivel a hivatalos magyar fordítás a büntetőjog logikájával összeegyeztethetetlen szóhasználatot tartalmaz (*„információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése”*), az egyszerűsítést hangsúlyosan szem előtt tartó új Btk. a valós tény elhallgatása kifejezést tartalmazza. A valós tény elhallgatása esetében tehát az elkövetőt bizonyos tények

szolgáltatására kötelezi valamely norma vagy aktus, s ennek szándékos elmulasztása vezet a vagyoni hátrány bekövetkezéséhez. Amennyiben a kötelezés nyomán adatszolgáltatásra sor kerül, de a szolgáltatott adatok nem a valóságot tükrözik, a tévedésbe ejtés, vagy a valótlan tartalmú nyilatkozat tétele elkövetési magatartások állapítandók meg, ha pedig nincs adatszolgáltatásra kötelező norma vagy aktus, akkor a valós tény elhallgatásának relevancia hiányában nincs következménye. Abban az esetben viszont, ha van ugyan ilyen norma vagy aktus, de a valós tény elhallgatása nem alkalmas arra, hogy a tényállásszerű eredményt idézzon elő, bűncselekmény nem valósul meg, de adóigazgatási szankció (pl. mulasztási bírság - Art. 172. §) kiszabható.

A kedvezmény jogosulatlan igénybevétele a költségvetési csalás I. alapesetének speciális elkövetési magatartása, amely nemzetközi egyezmény nyomán került külön nevesítésre.

A manipulálás ez esetben nem a költségvetésbe történő befizetési kötelezettségre, hanem a költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményre irányul (ld. az elkövetési tárgynál írtakat). A 2012. január 01. előtt hatályos Btk. 314. §-a (2) bekezdésének b) pontja tartalmazta az EK pénzügyi érdekeinek befizetési kedvezmény céltól eltérő felhasználásával való megsértését, mint elkövetési magatartást. Ez a PIF Egyezmény csalás-definíciójának is a részét képezte, amit változatlanul átvett a PIF Irányelv Javaslat, és a PIF Irányelv is. A PIF Egyezmény és a PIF Irányelv Javaslat (és a PIF Irányelv is) a „*misapplication of a legally obtained benefit*” – „*jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása*” – kitételt használja, ami némiképp önmagában is konfúzus, de a magyar joglogikába még nehezebben volt beilleszthető. A költségvetés bevételi oldalán adott kedvezmény ugyanis nem olyan haszon, vagy előny, amivel kapcsolatban elképzelhető a céltól eltérő, vagy más miatt jogszerűtlen „felhasználás”. Hiszen a Kormány, az EU, vagy más által megfogalmazott gazdaságpolitikai vagy egyéb célnak a kedvezmény megszerzésekor van jelentősége. Amennyiben valaki korábban jogosult volt valamely kedvezményre, de a megszerzett kedvezménnyel él továbbra is annak ellenére, hogy arra valamilyen okból többé már nem lenne jogosult, az nem jelent mást, mint hogy az adott adómegállapítási időszakra már jogtalanul szerezte meg a kedvezményt. Tehát tulajdonképpen ismét csak annak bevételi oldalán téveszti meg a költségvetést. A kis-és középvállalatok társaságiadó-kedvezményét az adóév adójából lehet visszatartani. Amennyiben a társaság nem kis-vagy középvállalat, de az adóévről készített bevallásában mégis így tünteti fel magát, ugyanúgy jogtalanul csökkenti az adóbevételt, mintha kis- vagy középvállalati státuszát az adóév közben veszítette volna el. Mindkét esetben veszélybe kerül ugyan a kisebb vállalatok támogatásához fűződő gazdaságpolitikai cél, de csak közvetetten: azáltal, hogy a kedvezményt már jogosulatlanul is

szerezték meg. (Egyébként annak az ellenőrzésére sem igen van mód, hogy a kedvezményezett mire költötte a kedvezmény miatt a gazdálkodásában maradt többletet.)

A Btk. 396. §-a (1) bekezdés b) pontjában ír tényállás – az indokolástól némiképp eltérően – nem csak a bármely költségvetésbe történő befizetési kedvezményre terjesztette ki az elkövetési magatartást, hanem ez utóbbit is kiszélesítve a céltól eltérő felhasználást a „jogtalanul vesz igénybe” kitéttel váltotta fel. A kedvezmény jogtalan igénybevétele átfogóbb fogalom, amely magában foglalja a kedvezmény jogosulatlan megszerzését és ezzel közvetve a jogpolitikai céltól való eltérést is.

Az elkövetési tárgynál kifejtettek értelmében ugyanakkor az ÁFA-levonás és visszaigénylés nem kedvezmény, ezért jogosulatlan igénybevétele nem a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének b) pontjában, hanem ugyanezen bekezdés a) pontjában írtak szerint bírálendő el.

A 2012. január 01. előtt hatályos Btk. két tényállása tartalmazott speciális rendelkezéseket a támogatások céltól eltérő csalárd felhasználása esetére. A 314. § (2) bekezdésének a) pontja az EU költségvetéséből származó támogatások, a 288. § (2) bekezdése a magyar költségvetés alrendszeréből, illetve a külföldi állam, vagy nemzetközi szervezet költségvetéséből származó, céljelleggel nyújtott támogatás jogcímétől eltérő felhasználása esetére írt elő szankciót. A Btk. 396. §-a (1) bekezdésének c) pontja szerinti költségvetésből származó pénzeszközök jóváhagyott céltól eltérő felhasználása e magatartásokat foglalja egybe, és terjeszti ki valamennyi olyan pénzeszköze, mint elkövetési tárgyra, amelynek folyósításával kapcsolatban norma vagy aktus célt jelöl meg. Az ebben megfogalmazottaktól való eltérés teszi tényállásszerűvé a magatartást. Nem mentesít a felelősségre vonás alól, ha a célok általában, vagy lényegüket tekintve, esetleg részben megvalósulnak. A pályázati kiírásoknak ugyanis garanciális jelentőségük van, amint arra a Fővárosi Ítéltábla az 1 Bhar. 130/2007/6. számú ítéletében rámutatott.

Az olyan támogatásokra elkövetett bűncselekmények esetében, amelyek nem pénzeszköz juttatásában, hanem valamely költségvetési befizetés csökkentésében állnak, a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének b) pontja (kedvezmény jogtalan igénybe vétele) alkalmazandó.

Így hát – az absztrakt tényállási megfogalmazás miatt a magyar tényállás elkövetési magatartásai alkalmazhatók mind a közbeszerzés-alapú (ld. az elkövetési tárgynál írtakat), mind a nem közbeszerzés-alapú kiadási oldali csalások PIF Irányelvben előírt teljes körére. Ami a bevételi oldali csalásokat érinti, a magatartások a héaalapú és a nem héaalapú bevételekkel kapcsolatos csalásokra alkalmazhatók. A bevételi oldalon a PIF Irányelvnek való megfelelés két kérdés kapcsán merülhet fel. Az egyik a PIF Irányelv 3. cikk (2) bekezdés c. pont iii. alpontjában írt „jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása”, amit a

jogalkotó egy szélesebb fogalom használatával küszöbölt ki. A másik a „héával kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a héa-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával” fordulat, amint arról már a II.4.2.c. pont bevételi oldali csalásokkal foglalkozó részében (g) szó volt.

h) Az eredmény összevetése a költségvetési csalás és a PIF Irányelv rendelkezéseiben A költségvetési csalás I. alapesete eredmény-bűncselekmény, a befejezettséghez egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrány okozása szükséges. A megfogalmazás a jogalkotónak azt szándékát tükrözi, hogy *nemzeti szinten* megvalósuljon az egységes védelem a költségvetések között, vagyis egyenértékűnek ismeri el a hazai költségvetéseket, az uniós költségvetést, harmadik állam költségvetését és a nemzetközi szervezetek költségvetését. (A másik nagy kiegyenlítési lépés a büntetési tételek meghatározása volt, mert ezzel a költségvetések, vagyis a közvagyon védelmét a magánvagyonnal egyelő szintre emelte.)²⁵⁰ Ez szükséges alapfeltétele a *közösségi szintű* egységes védelemnek, de legalábbis jelzi a kívánatos irányt.

A Btk. 459. §-a (1) bekezdésének 17. pontja a következőképpen szól: vagyoni hátrány: e törvény eltérő rendelkezése hiányában a vagyonban okozott kár és az elmaradt vagyoni előny. Eltérő rendelkezést a Btk. egyedül a költségvetési csalás vonatkozásában fogalmaz meg:

„(9) E § alkalmazásában

(...)

b) vagyoni hátrány alatt érteni kell a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség nem teljesítése miatt bekövetkezett bevételkiesést, valamint a költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett vagy céltól eltérően felhasznált pénzeszközt is.”

²⁵⁰ Az új szabályozással kapcsolatban a szerzők – bár általában üdvözlük - néhány negatívumra is felhívják a figyelmet. Így például JACSÓ Judit a költségvetés kiadási oldalán elkövetett csalásokat, valamint a „refináltabb” praktikákkal elkövetett csalásokat fokozottabb büntetőjogi védelem alá venné. Ld: JACSÓ Judit előadása a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete és az Országos Kriminológiai Intézet „Régi és újabb vitakérdések a negyedik büntetőkódex kapcsán” című rendezvénysorozatán. Az összefoglaló megtalálható: <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/a-koltsegetesi-csalasrol>. Bár egy ilyen megoldás is megindokolható lett volna, ezúttal a jogalkotó kifejezett szándéka volt a két oldal minden elkövetési magatartásának azonos nevezőre hozatala, amit nem kívánt jogpolitikai értékelés tárgyává tenni. Ezzel ugyanis a büntetőjog „nevelő” célja került volna előtérbe (v. ö. „az egyik fajta lopás rosszabb, mint a másik fajta lopás”).

A vagyon egyenlő védelme alkotmányos alapokkal bír. A köz- és magánvagyon védelme korántsem volt mindig egységes szintű. A szocializmus évei alatt erősebb volt a közvagyon védelme, pont ezért mondta ki az Alkotmány a vagyon két formájának egyenjogúságát (Alkotmány: „9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül”). Aztán a tendencia megfordult, és – a büntetőjogban jól detektálhatóan – a magánvagyon erősebb védelmet kapott. Így a közvagyon védelme például az 1978. évi IV. törvény 288. §-ában (jogosulatlan gazdasági előny megszerzése), vagy a 314. §-ában (az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése) egységesen 5 éves büntetési tételt kapott (ld. II.5.2.a. pont.), míg a csalás akár öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel is büntethető volt. Mivel a kétféle vagyon eltérő védelme alkotmányosan megalapozatlan, jogpolitikailag pedig indokolatlan, a jogalkotó a 2012. évi C. törvényben kiküszöbölte a különbséget.

Fontos ismét megjegyezni, hogy a költségvetési csalás nem gazdasági bűncselekmény. Ezért nem kizárólag a piaci tevékenységgel összefüggésben beállt költségvetés-sérelem lehet tényállásszerű eredmény.

Amennyiben tehát valaki adóra követ el költségvetési csalást, ami miatt adóhiány formájában jelentkezik vagyoni hátrány, és az adóhatóság adóbírságot szab ki vele szemben, a bírság megfizetésére kötelezettsége keletkezik. E kötelezettséggel kapcsolatban tanúsított tényállásszerű megtevésztő magatartás, ha annak eredményeként a bírság legalább részbeni be nem fizetése révén ismét vagyoni hátrány jelentkezik, költségvetési csalás újabb eljárásban történő megállapításához vezethet. A költségvetési csalás miatti adóhiány meg nem fizetése azonban újabb költségvetési csalás megállapításához nem vezethet. (Az adóhiány – maradéktalan - megfizetése viszont a (8) bekezdés értelmében korlátlan enyhítést eredményezhet.)

A PIF Irányelv az eredményt a kiadási oldali csalások esetében az *„Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása”* illetve a *„céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása”* fordulattal jellemzi. A bevételi oldali csalásoknál a PIF Irányelv által használt fordulat az *„Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetési források jogellenes csökkenése”*, illetve az *„uniós költségvetési források csökkenése”*. Az elkövetési magatartások eredményét az Irányelv a kár/előny fogalmával, mint mértékegységgel méri, s ehhez köti a szankciókra irányuló előírásait.

A költségvetési csalás „vagyoni hátrány” fogalma és a PIF Irányelv „kár és előny” fogalma kompatibilis egymással, tekintve, hogy a magyar tényállás a lehető legszélesebb, amibe a PIF Irányelv fogalmai maradék nélkül beilleszthetők.

i) Rendbeliség, folytatólagosság, törvényi egység, halmazat

A költségvetési csalás tényállásával a jogalkotó – a következetesség és egyszerűség kodifikációs elveit szem előtt tartva – törvényi egységet teremtett. Miután a cselekmények elbírálása során nincs már jelentősége annak, hogy melyik cselekmény melyik költségvetést (egyet vagy többet), annak melyik oldalán, mikor és hányszor sértette, az egyes rész-cselekmények vonatkozásában a folytatólagosság megállapításának nem lehet helye, és (a költségvetés bevételi oldalán elkövetett bűncselekmény vonatkozásában) megszűnt az adónemenkénti halmazat megállapíthatósága is. A költségvetési csalásban összevont

bűncselekmények kapcsán korábban követett gyakorlat emiatt a továbbiakban nem alkalmazandó.

Míg például a 2012. január 01. előtt elkövetett adócsalás vonatkozásában adónemenként és adómegállapítási időszakonként külön rendbeli bűncselekmény megállapításának volt helye (pl. BH. 2004. 270.), és ugyanazon adónem vonatkozásában a folytatólagosság megállapításának is helye lehetett (pl. BH 2010. 60.), a 2012. január 01. után elkövetett költségvetési csalás esetében egy bűncselekményt kell megállapítani.

Törvényi egység több sértett esetén:

A törvény úgy fogalmaz, hogy az eredménynek „egy vagy több” költségvetés vonatkozásában kell beállnia. A 2012. január 01. előtti Btk. alapján ha az elkövető jogosulatlanul ÁFÁ-t helyezett levonásba, és emellett jogosulatlanul állami támogatást is megszerzett, a bűncselekmények heterogén anyagi halmazát lehetett megállapítani. Az új tényállás azonban nem csak ezt küszöböli ki, hanem elejét veszi az alaki halmazat jelentette sokkal bonyolultabb problémáknak is.

Ezek egyike az ÁFÁ-ra elkövetett csalás és az adócsalás együttes megállapításának a kérdése, amivel a jogtudomány és a jogalkalmazói gyakorlat még az 1/2006. BJE utáni időkben is sokszor küszködött. A másik jelentős problémát az okozta, hogy aki a vonatkozó törvényi tényállást kimerítő magatartásával az állam ÁFA-bevételét csökkenti, vagy ÁFÁ-t igényel vissza jogosulatlanul, továbbá aki árut csempész be egy tagállamba azért, hogy a vámteher megfizetése alól szabaduljon (ideértve a cukorlefölözéseket és a mezőgazdasági illetékeket is), szükségképpen károsítja az Európai Unió költségvetését is. (Illetve – csempészet esetében – lényegében csak azt.) Ahol tehát az elkövető egy vagy több cselekménye folytán több költségvetés sérül, az ezeknek okozott vagyoni hátrányok együttes összege állapítandó meg eredményként.

Törvényi egység a sértett költségvetés bevételi és kiadási oldala tekintetében:

Irreleváns az is, hogy a költségvetési befizetések vonatkozásában bevételcsökkenéssel, a kiadások tekintetében pedig pénzeszközöknek a költségvetésből történő elszármazásával áll be a tényállásszerű eredmény. Amennyiben valaki állami támogatást szerzett meg jogtalanul, és emellett tényállásszerű magatartásával csökkenti a befizetendő adóját, a támogatásként jogosulatlanul igénybe vett pénzösszeg és a költségvetési bevételcsökkenés együttes összege a vagyoni hátrány. A szakirodalom régóta foglalkozik azzal a problémával, hogy a visszaigényelt ÁFA kiutalása vajon költségvetési kiadás, vagy pedig bevételcsökkenés,

tekintve, hogy az éves költségvetési törvényben az általános forgalmi adóval kapcsolatban csak bevételi előirányzat található.²⁵¹ A törvényi egység a kérdést a büntetőjog szempontjából lényegében súlytalanná teszi.

Törvényi egység a részcselekmények időpontja tekintetében:

Ugyancsak irreleváns, hogy amennyiben az elkövető több cselekménye valósítja meg a költségvetési csalást, ezek a részcselekmények időben közel állnak-e egymáshoz. Mivel a jogalkotó kifejezetten és szándékoltan törvényi (és nem természetes) egységet hozott létre, az egységbe vonásnak nem feltétele a cselekmények időbeli közelsége, az egységbe vonás lehetőségét kizárólag az elévülés, illetve az egységbe tartozó bűncselekményeket elbíráló jogerős bírósági ítélet zárhatja ki. (A helyzet gyakorlatilag azonos a több emberen elkövetett emberölésre vonatkozó jogi helyzettel.) A folytatólagos elkövetés megállapíthatósága kizárt, ahogy az egye részcselekmények önálló elévülése is.

A törvényi egység lezárásának időpontját illetően a 6/2009. BJE ad iránymutatást. Eszerint – a töretlen gyakorlatnak megfelelően - az összefoglalt bűncselekmények esetében is a jogerős bírósági határozatnak van egység teremtő hatása. Az ítélet jogerőre emelkedésének időpontját megelőzően elkövetett, vád tárgyává nem tett, s így a jogerős ítélet történeti tényállásában nem szereplő részcselekmény miatt újabb vádemelésnek tehát nincs helye. Az ilyen részcselekmények elbírálására csak a perújítás szabályainak megfelelően kerülhet sor. Az ítélet jogerőre emelkedését követően elkövetett cselekmények újabb bűncselekményt alkotnak, és azokkal kapcsolatban újabb vádemelésre kerülhet sor.

Fontos megjegyezni, hogy csak az önmagukban is bűncselekménynek minősülő magatartások lehetnek a költségvetési csalás részcselekményei. A Btk. 462. § (3) bekezdésére figyelemmel a százezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozó részcselekmények a minősítés szempontjából nem vehetők figyelembe. Az összefoglalt bűncselekmény részcselekményei között nincs szükség folyamatosságra, egyéb időbeli kapcsolatra, a sértettek azonosságára, egységes elhatározásra, vagy más hasonló összefüggésre. Egyetlen kritérium, hogy a részcselekmények egy eljárásban elbírálhatók legyenek. Az összefoglalt bűncselekmények esetében is a jogerős bírósági határozatnak van egységteremtő hatása. Ez azt jelenti, hogy az ítélet jogerőre emelkedésének időpontját megelőzően elkövetett, vád tárgyává nem tett, s így a jogerős ítélet történeti tényállásában nem szereplő részcselekmény miatt újabb vádemelésnek nincs helye. Az ilyen részcselekmények elbírálására csak a perújítás szabályainak

²⁵¹ DALLOS Norbert-PÉK Richárd Tamás: Egy jogegységi határozat margójára. Magyar Jog, 9. évf. 55. szám.

megfelelően kerülhet sor. Az ítélet jogerőre emelkedését követően elkövetett cselekmények újabb bűncselekményt alkotnak, és azokkal kapcsolatban újabb vádemelésre kerülhet sor. (6/2009. BJE)

Halmazat, elhatárolás

A bűncselekmény alaki halmazata – a fentebb írtak szerint – a hivatali visszaéléssel (Btk. 305. §) és a hamis magánokirat felhasználásával (Btk. 345. §) valóságos lehet. Az utóbbi esetében azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének elkövetési magatartásai hamis magánokirat felhasználásában is megvalósulhatnak, ez esetben a halmazat látszólagos. Ugyancsak látszólagos a halmazat a Btk. 395. §-ában írt társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés vétségével (ld. az értékhatároknál írtakat).

A bűncselekmény speciális a csaláshoz (Btk. 373. §) képest.

Speciális a bűncselekmény a gazdasági csaláshoz képest is, amennyiben a gazdasági tevékenységben résztvevők magatartása megtévesztő (pl. hamis nyilatkozat tétele), és az ezzel okozati összefüggésben álló vagyoni hátrány valamely (pl. önkormányzati) költségvetésnél jelentkezik.

A Btk. 379. §-a (1) bekezdésének a) pontja tartalmazza azt a költségvetési csalásból származó elkövetési tárgyat – vámellenőrzés alól elvont nem közösségi áru -, amelyre az gazdaság megállapítható.

A költségvetési csalás és a pénzmosás halmazatban történő megállapítása akkor aggálytalan, ha a történeti tényállásból mindkét bűncselekmény tényállási elemei megállapíthatók. Ugyanakkor nincs lehetőség e két bűncselekmény halmazatban történő megállapítására akkor, ha a pénzmosás elkövetési magatartása csupán a költségvetési csalás elkövetéséből származó dolog megszerzését szolgálja. Fiktív számlák útján az adófizetési kötelezettség csökkentése érdekében elkövetett költségvetési csalás esetében szintén nem jön létre halmazat a pénzmosással, ha a számlák felhasználásának a célja nem az eredetleplezés, hanem azon látszat megteremtése, alátámasztása, hogy a számlák valós gazdasági eseményeket takarnak.

j) Az értékhatárok összevetése a költségvetési csalás és a PIF Irányelv rendelkezéseiben

A jogalkotó – a következetesség, mint kodifikációs elv minél teljesebb érvényre juttatása érdekében – megszüntette azt a nem kívánatos helyzetet, hogy a költségvetések védelmét több, különálló törvényi tényállás védte, amelyek a bűncselekmény közvetlen jogi tárgyára

(adó, vám, jövedék stb.) és az annak sérelmét jelentő elkövetési magatartásra (pl. adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős tényre/adatra vonatkozó valótlan tartalmú nyilatkozat tétele stb.) tekintettel kerültek kialakításra. A költségvetési csalás tényállása egységesíti a széttagolt bűncselekményi értékhatárokat, megszüntetve a szankciók indokolatlan kuszaságát, egységes, differenciált szankciórendszert vezet be. Ez a büntetőjogi védelem erejét tekintve bizonyos részselekmények esetében egyértelmű szigorítást is jelent. A 2012. január 01. előtt hatályos Btk. 288. §-a szerinti jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, vagy a 314. §-a szerinti, az EK pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekménye az elkövetési értéktől függetlenül egyaránt öt évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető. A költségvetési csalás esetében a büntetési tételek a vagyoni hátrány mértékéhez progresszíven igazodnak, a legsúlyosabb büntetési tétel öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés.

Az új tényállás ugyanakkor *de minimis* szabályt is felállít, vélelmezve, hogy bizonyos értékhatár alatt a cselekmény büntetőjogi üldözéséhez nem fűződik érdek. A Btk. 462. §-a (3) bekezdése értelmében a százezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozó, egyébként tényállásszerű magatartás nem bűncselekmény. Ez esetben vámról elkövetett költségvetési csalásra a vámszabálysértés szabályait kell alkalmazni, ha pedig a költségvetési csalás a többi elkövetési tárgy vonatkozásában valósult meg, a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerinti szankcionálásra van mód. (Adók esetében például késedelmi pótlék, önellenőrzési pótlék, adóbírság, mulasztási bírság, intézkedések - Art. 165-174/A. §§.)

Ahogy korábban is írtuk, a tényállás több, korábban önálló bűncselekmény összeolvadásával jött létre. Ezek jó része az új tényállással elveszítette önállóságát (pl. adócsalás), azonban költségvetési csalásként minősül több olyan elkövetési magatartás is, amelyek továbbra is önálló bűncselekményből „szakadtak ki” azáltal, hogy a sértett valamely költségvetés volt (ld. pl. a csalás minden olyan esetét, ami a költségvetés sérelmével járt.) A csalásnak is van szabálysértési alakzata. Mégis, mivel a jogalkotó egyedül a vámszabálysértést emelte ki, *contra legem* értelmezés lenne a költségvetést sértő, ötvenezer forintot meg nem haladó cselekményekre a szabálysértésekről szóló 2012. évi 2. törvény (Szabs. tv.) 177. §-a szerinti tulajdon elleni szabálysértést alkalmazni. Értelemszerű, hogy az előlotti, de százezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozó cselekmények esetében, ha azok a költségvetést sértik, szintén nem lehet bűncselekményt megállapítani.

Megjegyzendő, hogy az EU elsősorban a támogatások kapcsán fogalmazott meg *de minimis* szabályokat az EUMSZ 107. és 108. Cikkében (a korábbi EKSZ 87. és 88. Cikkében) szabályozott állami támogatásokkal kapcsolatban (pl. a Bizottság az 1535/2007/EK

Rendeletben), amelyek nyomán mások mellett az Szja. törvény és a Tao. törvény, valamint ágazati jogszabályok is tartalmazznak ilyen rendelkezéseket. A PIF Egyezmény, a PIF Irányelv Javaslat és a PIF Irányelv szintén tartalmaz *de minimis* szabályokat (az előbbi 4000 ECU, az utóbbiak 10000 EUR alatti elkövetési érték esetén engednek büntetőjogon kívüli szankciókat.) Egy további kivétel a Btk. 395. §-a szerinti társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés vétsége. Amennyiben a költségvetési csalás elkövetési magatartását ezen bűncselekmény elkövetési tárgyára fejtik ki, a Btk. 395. §-a szerinti bűncselekmény már ötvenezer forintot meghaladó kár okozása esetében is megállapítható. A két tényállás – amennyiben az okozott kár az ötszázezer forintot nem haladja meg – konkurál egymással. „*A bűncselekmény*” – írja az indokolás – *„tekintettel a védett jogi tárgy jól elkülöníthető jellegére, valamint arra, hogy az eredmény, szemben a költségvetési csalással, nem a vagyoni hátrány, hanem a kár – speciális a költségvetési csaláshoz képest, ezért amennyiben az elkövető a költségvetésnek e tényállásban írt magatartás kifejtésével okoz százezer forintot meghaladó, de ötszázezer forintot meg nem haladó kárt, a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással vétsége állapítandó meg. Ezt meghaladó károkozás esetén azonban a költségvetési csalás lesz megállapítható, mivel ezen ellátások rendszere beletartozik a költségvetés fogalma alá, a vagyoni hátrány pedig magában foglalja a kárt.”*

A héabűncselekmények esetében a PIF Irányelv hatálya alá azok a cselekmények tartoznak, amelyeknél a (bruttó) kár meghaladja a 10 millió eurós küszöbértéket.²⁵² A költségvetési csalás tényállása és a PIF Irányelv rendelkezése között ütközési felület nincs, a nagyobb halmazba (költségvetési csalás) a kisebb halmaz (a PIF Irányelv 10 milliós küszöbértékű tényállása) beleilleszthető, így *e tekintetben módosítási igény nem mutatkozik.*

A csalás többi elkövetési tárgya esetében (nem héaalapú bevételekre, illetve a kiadásokra elkövetett csalások) a magyar költségvetési csalás már 100 000 HUF vagyoni hátránytól büntetést tartalmaz, vagyis kb. 310²⁵³ EUR kár/érték a bűncselekményi értékhatár. A jelentős kár/érték esetében a 100 000 EUR (31 000 000 HUF) a jelentős²⁵⁴ vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalásnak feleltethető meg, ami egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény,²⁵⁵ *módosításra tehát nincs ok.*

²⁵² PIF Irányelv 2. cikk (2) bekezdés.

²⁵³ A leadáskori középfolyamon számítva.

²⁵⁴ Btk. 459. § (6) bekezdés c) pont.

²⁵⁵ Btk. 396. § (3) bekezdés a) pont.

k) Az üzletszerűség és a bünszövetség összevetése a költségvetési csalás és a PIF
Irányelv rendelkezéseiben

A jogalkotó az üzletszerűséget és a bünszövetségben történő elkövetést minősítő körülményként szabályozta, a büntetési tételek e minősítő körülményekhez, valamint az okozott vagyoni hátrányhoz képest alakulnak. Az üzletszerűség tekintetében azonos bűncselekmények a tényálláson belüli részselekmények, hasonló bűncselekmények pedig – az azonos jogtárgysérelem miatt – a fejezetbe tartozó bűncselekmények. Az üzletszerűség megállapításának nem akadályozza az, hogy a bűncselekmény törvényi tényállásán belül értékelésre kerülő különböző elkövetési magatartások törvényi egységet alkotnak. A törvényi egység kizárja ugyan a folytatólagosság megállapítását, de az üzletszerű elkövetés megállapítását - haszonszerzésre törekvő elkövetés ismétlődése esetén – nem. (BH 2015. 59.) Az üzletszerűség megállapításához a hasonló jellegű bűncselekmények köréről a 39. BK vélemény ad iránymutatást.

A PIF Irányelv rendelkezései szerint: „A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy súlyosító körülménynek minősüljön az, ha a 3., a 4. vagy az 5. cikkben említett valamely bűncselekményt a 2008/841/IB kerethatározat értelmében vett bünszervezet keretében követnek el.”²⁵⁶ A 2008/841/IB kerethatározat 2. cikke értelmében:

„'bünszervezet': olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoport, amely összehangoltan működik, és amelynek célja az, hogy legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében;

'szervezett csoport': olyan csoport, amelyet nem véletlenszerűen hoztak létre valamely bűncselekmény közvetlen elkövetésére, és amelyben nem szükségszerű, hogy a tagoknak formálisan meghatározott szerepe legyen, hogy a tagság összetétele állandó legyen, vagy hogy a csoport kidolgozott szervezeti felépítéssel rendelkezzen.”

A kerethatározat követelményrendszerére a jogalkotó a Btk. megszövegezésekor figyelemmel volt,²⁵⁷ ám a hatályát veszítő Btk-hoz képest változtatnia nem kellett, mert a kerethatározatnak való megfelelés már annál a kódexnél is megvolt.

II.5.3.b. A II. alapeset: a jövedéki bűncselekmény összevetése a költségvetési csalás és a PIF
Irányelv rendelkezéseiben

²⁵⁶ PIF Irányelv 8. cikk.

²⁵⁷ A 2012. évi C. törvény indokolása, részletes indoklás a 459. §-hoz.

A költségvetési csalás II. alapesetét e dolgozatnak nem is kellene tartalmaznia, hiszen a jövedék tagállami bevétel, ami csak közvetve járul hozzá az Európai Unió bevételeihez. Minthogy azonban a már tárgyaltak értelmében a tagállami GNI-alapú hozzájárulás is az Unió saját forrási rendszerének a részét képezi, továbbá mert a PIF Irányelv a 3. cikk (2) bekezdés c) pontja „uniós költségvetési források”-ról ír, mindenfajta szűkítés nélkül, a GNI-hozzájárulást csökkentő csalások is ide tartoznak. Itt azonban egy fontos dologra fel kell hívni a figyelmet. A jövedékkal visszaélés (általában) nem csalás, hiszen az elkövetési magatartás a jövedéki termék tekintetében történő engedély nélküli előállítás, megszerzés, tartás, forgalmazás, kereskedés. Itt teljes egészében hiányzik a „csalárd elem”. Ahol pedig mégis van megtévesztés (ld. később), ott az elkövetés a 396. § (1)-(5) bekezdése szerint minősül. Így kérdéses, hogy a jövedékkal visszaélés klasszikus esetei a PIF Irányelv hatálya alá tartozhatnak-e. Elkövetési magatartásaik ugyanis nem kompatibilisek a PIF Irányelv nem héaalapú bevételi oldali csalásaiéval.

A jogalkotó a költségvetés sérelmét eredményező bűncselekmények minél szélesebb körét – az egyszerűség kodifikációs elvét szem előtt tartva – egyetlen, absztrakt tényállásba igyekezett foglalni. Ez a törekvés a költségvetési csalás Btk. 396. §-ának (1)-(5) bekezdésében írt tényállásában öltött testet. Ugyanakkor a költségvetést más, nem csalás jellegű tényállás is védte a 2012. január 01. előtt hatályos Btk-ban. Dekriminalizációs igény e tekintetben nem merült fel, viszont (amint már utaltunk rá) a jövedékkal visszaélés korábbi tényállását – szemben a költségvetési csalásban összevont többi bűncselekménnyel – nem lehetett az egységes, absztrakt tényállás alá vonni. Ennek fő oka az elkövetési magatartás eltérő jellegében keresendő, tekintve, hogy a jövedékkal visszaélés esetében hiányzik a megtévesztő magatartás. Ezért a jogalkotó a költségvetés jövedéki bevételei büntetőjogi védelmének kontinuitását a korábbi „visszaélés jövedékkal” bűncselekménynek a költségvetési csalásba lényegében változatlan formában történő integrálásával teremtette meg.

A jövedéki adó fogyasztási típusú adó, ami kizárólag a törvényben meghatározott termékeket (a jövedéki termékeket) terheli. A jövedéki adózás szabályai hazánk európai uniós csatlakozásával összefüggésben jelentősen megváltoztak, aminek következtében úgy teljesülhetnek az állami bevételekhez fűződő érdekek, hogy a harmonizált szabályozás folytán nem érvényesülhet sem az integrációt veszélyeztető versenyelőny, sem pedig versenyhátrány. A Btk. 396. §-a (6) bekezdése kerettényállás, háttérjoga elsősorban a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Jöt.), illetve – a törvény megfogalmazása szerint – a Jöt. felhatalmazásán alapuló egyéb jogszabályok. Jövedéki adózással kapcsolatos szabályokat tartalmaz például a

Jöt. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 8/2004. (III. 10.) PM rendelet, az általános forgalmi adót és a jövedéki adót érintő kiváltságok, kedvezmények és mentességek érvényesítésének végrehajtásáról szóló 11/2010. (III. 31.) PM rendelet, a zárjegy alkalmazásának, a zárjeggyel való elszámolásnak a részletes szabályairól szóló 43/2009. (XII. 29.) PM rendelet, stb.

a. A bűncselekmény alanya, szándékosság, gondatlanság

A bűncselekmény alanyára az I. alapesetnél kifejtettek irányadók. A cselekményt csak szándékosan lehet elkövetni, és bár – az I. alapesethez hasonlóan – az eshetőleges szándék nem kizárt, de a tipikus az egyenes szándékú elkövetés, amelyek egy részénél a cél a jövedéki adófizetési kötelezettség kikerülése.

b. A bűncselekmény sértettje

A Btk. 396. §-a (6) bekezdésében írt bűncselekmény sértettje – értelemszerűen – csak a magyar állami, illetve más állami költségvetés lehet, mert a jövedéki adó állami bevétel. Az EU-nak és a nemzetközi szervezetek költségvetésének ilyen bevétele ugyanis nincs. Az EU tagállamainak jövedéki szabályozása – amint arra már utaltunk – harmonizált. A harmonizáció az általános szabályokat tartalmazó ún. horizontális irányelv (2008/118/EK) és az egyes jövedéki termékekre, valamint az eljárási szabályokra rendelkezéseket tartalmazó vertikális irányelvek (pl. 92/83/EGK és 92/84/EGK az alkoholtermékekre, 2011/64/EU a dohánytermékekre, stb.) implementációjával ment végbe.

c. Az elkövetési tárgy

A bűncselekmény elkövetési tárgya a jövedéki termék. A Jöt. 3. §-a szerint:

(2) *Jövedéki termékek:*

- a) *az ásványolaj,*
- b) *az alkoholtermék,*
- c) *a sör,*
- d) *a bor,*
- e) *a pezsgő,*
- f) *a köztes alkoholtermék,*
- g) *a dohánygyártmány.*

d. Elkövetési magatartás

A jövedéki adó állami költségvetést sértő csökkentésére többféle módon is sor kerülhet. A Btk. 396. §-ának (6) bekezdésében foglalt esetben a magatartás akkor tényállásszerű, ha a jövedéki terméket a háttérjogban megállapított feltétel hiányában, vagy engedély nélkül állítják elő, szerzik meg, tartják, forgalmazzák, vagy kereskednek vele. Minden más magatartás, ami által a jövedéki adóbevétel csökken, a Btk. 396. §-a (1)-(5) bekezdése szerint büntetendő, amennyiben az (1) bekezdés valamelyik elkövetési magatartását kimeríti. (Pl. a jövedéki adómentesen beszerzett jövedéki terméknek az adómentesség alapjául szolgáló céltól eltérő felhasználása - Jöt. 1. § (3) bekezdés.) Ebben az esetben a jövedéki adóbevétel is a PIF Irányelv hatálya alá tartozhat.

Jövedéki adókötelezettség a Jöt. 8. §-a (1) bekezdésében írt főszabály szerint a jövedéki termék belföldi előállításával és a jövedéki termék importálásával keletkezik. Ugyanakkor adókötelezettség keletkezik a jövedéki termékek jogellenes előállításával, behozatalával, megszerzésével, birtoklásával, szállításával, felhasználásával, forgalomba hozatalával, továbbá speciális szabályok vonatkoznak az ásványolajok és üzemanyagok értékesítésére és felhasználására is. (Jöt. 15. §) Míg a jogszerű előállítás és forgalomba hozatal esetében az adókötelezettség keletkezése és az adófizetési kötelezettség esedékessége az adófelfüggesztés intézménye folytán elválik egymástól, az adófizetési kötelezettség a Jöt. szerinti jogellenes esetekben lényegében azonnal esedékessé válik. A jogellenes előállítás és forgalomba hozatal esetében például a jogellenes magatartás tanúsításának időpontjától, ha pedig ez nem állapítható meg, a hatóság tudomására jutásának időpontjától válik esedékessé a kötelezettség. A jövedéki termék előállítását a Jöt. 7. §-a értelmezi, a többi elkövetési magatartásra értelemszerűen irányadók a Btk. 175. §-ában, továbbá 182. §-ában foglalt bűncselekmények elkövetési magatartásához írtak.

e. A bűncselekmény eredménye

A bűncselekmény eredménye a vagyoni hátrány, ami a jövedéki adóbevétel csökkenésében jelentkezik. Az eredmény beálltának időpontja a jövedéki adófizetési kötelezettség esedékességének időpontja a Jöt. 15. §-ában foglaltak szerint. Az eredményre egyebekben a költségvetési csalás I. alapeseténél írtak érvényesek.

Rendbeliség. Üzletszerűség, bünszövetség

A törvényi egység a Btk. 396. §-a (6) bekezdésében írt bűncselekményre is kiterjed. Az üzletszerűségről és a bünszövetségről az I. alapesetnél írtak a II. alapesetre is irányadók.

II.5.3.c. A III. alapeset: az elszámolási, számadási, tájékoztatási kötelezettség megszegése

A védett költségvetések meglehetősen sebezhetők a visszaélésekkel szemben, fokozott érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a költségvetésből történő kifizetések transzparens módon menjenek végbe. Ezért fontos az a garancia, amelyet a költségvetésből elszármazó pénzeszközök kiegészítő védelmeként az elszámolási, számadási vagy tájékoztatási kötelezettség jelent. Ez biztosítja ugyanis, hogy a – főként különböző támogatásokban megnyilvánuló – költségvetési pénzeszközök felhasználása (és így adott esetben a hozzájuk fűződő jogpolitikai cél teljesülése) ellenőrizhető legyen. A jogalkotó a 2012. január 01. előtt hatályos Btk-ban a hazai és az EU költségvetésből származó támogatások vagy más gazdasági előny jogtalan megszerzése ellen védelmet nyújtó két tényálláshoz, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és az EK pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekményéhez fogalmazta meg (utóbbi esetben a PIF Egyezmény nyomán) önálló elkövetési magatartásként a felsorolt kötelezettségek megsértését.

A 2012. január 01-től hatályos Btk.- a korábbi EK pénzügyi érdekeinek megsértése büntette (Btk. 314. §-a (1) bekezdése) büntetési tételéhez igazodva öt évig terjedő szabadságvesztés megállapítására adott lehetőséget. A Btk. 396. §-a (7) bekezdése - a következetesség elvének jobban megfelelően, s hozzájárulva ezzel a Btk. belső összhangjához – a cselekményt három évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni.

f. A bűncselekmény alanya, szándékosság, gondatlanság

A bűncselekmény alanya általános, de azt tipikusan a támogatás címzettje, kedvezményezettje, vagy annak képviselője követheti el, illetve az, akinek az előírt kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban feladata van. Csak a szándékos elkövetés büntetendő.

g. Elkövetési magatartás

A magatartás akkor tényállásszerű, ha az elkövető az előírt elszámolási, számadási vagy az úgyszintén előírt tájékoztatási kötelezettségének nem, vagy hiányosan tesz eleget, valótlan nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel. A valótlan nyilatkozat tétele, és a valótlan, hamis vagy hamisított okirat felhasználása a (7) bekezdésben írt bűncselekmény vonatkozásában akkor tényállásszerű, ha azt az előírt elszámolási, számadási vagy tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben valósítják meg.

A korábbi jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntett törvényi tényállása csak a támogatások felhasználásával kapcsolatos – utólagos – elszámolási, számadási kötelezettség nem teljesítését szankcionálta, viszont az EK pénzügyi érdekeinek megsértése büntette

minden előírt tájékoztatási kötelezettség nem teljesítését, függetlenül attól, hogy a támogatás elnyerése előtt, közben, vagy azt követően jelentkezik-e. A Btk. 396. §-a (7) bekezdésében írt tényállás ezt ötvözte az elszámolási, számadási kötelezettség nem teljesítésével, kiterjesztve a szankcionálás lehetőségét az összes védett költségvetés vonatkozásában történő elkövetésre.

Az elszámolási, számadási kötelezettségek természetüknél fogva is ellenőrző jellegűek, és nincs ez másként az előírt tájékoztatási kötelezettséggel sem. Csak a pénzeszközök felhasználása tekintetében garanciális jelentőségű, az ellenőrző személy vagy szerv tájékoztatására szolgáló kötelezettség megszegése tényállásszerű. Amennyiben például az elkövető a pályázaton elnyert pénzeszköz forrásának EU-s voltát nem tünteti fel annak ellenére, hogy az a pályázati kiírás részét képezte, e cselekményével a (7) bekezdésben írt tájékoztatási kötelezettség megszegése miatt nem büntethető.

A számadási, elszámolási és tájékoztatási kötelezettségeket tipikusan a költségvetésből származó pénzeszközökre vonatkozó szerződések tartalmazzák. Tekintettel azonban arra, hogy a támogatásokon kívül bármely más költségvetési kiadásra történő elkövetés is tényállásszerű lehet (pl. a költségvetési szervek nem támogatás jellegű költségvetési juttatásai), az előírások jogi norma alakját is ölthetik.

h. Eredmény

A tényállás nem fogalmaz meg eredményt, tehát a bűncselekmény megvalósulásához nem szükséges, hogy a kötelezettség megszegése lehetetlenné tegye, vagy megnehezítse a felhasználás ellenőrzését. A jogalkalmazás során azt kell vizsgálni, hogy norma vagy kontraktus tartalmazott-e a költségvetésből származó pénzeszközökre vonatkozó számadási, elszámolási vagy tájékoztatási kötelezettségről szóló előírást, és hogy az elkövető azokkal kapcsolatban kifejtette-e a tényállásban írt elkövetési magatartások valamelyikét.

i. Törvényi egység, halmazat

A törvényi egység a Btk. 396. §-a (7) bekezdésében írt bűncselekményre is kiterjed. A bűncselekmény halmazata a magán- és közokirat-hamisítással látszólagos, tekintve, hogy az előírt kötelezettségek aligha teljesíthetők másként, mint írásban.

A (7) bekezdés szerinti költségvetési csalás kiegészítő védelmet biztosít azokra az esetekre, amikor az (1)-(6) bekezdések szerinti bűncselekmény nem valósult meg, vagy az nem bizonyítható. Ezért együttes megállapításukra nincs lehetőség. Az előírt (ellenőrzési) kötelezettségek megszegése ilyenkor a költségvetési csalás leplezésére szolgáló büntetlen utócselekmény.

j. A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása

Az indokolás rámutat, hogy az ún. vezetői felelősség nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségnek megfelelően került be a Btk-ba. Erre az EK pénzügyi érdekeinek megsértése tényállásához kapcsoltnak került sor 2002-ben, mégpedig a PIF Egyezmény hatására. A jogalkotó a költségvetési csalással párhuzamosan a vezetői felelősséget – a következetesség elvének megfelelően – valamennyi költségvetés mindkét oldalát sértő csalásokra kiterjesztette.

A költségvetési csalás nem csupán a cselekményt közvetlenül megvalósító természetes személyek büntetendőségét vonja maga után, hanem magának a gazdálkodó szervezetnek, illetve a szervezet vezetőjének sajátos felelősségét is felveti. Ez rendhagyó felelősségi konstrukció: a jogi személy keretei között elkövetett bűncselekmény miatt a jogi személy vezetője annak ellenére büntetendő, hogy az adott bűncselekmény tényállásának tárgyi elemeit nem valósította meg. A felelősség alapja a vezetőnek a szervezetnél betöltött státusza, illetve a bűncselekménnyel, annak eredményével kapcsolatba hozható köteleességszegése, mulasztása.

A rendhagyó jelleg az egyéni bűnfelelősség elve illetve a más személy cselekménye miatti felelősségre vonás tilalmával való összeegyeztethetőség vonatkozásában mutatható ki. A hagyományos elvek szerint a felelősségre vonhatósághoz a tényállás szubjektív és objektív elemeinek a megvalósítása szükséges.

Kriminálpolitikai megfontolások hatására, illetve a polgári jog és közigazgatási jog felelősségi megoldásainak a büntetőjogba való „betüremkedése” következtében azonban egyes európai jogrendszerekben (pl. Hollandia, Portugália, Finnország) kialakult egy sajátos, vezetői tisztségen alapuló, objektív jellegű büntetőjogi felelősségi forma.

E speciális felelősségi rendszer minden tagállam nemzeti jogába történő beépítését célozta a PIF Egyezmény.

Az Egyezmény szövege előírja, hogy a vezetőt, vagy bárkit, aki döntési vagy ellenőrzési jogkörrel rendelkezik egy vállalkozásban, az adott állam nemzeti joga által meghatározott elvek szerint felelősségre lehessen vonni, amennyiben a vállalkozás nevében cselekvő személy az 1. cikkben meghatározott pénzügyi csalást követ el.

Amennyiben a vezető a költségvetési csalás tényállásának keretei közé illeszthető cselekményt követ el, tettesnek minősül, ha azon kívüli rábíró vagy segítő magatartást tanúsít, részesként felel. A speciális vezetői felelősségben ehhez képest többletelvárások tükröződnek:

egy szervezet keretein belül elkövetett bűncselekményért való felelősséget a jogszabály párhuzamosan a vezetőre is telepíti.

Egy felelősségtelepítésről van tehát szó, melyet az a felismerés váltott ki, hogy méltánytalan kizárólag a végrehajtókat büntetni, a „valódi bűnösöket” is meg kell találni. Mindazonáltal – ahogy az indokolás is rámutat – *„a törvény, tekintettel a kiterjesztett felelősségre, az ok-okozati kapcsolat távolabbi jellegére, a hatályoshoz képest a büntetési tételen enyhít, és azt három évben vonja meg”*.

1. A bűncselekmény alanya a gazdálkodó szervezet vezetője, az ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tag vagy dolgozó. Ezek körét jellemzően a gazdálkodó szervezet SZMSZ-e vagy más belső szabálya határozza meg, ám ennek hiányában a de facto ilyen szerepet játszó személyek is a bűncselekmény alanyává válhatnak.

2. Az elkövetési magatartás a vezető részéről az ellenőrzési vagy felügyeleti kötelezettség (szándékos) elmulasztása, anélkül azonban, hogy az alaphűncselekmény elkövetőjével a vezető szándékegységben lenne. A cselekmény akkor tényállásszerű, ha a kötelezettség teljesítése folytán nem vált volna lehetővé a tag vagy dolgozó által legalább megkísérelt költségvetési csalás, más szóval, ha a kötelezettség teljesítése az alaphűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna. Ennek megállapítása gondos mérlegelést igényel, hiszen mégoly lelkiismeretes ellenőrzési vagy felügyeleti kötelezettség mellett is elképzelhető az alaphűncselekmény elkövetése.

Vizsgálni kell, hogy a tag vagy a dolgozó a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében (és nem tevékenységi körében!) követte-e el. Tehát ha a közvetlen tettes a saját tevékenysége körében követi el a költségvetési csalást, a vezető nem felel.

3. A bűncselekmény eredménybűncselekmény, aminek az eredménye a legalább megkísérelt költségvetési csalás.

A PIF Irányelv a vezetői felelősségnek a PIF Egyezményben előírt megállapítását nem követeli meg az implementáló tagállamtól. A PIF Egyezmény a vezetői felelősséget előíró rendelkezése:

„Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a vállalkozások vezetőit vagy egy vállalkozáson belül döntési jogosultsággal rendelkező vagy ellenőrzést gyakorló személyeket büntetőjogi felelősségre lehessen vonni – a nemzeti jogban meghatározott elvekkel összhangban – az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő

csalásnak e személyek felügyelete alá tartozó és a vállalkozás érdekében eljáró személy által elkövetett, az 1. cikkben említett eseteiben.”²⁵⁸

Ezzel szemben a PIF Irányelv csak a jogi személyek büntetőjogi felelősségénél említi a vezető, mint a jogi személy felelősségét megalapozó bűncselekmény elkövetőjét:

*„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek a 3., a 4. és az 5. cikkben említett bármely bűncselekményért, amelyet akár saját nevében eljárva, akár a jogi személy valamely szervének tagjaként eljárva olyan személy követett el a jogi személy javára, aki a jogi személyen belül vezető tisztséget tölt be...”*²⁵⁹

III. Az „integrációs” büntetőjog

III.1. A közös alap: a gazdasági integráció

Akármelyik irányból közelítjük is meg az európai büntetőjog fogalmát, óhatatlanul beleütközünk egy sokkal nagyobb fogalmi problémába, pedig még az előbbi is élénk viták kísérik. *„Az európai büntetőjog vitákkal kísért téma, ami még csak nem is közelít a nyugvóponthoz. Kellően bonyolult is, és a jövőben is komplex viták forrása és témája lesz. Az európai büntetőjog fogalma, a büntető kompetenciák átadásának szükségessége, lehetséges módjai egy nagyobb, általánosabb vita részét képezik, magáról az EU működéséről, az EU-ba vetett bizalomról és az EU bizonyos aktusainak legitimitásáról, az azokkal szembeni bizalomról.”*²⁶⁰ Mielőtt tehát az európai uniós büntetőjog definiálásának lehetőségeit keressük, célszerű lenne elgondolkodni magának az Európai Uniónak a fogalmán. Érdekes, de teljesen érthető jelenség, hogy magának az EU-nak sincs egységes definíciója. Persze ez a gondolatmenet-kezdemény igen messzire vezethetne, hiszen nincs definíciója például Magyarországnak se,²⁶¹ de mégis nagyon fontos lenne, hogy abból a fogalmi sokféleségből,²⁶²

²⁵⁸ PIF Egyezmény 3. cikk

²⁵⁹ PIF Irányelv 6. cikk.

²⁶⁰ HERLIN-KARNELL, Ester: The Journey of Criminal Law into the EU. Hart Publishing, London, 2012. 15. o.

²⁶¹ Az Alaptörvény sem meghatározza, hanem leírja a létét, működését. Meghatározni a történelem határozta meg.

²⁶² „An association of European nations formed in 1993 for the purpose of achieving political and economic integration.” (Dictionary.com); „The European Union (EU) is a group of 28 countries that operates as a cohesive

ami jelenleg a szakirodalomban megtalálható, levezessük a témánk szempontjából legfontosabb elemeket hordozó meghatározást. Valamennyi, egy mondatosnál hosszabb definíció szövegezéséből az derül ki, hogy a fogalomalkotó számára a legnagyobb problémát az okozza, hogy az EU nem statikus képződmény. Már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés preambuluma,²⁶³ és célkitűzése²⁶⁴ is dinamikus megközelítésű, az EUMSZ preambuluma²⁶⁵ pedig kísérletet sem tesz arra, hogy eligazítsa a csak azt elolvasó

economic and political block. Nineteen of the countries use the euro as their official currency. The EU grew out of a desire to form a single European political entity to end the centuries of warfare among European countries that culminated with World War II, which decimated much of the continent. The European Single Market was established by 12 countries in 1993 to ensure the so-called four freedoms: the movement of goods, services, people and money.” (Investopedia.com); „The European Union is a unified trade and monetary body of 28 member countries. Its purpose is to be more competitive in the global marketplace. At the same time, it must balance the needs of its independent fiscal and political members.” (Thebalance.com); The European Union (EU) is a political and economic union of 28 member states that are located primarily in Europe. It has an area of 4,475,757 km² (1,728,099 sq mi), and an estimated population of over 510 million. The EU has developed an internal single market through a standardised system of laws that apply in all member states. EU policies aim to ensure the free movement of people, goods, services, and capital within the internal market enact legislation in justice and home affairs, and maintain common policies on trade, agriculture, fisheries, and regional development. Within the Schengen Area, passport controls have been abolished. A monetary union was established in 1999 and came into full force in 2002, and is composed of 19 EU member states which use the euro currency. (Wikipedia.com)

²⁶³ AZZAL AZ ELTÖKÉLT SZÁNDÉKKAL, hogy az Európai népek egyre szorosabb összefogásának alapjait lerakják,

MIUTÁN ÚGY DÖNTÖTTEK, hogy közös cselekvéssel biztosítják országaik gazdasági és szociális haladását, és ennek során az Európát szétválasztó korlátokat megszüntetik,

AZZAL A CÉLKITŰZÉSSSEL, hogy népeik élet- és munkakörülményeinek állandó javításán munkálkodnak, azt lényeges célnak tekintve,

ANNAK FELISMERÉSÉVEL, hogy az akadályok elhárítása megkívánja az egyetértésben való előrehaladást a tartós gazdasági növekedés, a kiegyensúlyozott kereskedelem és a tisztességes verseny megvalósítása érdekében, ABBAN A TÖREKVÉSÜKBEN, hogy népeik gazdaságait egyesítik és azok harmonikus fejlődését előmozdítják, ha az egyes területek közötti különbségeket és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottságát csökkentik,

AZT ÓHAJTván, hogy a közös kereskedelempolitikával hozzájáruljanak a külgazdasági kapcsolatokban érvényesülő korlátozások fokozatos elhárításához,

ARRA TÖREKEDVE, hogy Európának a tengerentúli országokkal való kapcsolatait erősítsék, azt óhajtván, hogy az Egyesült Nemzetek alapelveinek megfelelően a tengerentúli országok jólétét előmozdítsák.

ELHATÁROZván, hogy gazdasági erejük összefogásával megvédik és megszilárdítják a békét és a szabadságot, továbbá azért, hogy felszólítják Európa népeit, amelyek ugyanezen nemes célkitűzéseket vallják, hogy csatlakozzanak ezekhez a törekvésekhez,

ÚGY DÖNTÖTTEK, hogy létrehozzák az Európai Közösséget;

²⁶⁴ 2. cikkely:

A Közösség feladata a közös piac és a gazdasági és monetáris Unió létrehozásával és a 3. és 3a. cikkelyben megjelölt közös politikák és tevékenységek végrehajtásával előmozdítani az egész Közösségben a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését, a fenntartható, inflációellenes és a környezetet figyelembe vevő növekedést, a gazdasági teljesítmények magas szintű konvergenciáját, a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást a tagállamok között.

²⁶⁵ AZZAL AZ ELTÖKÉLT SZÁNDÉKKAL, hogy megteremtik az Európa népei közötti mind szorosabb egység alapjait,

AZZAL AZ ELHATÁROZÁSSAL, hogy az Európát megosztó határok megszüntetésére irányuló közös cselekvéssel biztosítják államaik gazdasági és társadalmi fejlődését,

MEGERŐSÍTVE, hogy erőfeszítéseik alapvető célja népeik élet- és munkakörülményeinek folyamatos javítása,

érdeklődött arról, hogy mi is az EU. Álláspontom szerint amennyiben a legfontosabb jellemzőjénél sikerülne megragadni az Európai Unió fogalmát, akkor az európai büntetőjog fogalmához is közelebb kerülhetünk. Eszerint talán nem áll távol a valóságtól, ha azt mondjuk, hogy az EU nem más, mint *az európai integráció egy időpillanatra kivetített állapota*. A szuverenitással bíró államtól való legfőbb különbség az EU (ami sem nem nemzetközi szervezet, sem nem államszövetség vagy szövetségi állam) államok általi hatáskör-átruházásból eredő korlátozott hatáskörgyakorlása. Ez azonban nem ad állandóságot neki, az EU „befejezetlen”.²⁶⁶ Ezért van az, hogy a definíciók sosem tudják önmagában, hanem csak történelmében, folyamatában megfogalmazni az EU-t, hacsak nem akarnak felérni az absztrakció olyan magas fokára, ami már értelmetlenné teszi a meghatározást, mert nem hordoz kellő mértékű, megkülönböztetésre alkalmas specialitást. Itt nem csak arra kell gondolni, hogy 1993 előtt még az Európai Unió kifejezést sem használtuk, hanem helyette az Európai Közösségek, még korábban az Európai Gazdasági Közösség, Európai Atomenergia Közösség, és Európai Szén- és Acélközösség volt a megnevezés. Sokkal inkább arra, hogy az EU természete mindig csak egy adott időpillanatban mutatkozik meg teljes egészében. Hiába beszélhetünk például monetáris unióról, ha az annak alapjául szolgáló Költségvetési Rendelet, valamint az annak végrehajtására szolgáló egyéb uniós jogforrások bizonyos időközönként hol jobban, hol kevésbé, de mégis más és más tartalommal töltik fel azt.

Napjainkban az EU működését sikerek és kudarcok jellemzik. Bár ez az integráció korábbi szakaszaiban sem volt példa nélkül való²⁶⁷ - gondoljunk csak az 1968-as Mansholt-tervre, ami az agrárpolitika területén bevezetett ártámogatások, garantált áras felvásárlások, magas külső vámok és egyéb importkorlátozások, valamint az exporttámogatás már akkor is (!) észlelt piactorzító hatása és óriási költségigénye miatt került volna bevezetésre – de az agrárlobbi

FELISMERVE, hogy a meglévő akadályok elhárítása összehangolt cselekvést igényel annak érdekében, hogy garantálják az egyenletes gazdasági növekedést, a kiegyensúlyozott kereskedelmet és a tisztességes piaci versenyt,

TÖREKEDVE ARRA, hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével,

AZZAL AZ ÓHAJJAL, hogy egy közös kereskedelempolitika segítségével hozzájáruljanak a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetéséhez,

AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy megerősítik az Európát és a tengerentúli országokat összekötő szolidaritást, továbbá azzal az óhajjal, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban biztosítsák ezek jólétének fejlődését,

AZZAL AZ ELHATÁROZÁSSAL, hogy gazdasági erőforrásaik egyesítésével megőrzik és erősítik a békét és a szabadságot és felhívják az eszményeikben osztozó többi európai népet, hogy csatlakozzanak erőfeszítéseikhez, AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy az oktatáshoz való széles körű hozzáférés és az ismeretek folyamatos frissítése által népeik számára elősegítsék a lehető legmagasabb szintű tudás elérését...

²⁶⁶ VÖRÖS Imre: Új monográfia az európai jogról. Thomas Oppermann, Claus Dieter Classen és Martin Nettesheim: Europarecht. c. munkájának recenziója. In: Jogtudományi közlöny, LXXII. évf. 12. szám, 572. o.

²⁶⁷ Id. KENDE Tamás – SZÚCS Tamás (szerk) i. m. 20-48. o.

ellenállása miatt akkor (is) elbukott. Vagy a vámunió túl piaci szabadságok bevezetéséhez szükséges minősített többségi döntéshozatali folyamat körüli feszültségekre, ami az integrációs folyamat leállításához vezetett 1965-66 folyamán.²⁶⁸ Kudarcként tartjuk nyilván a védelempolitika terén 1952-ben aláírt, de a Francia Nemzetgyűlés által 1954-ben leszavazott és így megszűnt Európai Védelmi Közösséget, és az annak nyomán 1954-ben létrehozott (majd 2011-ben teljes kiüresedéssel, maradék hatáskörének átruházásával megszűnt) Nyugat-európai Uniót is. Az 1973-74-es olajárrobbanás hatásaiként a gazdasági és a monetáris unió létrejötte is csaknem két évtizeddel később következett be: a közös pénz bevezetésének eredeti dátuma 1980 lett volna. Az integrációs folyamatok első nagy megtorpanását (1973-1980) a szakirodalom közkeletű kifejezésével élve ma is csak „euroszklerózisnak” hívjuk. A 80-as években többször felütötte a fejét a szociális és politikai unió gondolata, de az 1989-ben megszületett, majd tényleges hatását tekintve el is halt Európai Szociális Charta rámutatott az integráció ilyen irányának idő előttiségre – vagy zsákutcájára. Ugyancsak elutasításra talált (2005-ben, a francia és a holland népszavazáson) a 2001-ben a Laekeni Nyilatkozattal és az Európai Konvent felállításával megindult alkotmányozási folyamat végén, 2004. november 29-én aláírt Európai Alkotmány. A sort folytatni lehetne. Mégis, az a következtetés helytállónak tűnik, hogy amikor nem külső körülmény (pl. az olajárrobbanás) játszott közre, *akkor általában a politikai integráció erőltetése, vagy idő előttisége volt az az ok, ami a nagy megtorpanásokhoz vezetett.*²⁶⁹

Napjaink nagy válságai is főként abból erednek, hogy az EU népei bizonytalanok azzal kapcsolatban, hogy az éppen napirenden lévő (főleg politikai) integrációs mértékkel meg tudnak-e birkózni. Vörös Imre Thomas Oppermann, Claus Dieter Classen és Martin Nettesheim 2016-os *Europarecht* című új kötetének recenziójában felhívja a figyelmet arra, hogy a piacgazdaság és a szabad verseny szabályai a Lisszaboni Szerződést követően a szabályozás szintjén is visszaszorultak, amikor a korábbi hangsúlyosabb helyükről az EUMSZ 119. szakaszába és egy jegyzőkönyvbe szorultak vissza. „A hangsúlyváltás annyiban érthető, hogy ezzel is közelíteni kívánták politikai megfontolások alapján az integrációt a 'száraz' gazdaságitól egy, a polgárokhoz közelebbi alakzat irányába. A szerzők azonban ezt

²⁶⁸ Az ún. „üres székek politikája”, amikor Franciaország – tiltakozva a döntéshozatal ilyen módja ellen, fél évig bojkottálta a Tanács üléseit. A válság a Luxemburgi Kompromisszummal ért véget, amikor deklarálták az államok kvázi vétójogát a minősített többségi döntéshozatal esetében is.

²⁶⁹ Fordítva azonban már nem igaz, vagyis a politikai integráció vívmányai természetesen nem vezetnek mindig válsághoz, sőt épp ellenkezőleg: a legtöbbször előrelendítik a közösséget, vagyis hasznosak és sikeresek is.

sajnálatosnak, kockázatosnak tartják, mivel *az EU alapvető és elsődleges céljának alapjának változatlanul a gazdasági integrációt látják.*²⁷⁰

A politikai válságok eddigi legsúlyosabbika a Brexit, vagyis Nagy-Britannia kiválása az Európai Unióból természetesen nem csak politikai integrációs okokra vezethető vissza, annak gazdasági, pénzügypolitikai okai is voltak. Ahogy George Friedman fogalmaz a Forbes online kiadásában,²⁷¹ az EU kudarcot vallott a nagy gazdasági problémák – a munkanélküliségi ráták, az országok és régiók eltérő fejlettsége, stb. - kiküszöbölése terén. Nem is ad perspektívát ezek megoldására, hanem inkább prolongálja a válságot (és – nyugodtan hozzátehetjük – ezt politikai integrációs törekvésekkel igyekszik elkendőzni. Ez viszont újabb bizalmatlanságot szül.). Az Egyesült Királyság viszont nem kíván egy elhúzódva stagnáló gazdasági rendszer integrációjában részt venni. London mindig is pénzügyi központ volt. Ezt a szerepet Frankfurtnak átengedni, vagy megosztani vele azt jelentené, hogy a pénzügyi központ szerep még inkább New Yorkra tevődne át. Mégis, a kiválás elsődleges okai politikaiak. A britek szerint az EU intézményei nem töltik be funkcióikat (vagy inkább funkciótlanok). Azonban a brit nemzettudat, ami hagyományosan bizalmatlan a multinacionális intézményekkel (az EU-n kívül az IMF-el és a NATO-val is) szemben, nem látja szívesen az ország ügyei feletti brit ellenőrzés gyengülését és a tehetetlen uniós intézmények kezébe adását, utóbbiak viszont nem értik meg a nemzethez, mint kulturális hagyományhoz való jogot. Így fontos kiváltó ok a migráció, amit az EU vezetése szolidaritási problémának tekint, a brit kiválást szorgalmazók azonban nemzeti problémának, mert az ország belső életét befolyásolják.

A migráció, mint aktuális európai probléma nem szorul különösebb magyarázatra, de annyi bátran elmondható róla, hogy az EU egyik legnagyobb és legmélyebb válságát okozza.

A World Economic Forum összefoglalta az EU legnagyobb kihívásait a 2017-es évre, melyek jórészt helytállónak bizonyultak, s itt is a két legnagyobb problémának a Brexit hatásait és a migrációt – elhibázott politikai döntések következményeit - látjuk.²⁷²

Az Európai Unió integrációja tehát egy kudarcokkal is tarkított integráció, ami mára némely – főleg politikai integrációs - területen az elbizonytalanodás jeleit is mutatja. Ez abban is megmutatkozik, hogy már nem csak az egyszerű szemlélőnek, hanem a témával behatóbban foglalkozóknak sem mindig egyértelmű, hogy az EU egyik vagy másik intézménye épp milyen irányban halad. Nem tudhatjuk pontosan, hogy milyen szintre lépett a politikai

²⁷⁰ VÖRÖS Imre: Új monográfia az európai jogról, 572. o.

²⁷¹ <https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#1595bc351f9d>

²⁷² <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/the-six-issues-that-will-shape-the-eu-in-2017/>

integráció, mert ennek megítélése attól (is) függ, hogy milyen szempontból vizsgáljuk a kérdést. Az integráció fázisait (nincs integráció – vámkedvezmények – szabadkereskedelmi megállapodások – vámunió – közös piac – gazdasági unió – monetáris unió – politikai unió²⁷³) úgy kell elképzelni, mint folyamatot, s e folyamatban a politikai unió sem egyszerre, hanem az intézmények folyamatos átalakulásával, részenként jelentkezhet legfeljebb. Elképzelhető, hogy bizonyos felfogások szerint és bizonyos szempontból nincs integráció valamely területen, de más szempontból, más kritériumok szerint már van. Az Európai Unió némely intézménye – más tudományág területéről véve példát - egyfajta Schrödinger macskájaként²⁷⁴ viselkedik.

Elfogadva az Európai Uniót, mint egy megállókkal és kitérőkkel tarkított integrációs folyamatot, azt is látnunk kell, hogy ez a folyamat, bár korántsem egyenes vonalú, de mégis van egy belső dinamikája, egy felhajtóereje, egy mozgató energiája, ami az évtizedek során mozgásban tartja és előre lendíti. Ez a mozgató energia maga az integráció iránti igény. Ezt az igényt fogalmazták meg az alapító atyák az alapító szerződésekben, (ld az alapító szerződések célkitűzéseikhez fűzött lábjegyzeteket). Az Európai Unió működését többféle módon is elemezni lehet, de azt hiszem, elfogadhatjuk azt a premisszát, hogy *a gazdasági (belső piaci) integráció az EU legsikeresebb területe, az EU „motorja”, amiből az következik, hogy az említett mozgató erő Európa országainak igénye a gazdasági integráció számukra ideális szintjére.*

A gazdasági integráció fejlődési fokozatai a következők:

- 1 nincs integráció: az államok saját külső vámhatárokkal rendelkeznek.
- 2 vámkedvezmények: két vagy több állam által kötött, egyezmény alapú, csak néhány áru vámjára (esetleg más korlátaira: kontingensek, kvóták, plafonok, stb.) vonatkozik. Példa: GATT Egyezmény (1947), vagy az újabbak közül ilyen az EU-Japán gazdasági partnerségi megállapodás (2017).
- 3 szabadkereskedelmi övezet: szabadkereskedelmi megállapodásokon alapul. A résztvevő országok megvalósítják bizonyos árucikkek (főképp iparcikkek) szabad mozgását, eltörölve az ezekre vonatkozó belső vámokat és egyéb védelmi eszközöket, ám a külső vámhatárok nem egységesek, minden ország a harmadik országból származó árucikkek után saját maga,

²⁷³ ld. később

²⁷⁴ Erwin Schrödinger Nobel-díjas fizikus magyarázata a kvantumelmélet abszurdításáról. Egy elemi részecske alapvető tulajdonságait, pl. hogy milyen állapotban van, azért nem lehet megállapítani, mert nincs ilyen állapota. Csak akkor nyer el bármilyen állapotot, ha megfigyeljük. A megfigyelés előtt többféle állapotban van egyszerre. Schrödinger egy zárt dobozt képzel el, amiben van egy macska, aki vagy él, vagy elpusztult, de addig nem tudhatjuk, amíg ki nem nyitjuk. Az abszurdítás abban van, hogy azóta tudjuk, bizonyos részecskék egyszerre vannak mindkét állapotban, vagyis a macska egyszerre él is és el is pusztult.

az általa megállapított vámtételekkel és vámpolitika mentén vámol. Az egymás közötti kereskedelem tehát jórészt liberalizált.

Ilyen megállapodás volt például a

- NAFTA: USA-Kanada-Mexikó között
- EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás): Svájc, Norvégia, Izland, Liechtenstein.
- EGT (Európai Gazdasági Térség): Eredetileg az Európai Szén- és Acélközösséghez csatlakozni nem akaró vagy nem tudó tagállamok számára jött létre 1960-ban. Ma csak Svájc, Norvégia, Liechtenstein, Izland a tagja. Ugyanakkor az EU 28 tagállamával szabadkereskedelmi egyezményes kapcsolatban van.
- CEFTA (Közép Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás): 1992-ben írta alá Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia. 1996-ban csatlakozott Szlovénia, 1997-ben Románia, 1999-ben Bulgária, 2003-ban Horvátország. Azóta valamennyi alapító kilépett (az uniós csatlakozás miatt), de 2006-2007 folyamán belépett a jelenlegi 7 tag: Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Moldova, Szerbia, Montenegró, Albánia és Koszovó.

4 vámunió: továbblépés a szabadkereskedelmi megállapodásokon túl. A vámunióban a kereskedelem liberalizált, létrejön minden termék szabad piaca, az övezeten belüli belső vámhatárok nélkül, egységes külső vámhatárokkal és egyéb korlátokkal, közösségi vámtételekkel és egységes vámpolitikával, valamint közös külkereskedelem-politikával.

Az EU integrációja 1968-ban ért el erre a fokra, amikor is egy fokozatos ipari vám leépítési folyamatot követően (ami évi 10%-os vámcsökkentést írt elő) 1968. július 1-től (a tervezettnél másfél évvel korábban) megvalósult a (mezőgazdasági termékekre is kiterjedő) vámunió.

5 közös piac: Az integrációnak ezen a szintjén a termelési tényezők (az áruk és szolgáltatások mellett a tőke és munkaerő is) szabadon áramlanak, és a vámunió is érvényesül. Az európai integrációban a közös piac létrehozásához szükséges feladatokhoz szokták még sorolni a mezőgazdaság és a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos kereskedelem szabályozásával és a közös versenyszabályok kidolgozásával kapcsolatos feladatköröket is.²⁷⁵

6 egységes belső piac/gazdasági unió: Az egységes belső piacon megvalósul a nem vámjellegű korlátozások teljes körű leépítése is (piacvédő belső adóktól a rejtett korlátozásokig minden akadály). A gazdasági unióban megvalósul a nemzeti

²⁷⁵ KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk) Európai közjog és politika. Osiris 2002. 484. o.

gazdaságpolitikák közösségi szintű egységesítése, azaz a résztvevők a megvalósult közös piacon közös gazdaságpolitikákat is megfogalmaznak és végrehajtanak. A Római Szerződés eredetileg csak a közös piachoz szorosan kapcsolódó területeken írta elő közösségi politika kialakítását, az Egységes Európai Akta, majd a Maastrichti, és az Amszterdami Szerződés további szabályozási területeket nevezett meg.

8 monetáris unió: a résztvevők egymás között rögzítik a valutaárfolyamokat, majd közös pénzt, ezzel együtt közös monetáris politikát vezetnek be. Az EU-ban ez 1999-ben következett be, amikor megszületett az új fizetőeszköz, az euró, és a vele kapcsolatos monetáris politika az EKB-hoz került.

9 politikai unió: az államok szuverenitásukat vagy annak egy részét átruházzák valamely szupranacionális szereplőnek vagy szervezetnek. A történelem számos ilyen integrációt ismer: perszonálunió, föderáció, konföderáció, unió. Jelenleg és az Európai Unió vonatkozásában a politikai unió még jobbra sokszintű célkitűzések rendszerében létezik, az oda vezető úton az első lépés az európai alkotmány elfogadása lett volna, azonban ez egyelőre idő előttinek bizonyult. Időről időre felmerül mind a föderális állam, mind az Európai Egyesült Államok gondolata (utóbbi valójában nem az USA szövetségi rendszeréhez, hanem inkább egyfajta konföderációhoz hasonlatosan működhetne). Mindezek az elképzelések abból a premisszából fakadnak, hogy az EU megérett a politikai integráció területén teendő határozottabb lépésekre. Az egyik legfontosabb lépés ezen a területen az Európai Ügyészség megerősített együttműködéssel történő létrehozása, amely a büntetőjog területén kéri a résztvevő tagállamok szuverenitásának egy (igen érzékeny) részét. A politikai unió gondolta a történelmet ismerők és értők számára igen szenzitív, ugyanis számos uniót ismerünk, és legtöbbjük nem tisztán demokratikus úton jött létre. Az uniókat alkotó államok szuverenitásukat féltve ellenálltak az uniós törekvéseknek. Az olasz egység, a német egység harcai, az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió polgárháborúja mutatja, hogy a szuverenitás olyan tényező, melyet feladni nem szokás, csak kikényszeríteni.

III.2. Az integrációt fenyegető valódi veszélyek: az izoláció és a többsebességes Európa

III.2.1. Az izoláció

Az EU fő gazdaságpolitikai célját az EGK-t megalapító Római Szerződés határozta meg (ld. III.1. pont), az ennek alapjául szolgáló konkrét célkitűzést az EUMSZ 26. cikke tartalmazza.

Eszerint a Közösség célja a gazdasági fejlődés, a növekedés, a gazdasági teljesítmények minél magasabb szintű konvergenciája, az életszínvonal és életminőség emelése. Ennek érdekében hozza létre és tartja fenn az Unió a belső piacot. Az Európai Unió legsikeresebb vívmánya nélkül nem beszélhetnénk politikai integrációról sem, ennél fogva a gazdasági integráció védelme mindenképpen kiemelt szempont. Az integráció védelme a jogon keresztül valósítható meg, azonban megfigyelhető, hogy bizonyos jogágak eszközkészletének EU-s jogi tárgyak védelmére történő felhasználása *a jogági funkciók megváltozását okozza*. Ehhez hasonló jelenséggel találkozunk az uniós versenyjog területén is, amellyel az integrációt védő uniós büntetőjog parallel tulajdonságokat mutat.

Az Európai Unió gazdaságpolitikai célját megvalósító konkrét célkitűzést, az egységes belső piacot tehát nem elég létrehozni, azt fenn is kell tartani. Vannak ugyanis olyan törekvések, amelyek a nemzeti piacok elkülönülésének visszaállítását (izoláció) célozzák. „Ebből a szempontból közömbös, hogy e – többnyire versenykorlátozás vagy a verseny eltorzítása formájában megjelenő – törekvések az államok valamelyikétől (tehát állami intézkedésként, esetleg kifejezetten jogszabályként), vagy a vállalatoktól (pl. egy kartell létesítése formájában indulnak ki.”²⁷⁶ A belső piac viszont nem egy statikus állapotú, pusztán formailag egységes piac, azt gazdaságpolitikai szempontból annak dinamikus jellege teszi fontossá, vagyis az, hogy azon a gazdasági erőforrások (termelési tényezők) szabadon áramolhatnak. Ez teszi a négy piaci szabadságot (az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő) az izoláció elleni küzdelem eszközeivé. Nagyon fontos, hogy az izolációval szemben a belső piac integrációjának a fenntartásáért nem csak az uniós versenyjog lehet felelős: „A négy szabadságnak – *többek között a versenyvonatkozású* – védelme csak erre az esetre” ti. a tagállamok közötti kereskedelemre „szükséges és értelmes. Ez a gazdaságpolitikai premissza *egyben megsabja a közösségi jogszabályok, így a versenyre vonatkozó szabályok hatályát is*; azok csak abban az esetben alkalmazhatóak, ha a szóban forgó állami intézkedés vagy vállalatok általi versenykorlátozás az államok közötti kereskedelmet érinti.”²⁷⁷ Vagyis a négy piaci szabadság által biztosított egységes belső piac izoláció elleni folyamatos védelme az uniós jog egyik célja és feladata. A jogszabályok forrása lehet maga az Unió (pl. rendeletekkel, irányelvekkel), vagy lehet a tagállam.

III.2.2. A többsebességes Európa

²⁷⁶ VÖRÖS Imre: Európai szakjogászképzés – Segédanyag az EK versenyjoga című tárgyhöz. 12. o.

²⁷⁷ VÖRÖS Imre i. m. 12. o.

A többsebességes Európa (vagy mag-európa, core Europe) abból a felismerésből fakadt, hogy a tagállamok eltérő mértékben igénylik az integrációt. Ez nem feltétlenül és nem minden uniós területen hat az integráció ellen, ezért ebben az esetben nem abszolútnak, hanem relatívnak tarthatjuk a veszélyt. Bár a többsebességes Európa bizonyos tekintetben már ma is realitás (nem minden tagállam részese a schengeni rendszernek, vagy az eurózónának), mégis az első „igazi” lépés az Európai Ügyészség létrehozása.

A többsebességes Európa gondolata már 1994-ben feltűnt, amikor Wolfgang Schauble és Karl Lamers egy dokumentumot tett közzé „Gondolatok az európai politikáról” címmel, amelyben egy erősebb francia-német vezető szerepet sürgettek. Az elgondolás lényege az volt, hogy e két országból (és a körük gyülekező néhány másikkól) egy „európai kemény mag” alakuljon, amely a lehető legerősebben összehangolja politikáját, s így módon az akkor még 12 tagot számláló, de nyilvánvalóan tovább bővülő Európát vezetni fogja, anélkül azonban, hogy e vezető szerep külön intézményesülne is (vagyis a már meglévő intézmények keretei között kell a vezető szerepnek érvényesülnie). A kemény mag egy centripetális erőteret hozna létre, vagyis közvetlen hatással lenne a maghoz nem tartozó tagországokra, felgyorsítva azok integrációját is. (Láthatjuk, hogy az Európai Ügyészség ügyének képviselői ma is éppen így gondolkodnak.) Eduard Balladur akkori francia miniszterelnök nyomban válaszolt egy Le Monde-cikkben. A cikk igen figyelemre méltó, ugyanis Balladur abban elutasítja az „európai föderalizmus gondolatának újraélesztését”.²⁷⁸ Vagyis – noha a Schauble-Lamers dokumentumban a föderalizmus nem szerepelt, mint központi gondolat, Balladur (és a franciák) jól látták a mag-európa nyomán kibontakozó világképet. A mag-Európa ötlete akár a feledés homályába is vesztetett volna, ám nem tette, időről-időre felütötte a fejét.²⁷⁹ Komolyabb politikai viták tárgyává az EU keleti bővítésével vált először, mert a tagállamokat ebben az időben erősen foglalkoztatta az EU elmélyítésének a gondolata²⁸⁰, s az első keleti bővítés (Magyarország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, valamint Málta És Ciprus 2004-es csatlakozása) ezzel inkompatibilisnek tűnt. A politikai viták egy azon tárgy körül folytak: minél több tagja van az Európai Uniónak, annál nehezebb az egyes integrációs területeket (pl. politikákat) illetően konszenzusra jutni, illetve elérni, hogy az egyes országok ugyanolyan ütemben integrálódjanak e területeken. Az EU jog alkalmazása alóli kivételek úgy rendszerezhetők, hogy egyfelől vannak az EU-jog

²⁷⁸ ANDRÉANI, Gilles: What future for federalism? Centre for European Reform Essays, 2002. 6-7. o.

²⁷⁹ A vita lényegében megismétlődött, v. ö. Joschka Fisher német külügyminiszter 2000 májusi föderációs elképzelése és Chirac francia elnök erre 2000. júniusában adott válasza a nemzetállami koncepcióról. ANDRÉANI, Gilles: i. m. 11. o.

²⁸⁰ Ami végső soron kötelezettség is, ahogyan azt az EGK-szerződés első preambulumbekzdése is kimondja. (Ld. III.1. pont.)

által nem engedélyezett kivételek (ilyen az ERM-II rendszerbe belépő, de eurót még nem használó tagállamok kötelezettsége az euró bevezetésére), és az EU-jog által engedélyezett kivételek: 1. az opt-outok (az Egyesült Királyság a schengeni rendszer, a gazdasági és monetáris unió, az Alapjogi Charta és a Szabadság, Biztonság és Jog térsége bevezetése alól, Dánia a felsoroltak közül három, Írország kettő, és Lengyelország egy területen kapott opt-out lehetőséget);

2. A megerősített együttműködés, amit az Amszterdami Szerződés vezetett be az EU-jogba, a Nizzai Szerződés finomította a szabályozást (pl. kizárta a nem résztvevők vétőjét). Jelenleg az EUMSZ 326-334. cikke teszi lehetővé. Már két területen valósult meg ilyen együttműködés: a tagállamok állampolgárai házasságának felbontására alkalmazandó jogról; illetve a szabadalmi jogok területén kialakított megerősített együttműködés. (Magyarország mindkettőben részt vesz.) Ezeket az együttműködéseket különösebb viták nem övezték. Más a helyzet azonban az Európai Ügyészséggel (a rendeletet 2017. október 17-én fogadták el²⁸¹), ami megint csak arra mutat rá, mennyire érzékeny terület a büntetőjog, mennyire részét képezi egy állam szuverenitásának és ezzel együtt szuverenitás-tudatának. Hozzá kell tenni, hogy a tagállami ügyészségek elsősorban nem is szuverenitási, hanem hatékonysági kérdések miatt voltak tartózkodóak a kérdésben – akár még a résztvevő országokban is²⁸², továbbá hogy Magyarország esetében a kimaradás indoka is elsősorban szakmai²⁸³: a hatékonyság, bár a szuverenitással kapcsolatos problémákra is rávilágított az Országgyűlés.²⁸⁴)

Európát igazán az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló megerősített együttműködés rázta fel igazán. Igaz, más és más szempontból, de sok vezető politikus fejezte ki aggályát az ilyen Európa miatt. Belgium, Spanyolország, Hollandia és Olaszország vezetői kevésbé lelkesek, de Németország, és Franciaország (Emmanuel Macron kifejezetten a többsebességes Európa híve) támogatja a gondolatot.

²⁸¹ Az EUMSZ 86. cikke alapján az Európai Ügyészség létrehozása egyszerűsített megerősített együttműködési eljárásban lehetséges.

²⁸² Pl. Csehország legfőbb ügyésze, Pavel Zeman a magyar, a szlovák és a lengyel legfőbb ügyésszel együtt aláírta a Prágai Nyilatkozatot (2013) és a Balatoni Nyilatkozatot (2014), amelyben a szubszidiaritási problémák mellett elsősorban a szakmai problémákat, az EPPO által nyújtható hozzáadott érték hiányát kifogásolják, és elegendőnek nyilvánítják a meglévő együttműködési formák kiteljesítését. (Jelenleg is Zeman úr a legfőbb ügyész.)

²⁸³ V. ö. az Igazságügyi Minisztérium európai ügyekért felelős államtitkárának nyilatkozata, 2017. január 13.: „nem lenne hatékony a rendszer, hiszen nem megfelelő szinten kezelné a döntéshozatalt”. Az interjúról szóló link: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-minisztrium/europai-unios-es-nemzetkozi-igazsagugyi-egyuttmukodesert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nem-lenne-hatekony-az-europai-ugyeszseg>

²⁸⁴ 87/2013. (X. 22.) Ogy. határozat

Részben a többsébes Európa körüli viták vezettek oda, hogy az Európai Bizottság egy vitairatot (Fehér Könyvet) bocsátott ki „Fehér Könyv Európa jövőjéről – Gondolatok és forgatókönyvek az EU27 számára 2025-re” címmel annak ellenére, hogy már rendelkezett stratégiai vízióval Európa lehetséges jövőjéről.²⁸⁵ Ebben öt elképzelhető stratégiai forgatókönyvet vázol fel:

- a) Az eddigi politika folytatása az „Új kezdet Európa számára” politikai iránymutatásainak mentén;
 - a. Összpontosítás kizárólag az egységes belső piacra. Ebben a forgatókönyvben az EU elismeri, hogy a politikák nagy részében nem tud megegyezni, így a migráció, a biztonság, a védelem, stb. terén sem. Ezért az integrációt a belső piac elmélyítésével folytatná.
 - b. „Aki többet akar, többet is tehet”. Ebben a forgatókönyvben fogalmazta meg az előterjesztő a többsébes Európa politikájának lehetőségét, vagyis hogy egyes területeken a tagállamok csoportjai elmélyíthetik az együttműködést. Ez azonban egyenletlenné teszi a polgárok jogainak érvényesülését, növelheti a transzparencia hiányát, mivel a döntések eltérő szinteken történnek az adott területen együttműködő és a kimaradó országok vonatkozásában.
- b) Kevesebb, de mélyebb integráció néhány területen
- c) Minden politika területén sokkal erőteljesebb integráció, ami az előterjesztő szerint sokkal gyorsabb döntéshozatalhoz, és a polgárok számára több jog hatékonyabb érvényesítéséhez vezetne, ugyanakkor belátja, hogy ez a modell könnyen elidegenítheti a társadalom egy részét, a tagállamoktól való hatáskör-elvétel legitimitását sokan megkérdőjeleznék.

Az Európai Ügyészség a c) és e) modelleken belül képzelhető el - a c) modellben példaként említi is a Fehér Könyv – ugyanakkor nem teszi mellé a d) modellnél feltárt problémát a hatáskör-elvétellel kapcsolatos aggályokról.

Összefoglalva: a többsébes Európa számos félelemmel terhes elgondolás. Egyrészt a föderális Európa felé teendő első lépésnek tekinthető, másrészt az erőteljesebb integrációban résztvevő és abból kimaradó országok közötti feszültségeket növeli. Ugyanakkor feszültséget

²⁸⁵ Jean-Claude Juncker bizottsági elnök politikai iránymutatásai „Új kezdet Európa számára” címmel. Megtalálható az EB honlapján: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf

kelt magában a tagállamban is: a résztvevő országok polgárai méltán érezhetnék azt, hogy több erőfeszítésre kényszerítik őket távoli, közösségi célok elérése érdekében, mégpedig úgy, hogy a döntéseket nem is a tagállamban hozzák. A kimaradók pedig az együttműködésben való részvételtől való lemaradást élhetik meg frusztráltsággal. Az Európai Ügyészség esetében ezek a törésvonalak máris jól láthatók: a résztvevő országok a kimaradókat azzal vádolják, hogy azok támogatják az európai bűnözőket, a korrupciót és a csalásokat, a kimaradók pedig azzal vágnak vissza, hogy a résztvevők zsarolni akarják őket.²⁸⁶ Ehhez biztosít érdekes aláfestő zenét a tagállamok mindkét csoportjában a tagállami döntést ellenzők kórusa. A résztvevők ellenzéke a szuverenitás feladását, a kimaradóké pedig a korrupció és a csalások támogatását olvassa a tagállamok vezetőinek a fejére.

A legfontosabb megfigyelés viszont az, hogy amennyiben az EU pénzügyi érdekeit integrációs érdekeknek tekintjük, akkor *a megerősített együttműködéssel létrehozott* Európai Ügyészséget megoldás helyett veszélyforrásként kell azonosítanunk.

III.3. Az alapvető jogági funkciók megváltozása az európai uniós jogi közegben: az uniós versenyjog és az uniós büntetőjog hasonlóságai

Azt tudjuk, hogy a klasszikus fizika fogalmai és törvényszerűségei sem érvényesülnek mindig azonos módon. Ezek a törvényszerűségek a kvantumfizika – mint más paradigmarendszer - területén új értelmet nyernek. Akármilyen meglepő, ehhez hasonló módon viselkedik a jog is, ha egy *hagyományos* és egy *nem hagyományos* paradigmarendszerben kell működnie. A *hagyományos* paradigmarendszer a tagállam, a *nem hagyományos* pedig az Európai Unió. Az adott jogágaknak – elemzésünk tárgyául a versenyjogot²⁸⁷ és a büntetőjogot tesszük – évszázados (a büntetőjog esetében évezredes) múltja, dogmái, fogalmai, törvényszerűségei és gyakorlata van. Ezek állami kereteken belül alakultak ki, ott is formálódtak, vagyis ezer szállal kötődnek az állami léthez. Amennyiben az új paradigmarendszer mátrixába helyezzük őket, elkezdenek kicsit *másként viselkedni, mint hagyományos közegükben*. A következőkben

²⁸⁶ A megerősített együttműködés zsarolási potenciáljára többen is felhívták a figyelmet: „The idea of a European Union of many speeds, in which nations progress toward a federation at their own pace, might be looked upon as something of a blackmail tool for the EU's Big Four -- Germany, France, Spain and Italy -- to force the other 23 EU members to accept their leadership.” BERSHIDSKY, Leonid: A multi-speed Europe will be hard to pull off. In: BloombergView, 2017. március 10. <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-03-10/a-multispeed-europe-will-be-hard-to-pull-off>

²⁸⁷ A versenyjog és a büntetőjog párhuzamosságai a közösségi szférában nem csak az „integrációs büntetőjog” szempontjából detektálhatók, Madai Sándor például az uniós versenyjog eszközszerét hasonlítja a büntetőjoghoz. Ld.: MADAI Sándor: Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről. In: Rendészeti Szemle, 2010/2. 89. o.

látni fogjuk, miként változott meg a versenyjog funkciója azzal, hogy uniós szintre emelkedett, uniós versenyjoggá „vált”. Ez a funkcióváltozás régóta ismert, alaposan detektált jelenség. Ennek a megértése viszont közelebb vihet ahhoz, hogy megértsük, miért viselkedik olyan „furcsán” a büntetőjog az európai uniós közegben, miért van vele annyi „gond”.²⁸⁸ Miért ilyen nehéz definiálni, és miért van annyi vita akörül, hogy egyik vagy másik intézménye mire is alkalmas, mire is való. Azt a logikát ugyanis, ami a versenyjog területén egyértelmű volt, s amelyet az Európai bíróság joggyakorlata a versenyjogi döntések²⁸⁹ révén már igen korán megerősített, a szembeötlő hasonlóságok ellenére az uniós büntetőjog területén még nem vitték végig.

Az európai büntetőjognak, vagy inkább a büntetőjog EU-beli valódi szerepének a megértéséhez elengedhetetlen bizonyos gazdaságpolitikai kiindulópontoknak az ismerete, mégpedig azért, mert határozott véleményem az, hogy a témánk szempontjából fontos jogpolitikai prioritásokat ezek, és nem igazságügyi, belügyi vagy külügyi prioritások határozzák meg. Alapfeltevés tehát, hogy a jogpolitika érvényre juttatása eredményét, a jogi szabályozást gazdaságpolitikai prioritások váltották ki, tartalmát gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg. Alapvető problémája az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének, hogy ez a felismerés elmaradt. Ez vezet ugyanis oda, hogy sem a tagállamok polgárai, sem a szakértők, sem a politikusok nem látják tisztán, *miért kell fellépni közösségi szinten is a szubvenciók és más csalások ellen, ha azokat a tagállami intézményrendszer már amúgy is üldözi?* Ez az az ok, ami miatt sokak számára a pénzügyi érdekek védelmének jogi szabályozása legalábbis ellentmondásosnak tűnik, és ami az unió egyik – még nem igazán látni, hogy mekkora jelentőségű – válságjelenségét is kiváltotta. Az Európai Ügyészség az első igazi olyan intézmény, aminél a tagállamok nem csak az EUMSZ 86. cikke (1) bekezdése szerinti megerősített együttműködéshez fordultak, de ezzel meg is idézték a többsebességes Európa rémképét.

III.3.1. Hogyan védi az uniós versenyjog a belső piaci integrációt

A piacgazdaság dinamikáját a versenyjog, míg statikáját a társasági jog adja. Az uniós társasági jog kevésbé kidolgozott jogterület, látszólag az Unió nincs kényszerhelyzetben ilyen

²⁸⁸ „Minél többet beszélünk az Európai Ügyészségről, annál több kérdéssel és annál kevesebb válasszal nézünk szembe” Michéle Conix, az Eurojust elnöke az Európai Unió Legfőbb Ügyészeinek 5. találkozásán (2012. május 24-26) tartott beszédében.

²⁸⁹ A legismertebbek: Walt Wilhelm and others v. Bundeskartellamt 14/68.; Farbenfabriken Bayer AG v. Commission 51/69 (Dystuffs-eset); United Brands Company and United Brands Continentaal B. V. v. Commission 27/76; Grundig - Consten ügy (ld. később)

jog részletes megalkotására. Ezzel szemben az uniós versenyjog részletes és szofisztikált szabályokkal van jelen az EU-ban, mégpedig az EGK alapításától, 1958-tól kezdődően.

Versenyjogi szempontból a belső piac dinamikáját veszélyeztető akadályok a következők:

- a) az állam által létesített korlátok
 - a. vámok
 - b. kontingensek, kvóták, plafonok
 - c. a vállalatalapítás lehetőségé akadályozó előírások
 - d. szubvenciók, támogatások, amelyeket az állam akár protekcionista céllal ad a vállalkozásoknak
 - e. stb.
- b) a vállalkozások által létesített korlátok
 - a. kartellek (a versenytárs vállalatok írásbeli vagy szóbeli megállapodása az egymás közti verseny korlátozására. Célja, hogy a részt vevő cégek magasabb árakat és profitot érhessenek el, miközben nem jár társadalmi előnyökkel. Jellemzően az árak meghatározásán, a kibocsátás mesterséges limitálásán, a piac felosztásán (ki melyik vevőt szolgálja ki, ki melyik tendert nyeri /bid rigging/), az egyes cégek által értékesített mennyiségek meghatározásán keresztül korlátozza a versenyt.²⁹⁰
 - b. fúziók (concentration, merger. A versenytársak számának csökkentése vállalati összeolvadásokkal, befolyásszerzésekkel, joint venture-alapításokkal, stb.) Ez a lépés egyrészt akadályozhatja a termelési tényezők szabad mozgását. Az Európai Bíróság esetjogából például a sokat idézett Grundig-Consten jogeset²⁹¹ tényállása említhető, mint e kategóriába tartozó versenykorlátozó tényező. Másrészt e lépések alkalmasak arra, hogy a piac egy-egy szegmensében gazdasági erőfölényt lehessen biztosítani. Az ilyen pozícióban lévő vállalkozás esetében a természetes piaci környezet piacszabályozó mechanizmusai kikapcsolnak, elejét véve a verseny ösztönző hatásai érvényesülésének

²⁹⁰ Glossary of terms used in EU competition policy. Antitrust and control concentrations. EC Directorate-general for Competition, Brussels, 2002. 8. o.

²⁹¹ C-56 és 58/64 egyesített ügyek Établissements Consten S.á.R.L és Grundig-Verkaufs-GmbH kontra Bizottság.

Az ügyben a Bíróság a versenykorlátozó megállapodások kapcsán értelmezte úgy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét, hogy minden olyan megállapodás alkalmas arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelem szabadságára akár közvetlen vagy közvetett, akár tényleges vagy potenciális veszélyt jelentsen, amely az államok közötti egységes piac célkitűzéseinek megvalósítását akadályozhatja. PAPP Mónika: A gazdasági szabadságok és a közös piaci verseny jogának egyes összefüggései az Európai Bíróság esetjogában. PhD értekezés, Budapest, 2006.

(innováció, gazdaságosság, hatékonyság, stb.). Vagyis az egységes belső piac elveszíti dinamizmusát, és bár a vállalkozás számára biztosítja a létéből fakadó előnyöket, azok nem fognak a fogyasztónál realizálódni. Így a konkrét célkitűzés – az egységes belső piac – nem tudja betölteni feladatát. Ezzel pedig a belső piac deteriorálódik, ami viszont – az Unió „szívéről” lévén szó – szélsőséges esetben a közösség széthullását is eredményezheti.

Az egységes belső piac létrehozatalával tehát még nem szűnt meg a veszély, ami a termelési tényezők szabad áramlásának állami vagy vállalati szintű akadályozásából fakad. Az egységes belső piacot fenyegető ilyen veszélyek ellen fel kell lépni, ennek a fellépésnek az eszköze – a gazdaságpolitikai premisszára adott jogpolitikai válasz²⁹² – az európai uniós versenyjog jogforrásaiban található. A versenyjogot az EUMSZ VII. cím 1. fejezete szabályozza, melynek 1. szakasza a vállalkozásokra, második szakasza pedig az állami támogatásokra vonatkozó versenyszabályok alapjait tartalmazza. Végrehajtásának szabályai pedig a versenyszabályokról²⁹³ szóló rendeletben található. E szabályok arra szolgálnak, hogy elejét vegyék a nemzeti piacok (újra)izolálódásának, ami önmagában akadályozza a termelési tényezők szabad áramlását, ez pedig korlátozza, vagy lehetetlenné teszi a az Unió gazdaságpolitikai céljainak elérését. „Minden olyan állami vagy vállalkozói intézkedés vagy tranzakció, amely a nemzeti piacok elszigeteltségének fenntartását célozza, vagy azt eredményezi, *összeegyeztethetetlen (incompatible)*, ellentétes az egységes közös piac gazdaságpolitikai alap gondolatával. E tekintetben közömbös, hogy adott gazdasági ágazatot érintő szubvencióról, vagy pedig egy egyedárusítási – kizárólagossági, védjegy- vagy licenciaszerződés révén vállalatok által megvalósított piacfelosztásról van-e szó.”²⁹⁴

Mindez – hangsúlyozottan – akkor tartozik az EU versenyjogra, ha a hatások a tagállamok közötti kereskedelemre vonatkoznak. Minden más eset (tehát amikor a piactorzító hatások a nemzeti piacon érvényesülnek) a nemzeti versenyszabályok mozgósítását vonják maguk után. Így tehát a nemzeti versenypolitika és a közösségi versenypolitika nagyban különbözik egymástól: „A tagállamok versenykorlátozások elleni jogának versenypolitikai alapja az a hagyományos szempont, hogy miszerint a versenykorlátozási jog védi a verseny *intézményét, szabadságát*, hogy ti. 'legyen' verseny (...) Ezzel szemben a *közösségi versenyjog jogpolitikai alapjául szolgáló versenypolitikai elv az, hogy a tagállamok közötti szabad kereskedelmet*: más szóval a szabad versenyt nem szabad eltorzítani, akadályozni, korlátozni,

²⁹² VÖRÖS Imre: i. m. 13. o.

²⁹³ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (EGT vonatkozású szöveg.)

²⁹⁴ VÖRÖS Imre: i. m. 14. o.

mert ez akadályozná az egységesített közös piac kialakulását, illetve fennmaradását. *Ennek megfelelően a jogi szabályozás, és az egyes jogesetek középpontjában sem a verseny intézményének, hanem az egységesített közös piac intézményének védelme áll.*”²⁹⁵

Vagyis: a versenyjog *alapvető jogági funkciója megváltozott.*

Versenyjog jellege	Versenyjoggal szembeni kihívás	Versenykorlátozó jelenségek következménye	A versenyjog feladata
Tagállami versenyjog	állami beavatkozások és vállalati összefonódások, fúziók, kartellek	A tagállam piacán nem érvényesül a verseny, a verseny tisztasága csorbát szenved	Annak biztosítása, hogy a tagállamokban legyen verseny, és az tiszta legyen
Közösségi versenyjog	állami beavatkozások és vállalati összefonódások, fúziók, kartellek	A verseny torzulásával a tagállamok közötti kereskedelem csorbul, ami akadályozza a belső piac integritását.	Annak biztosítása, hogy a belső piac integritása ne szenvedjen csorbát

III.3.2. A jogági funkció megváltozása a büntetőjog esetében

Lássuk, miként hatott az európai uniós közeg a büntetőjogra.

Az Európai büntetőjog integrációt segítő büntetőjogra és együttműködést segítő büntetőjogra való felosztása előre vetíti, hogy melyik büntetőjog esetében várható a *funkcióváltás*. Az együttműködést segítő büntetőjog vagy a PIF-Irányelv nem csalás-típusú bűncselekményei (vagyis a gyűjtőfogalom minden olyan eleme, ami nem az EU pénzügyi érdekeinek védelmével és az európai csalásokkal kapcsolatos) esetében ugyanis nem merül fel a szupranacionalitás a jogi tárgy szintjén. Az együttműködést segítő büntetőjog esetében ráadásul még az elkövetési tárgy, vagy az intézményrendszer szintjén sem.²⁹⁶ Ezzel szemben az integrációt védő büntetőjog jogi tárgya egyértelműen szupranacionális jogtárgy, elkövetési tárgya az EU költségvetése, intézményrendszere pedig éppen most kezd igazán szupranacionálissá válni.

²⁹⁵ VÖRÖS Imre: i. m. 15. o.

²⁹⁶ A csaláshoz kapcsolódó egyéb bűncselekmények (ld. PIF Irányelv 4. cikk) igen, de pont a csaláshoz való kapcsolódásuk miatt.

Az elemzést ezekre a fogalmi elemekre kell kiterjeszteni. Amikor a jogi tárgyat, az elkövetési tárgyat és az intézményrendszert vizsgáljuk, büntetőjogásként még mindig hajlamosak vagyunk ezek szupranacionális jellegzetességeit a nemzeti jog irányából nézni, ami nem járul hozzá a jobb megértésükhöz. Az elkövetési tárgy esetében például a szupranacionalitást kizárólag abban látjuk, hogy az EU költségvetéséről van szó, amiből az EU pénzt oszt; de ritkán foglalkozunk azzal, hogy mi is ez a költségvetés, hogyan működik, és hogyan sérti a védett jogi tárgyat az erre a költségvetésre elkövetett bűncselekmény. De az elkövetési tárgy kérdései mégis másodlagosak. Az igazi kérdés, hogy az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások esetében mi a védett jogi tárgy. Ennek megértése világít rá arra, hogy az európai csalások esetében a büntetőjog funkciója valóban módosult (a nemzeti funkcióhoz képest).

III.3.2.a. Az európai csalások jogi tárgya

A jogi tárgy elemzése az EU pénzügyi érdekeit védő tényállások esetében kardinális fontosságú. Amennyiben a tagállami-nemzeti fogalmakat használjuk, könnyen tévútra kerülhetünk, hiszen ha a jogi tárgyat a bevett sémák alapján kívánjuk meghatározni, akkor nem jutunk tovább, mint hogy a jogtárgy az EU költségvetésének működéséhez fűződő társadalmi és gazdasági érdek. De vizsgáljuk meg részenként, hogy vajon *valóban* az EU költségvetésének a működéséről van szó? *Valóban* gazdasági érdekről? *Valóban* társadalmi érdekről? *Valóban* van ilyen társadalmi érdek? *Valóban* van az Európai Uniónak saját társadalma, aminek érdekei lehetnek? Az EU szintjén alkalmazni kívánt büntetőjog problémái a jogi tárggyal kezdődnek: a jogi tárgy meghatározásánál éppen ezért semmiféle automatizmusnak nem lehet helye. Amint már utaltam rá, az EU szintjén a fogalmak, törvényszerűségek elveszítik eredeti értelmüket, új értelmet nyernek, és új értelmezést igényelnek. A védett jogi tárggyal sincs ez másként, ezért meghatározását az alapoknál, a gyökereknél kell kezdeni.

A jogi tárgy valamely jogilag védett érdek. Nagy Ferenc felhívja rá a figyelmet, hogy napjainkban a jogtárgy fogalmát és funkcióját mindenekelőtt a büntető előírások kriminálpolitikai jogosultságának szempontjából vitatják, aminek a középpontjában az az elvi kérdés áll, hogy miként válhat egy, az egyén vagy a közösség számára fontos érték büntetőjogilag védett jogi tárggyá, és milyen kritériumok határozzák meg ezt a folyamatot.²⁹⁷ Különösen fontos ezt a jogosultságot az EU pénzügyi érdekeinek védelme kapcsán tisztázni, s

²⁹⁷ NAGY Ferenc: Gondolatok a jogi tárgyról. In: Büntetőjogi Kodifikáció, 8. évf. 1. sz. 2008. 3. o.

ezt az „érték” fogalmánál kell kezdeni. Amennyiben a büntetőjog feladata abban áll, hogy az állam a polgárainak a szabad és harmonikus együttélést valamennyi alkotmányjogilag biztosított alapjog garantálásával biztosítsa, akkor ez az *állam* (egy Max Weber-i értelemben vett szuverén állam) kötelezettsége a polgárai (a területén lakó azon személyek, akik fölé a szuverenitását kiterjeszti) felé. Az EU ugyanakkor nem állam, és polgárai felett sem rendelkezik szuverenitással, csak annyival, amennyit a tagállamok a saját szuverenitásukból rá átruháztak.

A magyar Btk. bűncselekmény-fogalma²⁹⁸ magában foglalja a társadalomra veszélyességet, mint fogalmi elemet. Eszerint a társadalomra az a cselekmény (tevékenység vagy mulasztás) veszélyes, ami mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvénye szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti. Vagyis e meghatározásban egy szuverén oldaláról értelmezhető fogalom (a társadalom) és a szuverén Magyarország, valamint annak alkotmányos berendezkedése szerepel fogalmi elemként. Viszont a Btk. különös részében olyan bűncselekmények is szerepelnek, amelyek (mint például a szövetséges fegyveres erő sérelmére elkövetett kémkedés²⁹⁹, az Európai Unió intézményei ellen elkövetett kémkedés³⁰⁰, stb.), amelyeknek nincs igazán közük sem Magyarország alkotmányos rendjéhez, sem társadalmához. Itt is említeni lehet az Európai Unió, harmadik állam vagy nemzetközi szervezet költségvetése sérelmére elkövetett költségvetési csalást³⁰¹, hiszen a fogalmi katalógust pozitivista módon értelmezve igencsak áttételesen veszélyes a társadalomra ha egy nem magyar állampolgár külföldön adót csal, és ezzel a külföldi állam - mondjuk Brazília, vagy éppen Japán - költségvetését károsítja. Mégis, ebben az esetben a magyar Btk. rendelkezéseit lehet alkalmazni³⁰², és ilyen esetben a legfőbb ügyész büntetőeljárást indíthat³⁰³ - feltehető persze, hogy ezt csak akkor fogja megtenni, ha a bűncselekménynek valami hazai vonatkozása is van. (Ebben az esetben fennáll a 4. §-ban írt feltétel.) Ezt a problémát könnyen fel lehet oldani azzal, hogy Magyarország Alaptörvénye deklarálja az ország helyét a nemzetközi közösségben (és különösen az Európai Unióban), sőt a Btk. preambuluma is említi a jogalkotó azon kötelezettségét, hogy a kodifikáció során a nemzetközi létből és viszonyokból fakadó kötelezettséget is figyelembe kell venni.

A jogi tárgy problémáját már nem ilyen egyszerű megoldani. Annál is inkább nem az, mert – ahogy Nagy Ferenc is rámutatott a német nyelvű szakirodalom kapcsán – a jogi tárgya

²⁹⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 4. §-a.

²⁹⁹ Btk. 262. §

³⁰⁰ Btk. 261/A§

³⁰¹ Btk. 396. § (9) bekezdés

³⁰² Btk. 3. § (2) bekezdés aa) pont

³⁰³ Btk. 3. § (3) bekezdés

vonatkozó megközelítések az áttekinthetetlenség határát súrolják.³⁰⁴ A jogtárgyat érdeknek, objektumnak, állapotnak, adottságnak, értékkapcsolatnak tekintő elgondolások pozitivistá vagy „rendszertranszcendens” modellekbe sorolhatók. Az első szerint jogtárgy csak az lehet, amit a törvényhozó védendő értékűnek gondol. A rendszertranszcendens modell szerint a jogtárgy a törvényhozótól függetlenül létezik, és kritikai elemzéseknek alávetett.³⁰⁵ A jogtárgyak nem statikus természetűek, hanem nyitottak a történeti változások és az empirikus megismeréshaladása előtt, de – ahogy Nagy Ferenc hozzáteszi – az alkotmány szerinti célkitűzések keretében. Ez azt jelenti, hogy amennyiben bizonyos magatartásokról a polgároknak az csapódik le, hogy az veszélyt nem hordoz, akkor vele szemben jogtárgy-védelemre nincs szükség, s ilyen esetben – ha pönalizált magatartásról volt szó – elveszítheti jogtárgy mivoltát, és ilyenkor a dekriminalizálás is előfordulhat. Ellenben egy nem pönalizált magatartás, amivel szemben a polgárok jogtárgy-védelmet igényelnek, büntető jogalkotást indukálhat.

Nincs ez másként a gazdasági jellegű bűncselekmények esetében sem. Az állam ugyanis meghatározott (mégpedig többnyire az alkotmányában meghatározott) feladatokkal rendelkezik, ezek teljesítését gyakorta a gazdasági erőforrások allokációjának valamely gazdaságpolitikai eszközzel való módosításával tudja végrehajtani. A gazdaságpolitikai eszköztárat a – beleértve a kikényszerítésre szolgáló normák egy részét is – a büntetőjogon kívül találjuk, viszont amennyiben az eszköztár kimerült, végső soron a büntetőjog lesz az, ami a kikényszerítést biztosítja. A piacgazdaságokban – Magyarországon is – az állam ezekkel az eszközökkel biztosítja a szabad piaci működést, aminek elengedhetetlen feltétele a tőke szabad, mesterséges befolyásolástól mentes áramlása, illetve a gazdaság szereplői közötti verseny, ami a hatékony együttműködésre szorítja rá a vállalkozásokat. *„Valamennyi gazdasági bűncselekmény általános (absztrakt) jogi tárgya a gazdasági verseny szabadsága és tisztasága, e bűncselekmények a tisztességes piaci magatartással ellentétes cselekményeket tiltják.”*³⁰⁶ Nemzeti (uniós viszonylatban: tagállami) szinten az absztrakt jogi tárgyon belül közvetlen jogi tárgyakat lehet meghatározni. A gyakorlatban sokszor okoz gondot a gazdasági és a vagyon elleni bűncselekmények elhatárolása. Ezt is hivatott segíteni a jogi tárgy pontos meghatározása, azonban *„az elhatárolást nehezíti, hogy az egyes gazdasági és vagyon elleni bűncselekmények védett jogi tárgya - részben - fedi egymást. Egyaránt védik a tulajdont és a tulajdonból folyó egyes részjogosítványokat. A különbség – nagyon általánosan – talán*

³⁰⁴ NAGY Ferenc: i. m. 4. o.

³⁰⁵ NAGY Ferenc i. m. 5. o.

³⁰⁶ MOLNÁR Gábor: A gazdasági bűncselekmények. In: BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: Büntetőjog, Különös Rész. Ötödik, átdolgozott kiadás. HVG Orac, Budapest, 2005. 422. o.

*elsősorban abban ragadható meg, hogy a vagyoni elleni bűncselekmények elsősorban egy statikus helyzet, egy állapot védelmét szolgálják. A gazdasági bűncselekmények meghatározása során ezzel szemben nem a tulajdon, illetve az abból folyó jogosítványok védelme az elsődleges és ezek a bűncselekmények többnyire a vagyoni működtetése körében követhetők el. (...) A gazdasági bűncselekmények tényállásaiban részben (a vagyoni működtetéséhez, mint önálló értékhez) fűződő társadalmi érdek domborodik ki.*³⁰⁷

III.3.2.b. A jogi tárgy meghatározásának problémái az európai büntetőjogban

Ha a jogi tárgy meghatározása az „áttekinthetetlenség határát súrolja” a nemzeti jogokban, akkor elképzelhető, hogy a sokféle érdek tépázta Európai Unióban mennyivel inkább az. Az EU büntetőpolitikájáról szóló bizottsági közlemény³⁰⁸ önmagában több jogi tárgyra is következtetni enged, mégpedig nem csupán az általános-különös szintjén, hanem a általános jogi tárgyból többet is említ, ami azért nem jó, mert nem komplementer, hanem szimultán fogalmakról van szó. Ilyen az uniós polgároknak a szabad mozgás gyakorlásához fűződő érdeke a bűnözés általános szintjének csökkenése által,³⁰⁹ a tagállamok egymásba vetett bizalmához fűződő érdek,³¹⁰ az uniós szakpolitikák végrehajtásához fűződő érdek,³¹¹ a jogállamisághoz, az alapvető emberi jogok tagállamokban való biztosításához fűződő érdek, stb. A védendő értékek – az uniós büntetőpolitika fókuszpontjai – között szerényen meghúzza magát az álláspontom szerint legfontosabb érdek:

³⁰⁷ MOLNÁR Gábor i. m. 422. o.

³⁰⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law /* COM/2011/0573 végleges */ a továbbiakban: Közlemény.

³⁰⁹ „Mivel az uniós büntetőjog révén hatékonyabbá válik a bűnözés elleni küzdelem, és minimális normák alakulnak ki a büntetőeljárás során biztosított eljárási jogokra, valamint a bűncselekmények áldozataira vonatkozóan, megerősödik a polgárok bizalma aziránt, hogy érdemes élniük a szabad mozgáshoz való jogukkal, és nyugodtan vásárolhatnak árukat vagy szolgáltatásokat más tagállamok szolgáltatóitól.”

³¹⁰ „Bizonyos bűncselekmények területén azért is fontos a közös szabályozási minimumok kidolgozása, hogy ezáltal erősödjön a tagállamok, illetve a nemzeti bírói karok egymásba vetett bizalma. A magas szintű bizalom ugyanis elengedhetetlen a különböző tagállamok bírói karai között folytatott zökkenőmentes együttműködéshez. Csak ezáltal érvényesülhet hatékonyan az igazságügyi intézkedések kölcsönös elismerésének elve, amely a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyik alapeleme.”

³¹¹ „A büntetőjog az európai uniós szakpolitikák végrehajtásának biztosításában is jelentős szerepet játszhat. A szakpolitikák sikere ugyanis jórészt a hatékony tagállami végrehajtáson múlik. Az Unió önmagában nem képes elérni, hogy minden egyes polgár vonatkozásában valamennyi általa hozott szabály – a környezetvédelemtől kezdve a halászati erőforrások megőrzésén és a közúti biztonságon át a pénzügyi szolgáltatások szabályozásáig, az adatvédelemig és az EU pénzügyi érdekeinek védelméig – a kívánt hatást érje el.

Az uniós szakpolitikák végrehajtásának kötelessége a tagállamokat terheli, amelyek többnyire jól meg tudják választani a végrehajtás eszközeit. Ebben kulcsszerepet játszik az ellenőrzés és a felügyelet. Amennyiben tagállamok által hozott végrehajtási döntések mégsem hozzák meg a kívánt eredményt, és a végrehajtás nem lesz egységes mértékű, az Unió maga is állapíthat meg közös szabályokat a végrehajtás biztosításának módjára vonatkozóan, és szükség esetén büntetőjogi szankciókat írhat elő az uniós jog megszegése esetére.”

*„Ma sok súlyos bűncselekmény – beleértve a harmonizált uniós jogszabályok megsértését is – több tagállamot érint. A bűnözőknek bizonyos bűncselekmények esetében módjukban áll, sőt érdemes is azt a tagállamot választaniuk, amelyben a legenyhébb a szankciórendszer, hacsak nem közelítjük bizonyos mértékig a nemzeti jogokat, és meg nem szüntetjük az effajta 'menekülési útvonalakat'.”*³¹²

A Bizottság az érdekek eme káoszát még egy szinttel feljebb emeli:

*„Közleményünk a Bizottság első erőfeszítéseit jelzi a koherens és következetes uniós büntetőpolitika megvalósítása iránt azáltal, hogy meghatározza, miként alkalmazza az EU a büntetőjogot az uniós politikák hatékony végrehajtása érdekében. Ezt a büntetőjogot az uniós polgárok igényeit és a szabadságon, a biztonságon és a jogérvényesülésen alapuló uniós térség követelményeit szem előtt tartva kell kidolgozni, miközben maradéktalanul be kell tartani a szubszidiaritást és azt, hogy a büntetőjog jellegénél fogva csak utolsó eszköz lehet.”*³¹³

A védendő értékek e sokfélesége nem csak az egyszerű olvasóban támaszt kérdéseket. A Gazdasági és Szociális Bizottság – a bizottsági közlemény egyik címzettje – nagyon egyenesen fogalmaz a közleménnyel kapcsolatos véleményében:³¹⁴

*„Az Európai Bizottság a jelek szerint bizonyos lényegi fogalmak tisztázását megelőzően szerette volna a vitát megindítani. Ebből adódóan a közlemény érthetősége bizonyos mértékben sérül.”*³¹⁵

*„A közleményben felsorolt, az Európai Unió büntetőjogi beavatkozásának hozzáadott értékét hangsúlyozó érveket (4. oldal) az EGSZB szerint alaposabban kellene megfogalmazni.”*³¹⁶

*„Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság tervének előfeltétele, hogy pontosabban körvonalazzuk, mit tartalmazzon az uniós szinten definiált általános érdek fogalma, amely fogalom jelenleg jogilag még nem létezik, viszont fontos az uniós szinten meghatározott büntetőjogi szankciók európai polgárokkal szembeni érvényesítéséhez. A fogyasztói érdek önmagában nem lehet elegendő ilyen intézkedések meghozatalának az igazolásához.”*³¹⁷

³¹² „Today, many serious crimes, including violations of harmonised EU legislation, occur across borders. There is thus an incentive and possibility for criminals to choose the Member State with the most lenient sanctioning system in certain crime areas unless a degree of approximation of the national laws prevents the existence of such 'safe havens'.”

³¹³ Közlemény 4. pont 1. bekezdés

³¹⁴ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az uniós büntetőpolitika létrehozása: az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján (COM(2011) 573 final) 2012/C 191/17

³¹⁵ 3.4.1

³¹⁶ 3.3.2.12

³¹⁷ 3.3.1.4.

Érdeemes egy pillantást vetni egy „külső” szemlélő, az Egyesült Királyság Parlamentjének a Közleményre írt véleményére, ami az EU általi hozzáadott értékek (vagyis az EU jog által célzott érdekek) tekintetében igen visszafogottan bár, de határozottan arra az álláspontra helyezkedik, hogy uniós aktusra kizárólag akkor van lehetőség, ha az valóban szükséges, az erre vonatkozó bizonyítékoknak viszont szilárdaknak és megfelelően prezentálhatóaknak is kell lenniük³¹⁸ – utóbbit nyilvánvalóan mind a Parlament, mind a brit kormány hiányolja.

Mi a teendő azonban akkor, ha a jogi tárgy nem megfelelően lett azonosítva? A nemzeti jogban erre három megoldás adódik:

- ha a kívánt célnak megfelel a törvény szövege és annak elfogadott értelmezése, akkor semmilyen változtatás nem indokolt;
- amennyiben a törvényi tényállás teleologikus értelmezése nincs összhangban az uralkodó jogértelmezéssel, akkor – a törvény szövegének keretei között – a jogi tárgy védelmi igényével adekvát értelmezést szükséges megadni;
- amennyiben a jogalkotó által deklarált jogi tárgy nincs összhangban a törvényi tényállással, a törvényi rendelkezés valójában nem azt védi, amit a jogalkotó azzal védeni kíván, ez esetben ezen csak jogalkotással, törvénymódosítással lehet segíteni.³¹⁹

Mármost felvetődik a kérdés, hogy akkor vajon mit lehet tenni olyan esetben, amikor a *jogtárgy nem nemzeti*, ugyanakkor a jogtárgy védelmét közvetetten a tételes nemzeti büntetőjog védi? És mit lehet tenni akkor, ha a védett jogi tárgy nem a nemzeti jogban kerül deklarálásra (ez – mármint a jogi tárgynak magában a törvényben való deklarálása - amúgy is ritka), hanem – mint a jelen esetben – az európai jogban; és az európai jog jelöli ki a büntetőjogi védelem módját is, s az inkompatibilitás a védett jogi tárgy és a védelmére rendelt büntetőjogi megoldás között az *európai uniós jog szintjén* mutatkozik? A tagállami jog szintjén igen keveset. Ha a közösségi jogtárgy nem a gazdasági integrációhoz fűződő érdek lenne, s nem írná elő közösségi jogforrás a védelem irányát, akkor tudna a tagállam akár törvényhozással, akár helyes jogértelmezéssel segíteni a helyzeten. Az EU pénzügyi érdekeit védő büntetőjogi tényállások azonban a gazdasági integrációt védik. Ezért bármit tesz a tagállam *egyedül*, minőségében akár pozitív, akár negatív irányban ellépve a *közös* védelemtől, az az integráció ellen ható tényező lesz.

³¹⁸ „We also welcome the Government's reaffirmation that any EU action will have to be justified on the basis of demonstrable, robust evidence of necessity.”

³¹⁹ SZOMORA Zsolt: A nemi bűncselekmények egyes dogmatikai alapkérdéseiről. Kézirat. Szeged, 2008. 274. o.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a védett jogtárgy érdek, akkor az (belső piaci) integrációs érdek lesz, ha pedig valamilyen állapotnak fogjuk fel, akkor pedig a belső piac integrációt segítő működése lesz az. Azért kell a fogalmat az „integrációt segítő” jelzővel ellátni, mert ez nem teljesen szabad, zavartalan, befolyásolásoktól mentes működés, hiszen az EU költségvetése legnagyobbbrészt pont arra való, hogy az integrációt (piacbefolyásolással) segítő politikáit finanszírozza.

III.3.2.c. Miért nem valamiféle társadalmi érdek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni tényállások jogi tárgya?

E jogtárgynál a társadalmi érdek tehát hátrébb szorul. Bár közvetve persze megjelenik, mint az EU célkitűzéseinek egyik eleme – például a szerződések már ismertetett preambulumban, és természetesen a politikai integráció egyes lépéseit kikövező jogforrásokban – és az uniós jelképekben is (Beethoven Örömdája, mint himnusz igazán „telitalálat”, de a tizenkét csillagos kék lobogó se méltatlan szimbólum). Ezek nyomán persze felépülhet majd egy közös identitás, de az igazi társadalmi kohézió olyan akadályokkal küszködik, amelyek egy része nem is lesz leküzdhető (pl. nincs közös nyelv³²⁰). A társadalmi kohézió akkor lesz igazán erős, ha Európa polgárai is annak tartják majd. Kétségtelen, hogy a társadalmi szolidaritás gondolata már a kezdetektől fogva, az „alapító atyáknál” is jelen volt,³²¹ sőt az európai egység ideája elsősorban abból a vágyból fakadt, hogy a háborúk, ideértve az épp csak befejeződött második világháborút – soha többé ne ismétlődhessen meg. Az Európai Bizottság Fehér Könyve erről így szól:

„Hatvan évvel ezelőtt, e békés és közös jövőre vonatkozó elképzelésből táplálkozva az EU alapító tagjai elindultak az európai integráció kitaposatlan, ám ambiciózus útján. Megállapodtak, hogy nézeteltéréseiket a harcmező helyett a tárgyalóasztal körül fogják rendezni. A fegyveres erők használatát a jog erejével váltották fel. A csatlakozás kapuját más országok előtt is megnyitották, hogy Európa újraegyesüljön és megerősödjön. Ennek eredményeként hányatott múltunk hét évtizeden át tartó békés időszaknak adott helyet, és kibővült az Unió, amelynek 500 millió polgára békében él a világ egyik legvirágzóbb

³²⁰ Azok az uniók, amelyeket sikerrel (meg néhány százezer vagy millió halott árán) hoztak létre a történelemben, vagy már eleve rendelkeztek közös nyelvvel (USA, Mexikó), vagy rájuk lett kényszerítve egy. Ilyen pl. a Szovjetunió – „a nagy Oroszország kovácsolta frigy”... (Mihalkov – Alekszandrov: A Szovjetunió himnusza, részlet.)

³²¹ „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.” (Robert Schuman, 1950. május 9.)

gazdaságában. *A verduni lövészárkokban és csatatereken zajló harcok vagy a vasfüggöny és a berlini fal által elválasztott kontinens képét egy olyan Unió váltotta fel, amely a béke és a stabilitás fellegvárává nőtte ki magát.*”³²²

Sokatmondó, hogy a Fehér Könyv a politikai integrációt tekinti igazi vívmánynak és célnak, sőt egy helyütt a „társdalmunk” szót használja, ami nem egy egységes európai társadalomra, hanem egyfajta kulturális, közös értékeken alapuló összetartozásra utal – Jean-Claude Juncker bizottsági elnök a Fehér Könyv előszavában ennél sokkal óvatosabban, „népeink jólétét” említi, ami árnyalatnyi etimológiai, de annál jelentősebb uniós politikai különbség. A Fehér könyv tehát így folytatja:

„Az emberi méltóságot, a szabadságot és a demokráciát kemény munkával kellett kivívniunk, és sosem mondhatunk le róluk. Még ha a békéhez való ragaszkodás ma már nem is minden európai számára jelenti ugyanazt, mint szülei vagy nagyszülei számára, továbbra is ezek az alapvető értékek jelentik társadalmunk összetartó erejét. Jelenleg az EU az a hely, ahol az európaiak egy négymillió négyzetkilométert felölelő Unióban megtapasztalhatják a kultúrák, az ötletek és a hagyományok egyedülálló sokféleségét. Itt kötöttek életre szóló barátságokat más európaiakkal, és itt utazhatnak, tanulhatnak és dolgozhatnak nemzeti határokon átnyúlóan, pénzváltás nélkül. Itt lépett a jogállamiság a vasököl helyébe. Itt nem csupán beszélnek az egyenlőségről, hanem folyamatosan ki is állnak érte.”

Mindazonáltal a Fehér Könyv nem kendőzi el a politikai integráció nehézségeit sem:

„Sok európai úgy érzi, hogy az Unió túl távoli, vagy hogy éppenséggel túlságosan beleavatkozik az emberek mindennapi életébe. Mások az Unió hozzáadott értékét vonják kétségbe, és azt kérdezik, hogy Európa hogyan javítja életszínvonalukat. És nagyon is sokan vannak, akik a háború utáni időszak legsúlyosabb pénzügyi, gazdasági és társadalmi válsága közepette többet vártak volna az EU-tól. Semmilyen jel nem utal arra, hogy az Európa előtt álló kihívások mérséklődnének.”

A politikai integráció tehát az EU célkitűzései között szerepel, azonban a folyamatot viták, ellenállások és válságok tarkítják. Mit szólna például a politikai integrációhoz vajon De Gaulle elnök, aki az Egyesült Királyság csatlakozási kérelmét kétszer is (1963-ban és 1967-ben) megvétózta, ezért válhatott csak 1973. január elsején az EK tagjává az Egyesült Királyság (Írországgal és Dániával együtt, amelyek csatlakozása így kényszerűségből szintén csúszott.) Pedig a csatlakozás még csak a három gazdasági közösséghez (ESZAK, EGK, EURATOM) történt volna, és kifejezetten azért, mert az Egyesült Királyság, mint EFTA-

³²² Fehér Könyv Európa jövőjéről – a 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek. Európai Bizottság, 2017.

alapító, belátta, hogy az EFTA nyújtotta előnyök nem versenyezhetnek az EK keretei között kialakuló vámunióval és közös piaccal. Ekkor még a politikai unió gondolata igencsak távoli volt. Amikor pedig intenzívvé vált, akkor az Egyesült Királyság kilépett.

A politikai integráció tehát egyelőre *nem az Unió összetartó ereje*, a centripetális erőter funkcióját nem ez, hanem a belső piaci integráció látja el, és az képes egyáltalán biztosítani sok mással együtt a politikai integráció pusztá lehetőségét is. Megfordítva: belső piaci integráció nélkül az Unió széthullana, és nem hogy politikai integrációról nem beszélhetnénk, hanem annak is örülni kellene, hogy ha egy-egy nézeteltérést még „a csatamező helyett a tárgyalóasztal mellett” lehet rendezni.

III.3.2.d. Miért nem gazdasági érdek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni tényállások jogi tárgya?

A gazdasági érdek és az integrációs érdek nem mindig választható el könnyen. A napi vállalati működés során általában nincs is szükség az elválasztására, és el lehet fogadni azt, hogy az Európai Unió gazdasági érdeke az, hogy a vállalatok jól működjenek. Azonban előadódhatnak olyan esetek, amikor a vállalat számára ésszerű működés gazdaságilag logikus, kifizetődő és prosperitást hoz, ugyanakkor a belső piaci integráció ellen hat. Ilyenkor az Európai Unió Bírósága eldönti a kérdést – és nagyon ritkán hagyja, hogy a vállalati vagy tagállami gazdasági érdek megelőzze az uniós érdeket. A Bíróság esetjoga bőséges, és különösen a korai esetjog megismerése fontos, hiszen a gazdasági integrációval ismerkedő tagállamok ezek nyomán döbrentek rá arra, hogy mit is írtak alá a Római Szerződésben, vagyis mihez is csatlakoztak. A legfontosabb joganyag a kezdetektől fogva – és ma is – a közösségi jog elsődlegességével, jellegzetességeivel és hatásaival foglalkozó esetjog. Talán nincs is olyan közösségi jogi tankönyv, ami ne hozná első helyen a Van Gend & Loos-ügyet,³²³ amelyben a Bíróság a közösségi jog közvetlen hatályát erősítette meg, amikor kimondta, hogy az uniós jog közvetlen hatállyal bír a polgárookra és a vállalkozásokra, és olyan egyéni jogokat biztosít nekik, amelyeket a nemzeti bíróságoknak védeniük kell, tehát a közösségi jog nem csupán a tagállamok között hoz létre kölcsönös kötelezettségeket. A közösségi jog elsőbbségét részletesen a Costa v. E. N. E. L. ügyben³²⁴ fejtette ki, utalva rá, hogy a 189. cikk (jelenleg EUMSZ 288. cikk) szerint a rendelet „kötelező” érvényű és

³²³ C-26/62. NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen

³²⁴ 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L.

„közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”, és hogy a tagállam egyoldalú jogalkotási aktussal nem teheti semmissé annak a hatályát. Az önálló jogforrásból fakadó európai joggal szemben nem érvényesíthető ezzel ellentétes nemzeti szabály, mert ez a Közösség jogi alapját, ezzel a létét kérdőjelezné meg. A tagállamok azzal, hogy szuverenitásuk egy részét átruházták a közösségre, vállalták annak a következményeit is, többek között azt, hogy ez az átruházás nem visszavonható aktus, és azt is, hogy ezzel szembeni egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.

Az áruk szabad mozgását védi többek közt a Bizottság v Olaszország ügy,³²⁵ amelyben a Bíróság a közösségi joggal ellentétesnek nyilvánította az olasz kormány egyik aktusát, amellyel más tagállamokból származó áruk importját ideiglenesen felfüggesztette; továbbá a híres Cassis de Dijon-ügy,³²⁶ az import mennyiségi korlátozásával azonos hatású intézkedésekről. Ilyennek tekintette és a közösségi joggal ellentétesnek nyilvánította a bíróság az egyik tagállam (Németország) alkoholos italok minimális alkoholtartalmára vonatkozó nemzeti rendelkezésének érvényesítését és így az import tiltását a másik tagállam (Franciaország) árujával szemben, ha a származási országban az adott italt jogszerűen állították elő. A német szabályozás előírta, hogy a gyümölcslikörök minimális alkoholtartalma legalább 25% kell, hogy legyen, de a francia dijoni feketeribiszke-likőr (Cassis de Dijon) hagyományosan csak 15-20%-os. Erre hivatkozva nem akarták engedni a cassis importját, de a Bíróság ítélete a közösségi jog alapján rendezte a kérdést.

A letelepedés szabadságát és a munkaerő/vállalkozások áramlásának szabadságát erősítette meg a Bíróság a Factortame II. és a Daily Mail ügyben.³²⁷ Előbbinél a közösségi joggal ellentétesnek ítélte a halászhajók nemzeti lajstromba vételének megtagadását azon az alapon, hogy a tulajdonosuk (bérlőjük, hasznélvezőjük) nem állampolgár, állandó lakos, vagy nem a tagállamban bejegyzett vállalkozás. Az azonban nem ellentétes a közösségi joggal, vagyis lehet feltétel, hogy a halászhajót az adott tagállam területéről működtessék. Ezzel szemben az utóbbi ügy kimondja, hogy ellentétes a közösségi joggal az egyik tagállamban bejegyzett vállalkozás központi irányítási és ellenőrzési jogosítványainak egy másik tagállamba való áthelyezése úgy, hogy a társaság közben fenntartja az első tagállam joga szerint bejegyzett társasági jogállását.³²⁸

³²⁵ C-7/61 az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága v Olasz Köztársaság

³²⁶ C-120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

³²⁷ C-213/89 The Queen. és. a Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai, C-81/87 Daily Mail and General Trust plc felperes Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue.

³²⁸ Ha nem így volna, akkor tipikus illegális offshore működéshez jutnánk. A Factortame II. ügy ítéletében ehhez előbb meg kellene fordítani az ítélet elemeit: a hajó tulajdonosa egy olyan cég lenne, amely egy adott államban van bejegyezve, de a tevékenységét nem ott, hanem egy harmadik államban fejti ki...

A szolgáltatások szabad áramlásáról többek között a Luisi és Carbone ügyekben³²⁹, a tőke áramlásának szabadságáról pedig szintén többek között a Sanz de Lera³³⁰ ügyekben hozott ítéletet a Bíróság. Utóbbiban kimondta, hogy ellentétes a közösségi joggal az olyan tagállami jogszabály, ami bankjegyek (továbbá érmék és bemutatóra szóló csekkek) országból való kivitelét valamely előzetes engedélyhez, mint kötelező tagállami aktushoz köti. Ugyanakkor nem ellentétes a közösségi joggal a bankjegyek (érmék, csekkek) kivitelének bejelentéshez kötése.

Az EU pénzügyi érdekeinek védelme fókuszában gazdasági érdek azért sem állhat, mert önálló gazdasága, ennél fogva önálló gazdasági érdeke az EU-nak nincsen. Az igaz, hogy az EU gazdaságát a három legnagyobb közé rangsorolják³³¹ (az USA és Kína mellett), azonban az EU gazdasága nem egy szuverén állam (Kína) és nem egy szövetségi állam (USA) gazdasága, hanem 27 tagállam gazdaságából tevődik össze. Nincsenek meg azok a gazdasági jellemzők sem, amelyek önálló gazdasággá tennék (az import-export és a kibocsátás számai még nem teszik azzá). Nincs önálló adókiivetési joga, pénzügyminisztere, gazdasági minisztere.³³² Van ellenben egy monetáris unió, ami a tagállamok egy részében közös pénzhez vezetett. Az EU gazdasága a tagállamok gazdaságaiból tevődik össze, amelyek kihasználják az EU nyújtotta előnyöket. Amennyiben az EU gazdasági érdekeit kívánnánk védeni, akkor a tagállamok gazdasági érdekeit kellene védeni – arra pedig ott vannak a nemzeti jog eszközei. Erre ráépíteni egy ugyanolyan jogtárgyat védő EU-s jogot is az kollízióhoz vezethetne – de nem vezethet, mert az az EUMSZ szubszidiaritás elvét deklaráló cikkeibe ütközne. Az EUMSZ a belső piaci politika, a gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitikai, agrárpolitika, stb. meghatározását a tagállamokkal megosztott hatáskörű feladatnak tekinti.³³³ Kizárólagos hatáskört csak a vámunió, a közösségi versenyjog, az euróövezet monetáris politikája, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése és a kereskedelempolitika területén tart fenn magának.³³⁴ (Igaz, a tagállamok beépítettek egy kivételt is az EUMSZ 352. §-ába: „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az

³²⁹ C-286/82 és C-26/83 Graziana Luisi és Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro ügyek

³³⁰ C-163/94, C-165/94, C-250/94 Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Diaz Jimenez és Figen Kapanoglu büntetőügyében a Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional, Spanyolország által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás

³³¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_en

³³² Bár Juncker bizottsági elnök szerint: „Szükségünk van egy európai gazdasági és pénzügyminiszterre. E pozíció létrehozását nem csak dísznek számom. A hatékonyság érdekében van rá szükség. A gazdasági és pénzügyminiszter pozícióját a gazdasági és pénzügyekért felelős biztosnak kellene betöltenie – aki ideális esetben alelnök is. Ezzel egyidejűleg az eurócsoporthoz elnöki tisztét is neki kellene betöltenie. A gazdasági és pénzügyminiszternek elszámoltathatónak kell lennie az Európai Parlament felé.” (Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke, Az Unió helyzetéről szóló beszéd, 2017. szeptember 20.)

³³³ EUMSZ. 4. cikk, 5. cikk, 13. cikk.

³³⁴ EUMSZ. 3. cikk.

Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.” Ez azonban tényleg csak kivételes eszköz.)

Az EU 27-ek gazdaságát akkor és úgy tudja védeni a büntetőjog, ha azt a feltételrendszert védi, ami az EU 27-ek gazdaságát hozzásegíti a leghatékonyabb működéshez. Ez pedig az egységes belső piac. Így hát visszakanyarodtunk a kiindulóponthoz: a védelem tárgya a belső piac integritása.

Amennyiben az „EU gazdaságát” akarnánk büntetőjoggal védeni, az hasonló lenne ahhoz, mintha a tagállamon belüli állami befolyásolás és vállalati összefonódások elleni védelmet duplikálnánk, és közösségi versenyjog feladatává is ugyanezt tennénk ahelyett, hogy a tagállamok közötti belső piaci akadályok lebontására rendelnénk.

III.3.2.e. Miért nem a költségvetés bevételeinek és kiadásainak a prudens működéséhez fűződő érdek az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni tényállások jogi tárgya?

Az Európai Bizottság vonatkozó jelentései évről évre közzéteszik számításait az Európai Unió költségvetését ért károkról. A 2016-os jelentés így szól erről:

„2016-ban 19 080 (csalárd³³⁵ és nem csalárd) szabálytalanságot jelentettek be a Bizottságnak. Ezek összesen mintegy 2,97 milliárd EUR összeget érintettek, amelyből mintegy 2,43 milliárd EUR vonatkozik az uniós költségvetés kiadási oldalára. 2015-höz képest az észlelt szabálytalanságok száma 15 %-kal csökkent, és pénzügyi értékük 8 %-kal csökkent. 2016-ban 1 410 szabálytalanságot jelentettek be csalárdként, összesen 391 millió EUR értékben a kiadási és a bevételi oldalon együttesen. Ehhez képest mintegy 10 milliárd EUR értékben állapítja meg a határokon átnyúló ÁFA-csalások által okozott kárt.”³³⁶

2015-ben a bevételi és a kiadási oldallal kapcsolatosan 22 349 szabálytalanságot jelentettek be a tagállamok, amelyek összesen körülbelül 3,21 milliárd EUR összegű uniós támogatást

³³⁵ Csalárd szabálytalanság alatt az uniós csalásokat kell érteni.

³³⁶ A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2016. évi éves jelentés, Brüsszel, 2017.7.20. COM(2017) 383 final

érintettek. 2015-ben 1 461 szabálytalanságot jelentettek csalárdként, 637,6 millió EUR összegben.³³⁷

(Meg kell jegyezni, hogy jelentős csökkenés mutatkozik az adatokban: 2012-ben 13436 szabálytalanság (ebből 1231 csalárd szabálytalanság) 3,4 milliárd EUR kárt okozott.

A Bizottság éves jelentéseire hazai és külföldi szerzők mutatnak rá, amikor az EU pénzügyi érdekeit taglaló írásokat közölnek³³⁸ – nem volt kivétel ez alól e sorok írója sem³³⁹ – azzal, hogy ez a pénzben kifejezhető kár alapozza meg az Európai Unió pénzügyi érdekeinek csalás elleni (büntetőjogi) védelmét.

„Az Európai Uniónak elemi érdeke fellépni a pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal és egyéb bűncselekményekkel (ilyen például a vesztegetés, a pénzmosás, a hűtlen kezelés vagy a hivatali visszaélés) szemben, hiszen bár a hivatalos adatok szerint a csalások által érintett összeg mindössze a költségvetés 1-2%-át teszi ki, egyes becslések szerint az uniós költség 10-20%-a tűnik el különböző jogellenes módon.”³⁴⁰ Ilyen számítást tett közzé az Európai Bizottság is 2012-ben, csak a hÉa (VAT) tekintetében: *„Bár nehéz pontos számokat megállapítani a csalással okozott ÁFA-veszteségekről, ezek bizonyosan elérik a több milliárd eurós szintet évente. A Bizottság egy, az ÁFA-hiányról szóló tanulmányában összehasonlította a tagállamok által várt ÁFA-bevételeket a ténylegesen befolyt összegekkel, és bár a hiányt itt sem lehetett csak a csalásokra visszavezetni (hanem a legális adóelkerülésre különböző formáira is), azt találta, hogy a veszteség 106,7 milliárd EUR volt az EU-25-ök közt 2006-ban. Az egyes államok elméleti felelőssége így átlagban 12% volt, bár néhány tagállamnál a 20%-ot is meghaladta”³⁴¹*

„Mivel empirikus úton megszerezhető adatok tömkelege bizonyítja, nincsen semmi kétség afelől, hogy az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások mértéke és a hatása is igen jelentős.”³⁴²

Még csak meg sem tudjuk becsülni azt az összeget, amit a Közösség pénzalapjai a csalások miatt évente elveszítenek.”³⁴³

³³⁷ A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2015. évi éves jelentés, Brüsszel, 2016.7.14. COM(2016) 472 final

³³⁸ Többek között: UDVARHELYI Bence: Az uniós anyagi büntetőjog és alkotmányos alapjai a Lisszaboni Szerződés tükrében (PhD értekezés) Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2017. 19. o. FARKAS Ákos: i. m. 25. o., stb.

³³⁹ MISKOLCZI Barna: i. m. 27. o.

³⁴⁰ UDVARHELYI Bence: i. m. 19. o.

³⁴¹ STRÉMY, Tomáš – HANGÁCOVÁ, Natália: VAT Frauds (Carousel Frauds) Leges, Praha, 2017.

³⁴² MIETTINEN, Samuli: Criminal Law and Policy in the European Union. Routledge, 2012. 150. o.

³⁴³ HOWSE, Tricia: Investigation and Prosecution of Fraud in the European Communities, In: 18 Commw. L. Bull. 1412, 1416 (1992), 1413. o.

„Az OLAF, az EU Csalásellenes Hivatala szerint az Unió költségvetésének kára a félmilliárd eurós szintet is meghaladja, más források azonban több milliárd euróra teszik ezt a kárt: szerintük csak a héacsalásokból származó uniós és tagállami költségvetési veszteség elérheti az ötven milliárd eurót, nem is számítva a piactorzulás miatti gazdasági veszteséget.”³⁴⁴

„Mindezek erősítették az önálló, közösségi szintű (I. pilléres)büntetőjogi védelem kialakításának szükségességét, amit az EU-költségvetés jogellenes megcsapolásának nagysága is indokoltá tett. A hivatalos indokolás szerint ez a költségvetés 1-1,5%-át teszi ki. Nem hivatalos becslések szerint ez az összeg meghaladja a költségvetés 10%-át.”³⁴⁵

„Abban egységes a vélemény, hogy a legnagyobb veszélyt egyértelműen az európai csalások jelentik. Statisztikai becslések szerint az EK költségvetésének mintegy 10-20%-át, tehát úgy 10-20 milliárd EUR körüli összeget tesz ki a csalások miatti veszteség.”³⁴⁶

„A büntetőjogi védelemnek az I. pillér keretében történő megoldása az EU megalakulását (1992), az egységes európai piac létrejöttét követően vett új, határozott irányt. Ennek elsődleges oka az EK pénzügyi érdekeinek jelentős mértékű sérelmére irányuló fokozott figyelem. A sérelem nagysága olyan méretűvé vált (a mindenkor költségvetés 5-20%-a), hogy az már az áruk, szolgáltatások és a tőke szabad áramlása elé is komoly akadályokat emelt.”³⁴⁷

„Az Európai Unió minden évben megközelítőleg 3 milliárdot veszít a csalások miatt. A nemzeti hatóságok, bár kizárólagos hatáskörük van az EU költségvetése elleni bűncselekményekben eljárni, nem lépnek fel a kellő hatékonysággal. Az EU a gazdasági válság időszakában, a csökkenő társadalmi bizalom mellett nem engedheti meg az adófizetők pénzének ilyen pocsékolását. Ezért javaslatot terjesztett elő az Európai Ügyészségről, ami az európai büntetőjog legvitatottabb tárgya lett.”³⁴⁸

³⁴⁴ JUSZCZAK, Adam, SASON, Elisa: The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests? In: EuCrIm, 2017/2.

³⁴⁵ FARKAS Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris, 2002. 32. o.

³⁴⁶ MISKOLCZI Barna: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és a jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések. E-learning tananyag, Bíróképző Akadémia, 2008. 1. o.

³⁴⁷ FARKAS Ákos: Az európai büntetőjog fejlődésének irányai a Lisszaboni Szerződés után. Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, (74). pp. 139-158. (2012)

³⁴⁸ GROEHLER, Johanna: European Criminal Justice Integration 5.0: Towards a European Public Prosecutor's Office. Yale Journal of International Law. 40 Yale J. Int'l L. 193, 202 (2015), 1. o.

Mind közül talán Vera Jourová, a jogértvényesülésért, fogyasztóvédelemért és a nemek közötti egyenlőségért felelős európai biztos véleménye a legmarkánsabb. Ő még az OLAF említett jelentéseit sem fogadja el, és a kárt az azokban kimutatott értékek többszörösére (vagy inkább több tízszeresére) teszi, és egyértelműen a kárt tekinti az EU pénzügyi érdekeinek védelme kizárólagos okának, és az Európai Ügyészség felállítását egyértelműen szükségessé tevő indoknak. „*Nem viselhetjük tovább a 'nem-Európa' költségeit!*” – fejezi be a károkról szóló írását.³⁴⁹

Az idézetek sorát még hosszan lehetne folytatni. Valamennyi ehhez hasonló megállapítás, logikáját tekintve, visszavezethető a Zöld Könyvig.³⁵⁰ A Zöld Könyv 1.2.1 pontja³⁵¹ a vitairat létrehozásának az okát is abban adja meg, hogy számokkal bizonyítja az EU költségvetésének okozott kárt, és azt, hogy erre a károkozásra (közösségi szintű) választ kell adni. A statisztikákat a Bizottságnak a csalásokról és azok hatásairól (1991-től minden évben) kiadott jelentésére alapítja (ld. fentebb a 2015. és 2016. évi jelentés adatait). Figyelemre méltó a Zöld Könyv szóhasználat a számok (vagyis a csalással okozott károk számszerűsítése) után: „*Ilyen mértékű*”³⁵² problémára adekvát választ kell adni.” Az adekvát válasz pedig – tekintve a bűncselekmény speciális jellegét – szintén speciális. Fontos dimenziókat érint a Zöld Könyv, amikor nem csak hatékonynak, nem csak elrettentőnek, hanem *minden tagállamban azonosnak*³⁵³ is kell lennie. Ezt a feltételt abban látja megvalósulni, hogy a csalásokat (és a korrupciót) hitelesen üldözzék, és képviseljék a vádat a bíróságok előtt, ellenkező esetben az *EU integrációba vetett hit*³⁵⁴ súlyos csorbát fog szenvedni közvélemény előtt.

A kiemelt gondolatok előre vetítik, hogy talán többről van itt szó, mint a közös költségvetésnek okozott kárról. Azonban a Zöld Könyv végül is arra az álláspontra helyezkedik, hogy a közös ügyészi szervezet „*a közösségi integráció folyamatának logikus kiteljesedése*”. Mivel a belső piac és a közösségi politikák hatására a Közösségeknek megfelelő saját pénzügyi forrásai vannak, ez megkívánja, hogy legyen saját közösségi ügyészi funkció is. Vagyis „*a közösségi költségvetés közösségi védelmet igényel. (...) Az áldozat az EU költségvetése, és természetesen az EU-beli adófizetők. Ez föderális költségvetés, ha mi*

³⁴⁹ „We cannot afford the costs of Non – Europe!” JOUROVÁ, Vera: The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice The European Public Prosecutor’s Office as a Guardian of the European Taxpayers’ Money. In: Eurim, 2016/2.

³⁵⁰ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brussels, 11.12.2001 COM (2001) 715 final.

³⁵¹ 1.2.1 Fraud against the Community’s financial interests: a phenomenon that needs to be repressed

³⁵² *A problem on this scale* (must be met with an appropriate response.)

³⁵³ *equivalent in all the Member States*

³⁵⁴ *credibility of European integration*

nem védjük meg, senki más nem fogja.”³⁵⁵ Ma már látjuk, hogy ez meglehetősen leegyszerűsítő kijelentés, mert közös érdek például az EUMSZ szerint a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében is, erre mégsem kér közös büntetőjogi védelmet senki, de – életszerűbb példával élve – a közös kereskedelempolitikára sem, holott az se kevésbé fontos érdek.

Annál inkább elszomorító volt, hogy az uniós döntéshozó majdnem „megadta magát” a legegyszerűbb megoldásnak, és a Bizottság 2012-es PIF Irányelv Javaslatának céljává pont a csalásokkal okozott károk elleni védelmet és a költségvetés feladatainak valamint az adófizetők pénzének védelmét akarta tenni (a politikai felhang megkérdőjelezhetetlen):

„A csalás és az Unió pénzügyi érdekeit érintő, kapcsolódó jogellenes tevékenységek komoly problémát jelentenek az Unió költségvetése, és így az adófizetők számára. Az Unió költségvetésének célja – az életkörülmények javítása, valamint a növekedés és munkahelyek megteremtése – kerül veszélybe, ha visszaélnék a pénzeszközökkel. Ez különösen igaz a pénzügyi konszolidáció és felelősségvállalás, valamint a növekedést szolgáló szerkezeti reformok idején. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 2010. évi bizottsági jelentés[1] szerint a feltételezett csalások összege – a hatályos jogi keret ellenére – bevételi és kiadási oldalon együttvéve megközelíti az évi 600 millió eurót. A tényleges összeg feltehetően még ennél is magasabb, mivel nem minden esetet derítenek fel és jelentenek be.”³⁵⁶

Az viszont biztató volt, hogy a PIF Irányelv javaslat a folytatásban már érintette a lényegét:

„Az e területre vonatkozó – a csalásra, a korrupcióra és a pénzmosásra is kiterjedő – uniós vívmányok fejlődése ellenére a tagállamok eltérő szabályokat fogadnak el, és ezért gyakorta különböző szintű védelmet biztosítanak nemzeti jogrendszereikben. Ez az állapot arra mutat, hogy az Unió pénzügyi érdekei nem részesülnek egyenlő védelemben, továbbá hogy a csalás elleni intézkedések nem érik el a szükséges mértékű visszatartó hatást.

Például a csalás tekintetében, a tagállamok e bűncselekmény fogalmát számos különböző jogszabályi formában jelenítik meg, az általános büntető törvénykönyvtől (amelyben önálló vagy általános tényállásként is szerepelhet) az adózási bűncselekményekről szóló törvénykönyvig. Hasonlóképpen, a bűnözés e formáira a különböző tagállamokban alkalmazandó szankciók tekintetében is igen nagy eltérések tapasztalhatók.”

Végül, a 2017. július 5-én elfogadott PIF-irányelv Preambulumából a kárra és azok mértékére való hivatkozás, mint az irányelv létrehozatalának célja, kikopott. (Igaz, egyetlen

³⁵⁵ REDING, Viviane: Establishing a European Public Prosecutor's Office – A federal budget needs federal protection. Sajtónyilatkozat, 2013. július 17. Európai Bizottság. A nyilatkozat megtalálható: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-644_hu.htm

³⁵⁶ PIF Irányelv Javaslat 1. preambulumbekszövege

preambulum-bekezdést – a 15-et – kivéve nincs benne az eltérő védelemre való hivatkozás se, ami baj, sőt a 12. és a 16. preambulumbekkezdés egyenesen lehetővé teszi a tagállamok eltérő szabályozásának a lehetőségét.) A helyzet mégsem teljesen tiszta, mert az irányelv az „Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás” elleni küzdelemről szól, a pénzügyi érdekeket pedig (az 1. cikkben) az Unió és a Szerződésekkel létrehozott egyéb entitások költségvetésének bevételi és kiadási oldalán jelentkező pénzekben határozza meg.

A számok, amelyek a Bizottság éves jelentéseiben megmutatják magukat, minden bizonnyal megbízhatóak, s annak ellenére, hogy becslésen alapulnak, velük szemben kétkedésre semmilyen alap nincs. Ennek megfelelően elfogadhatjuk, hogy az Európai Unió költségvetésének mintegy 05-1%-át érintik közvetlenül az uniós csalások (főleg a kiadási oldalon), és a költségvetés mindenkorai főösszegének kb 10-20%-ával azonos nagyságú az az összeg, ami a szabálytalanságok (vagyis a csalások és a csalásnak nem minősülő, például adóelkerülő magatartások) révén nem folyik be a költségvetésbe. Ez utóbbinak a csalások természetesen a kisebb részét teszik ki. Vagyis: Az uniós költségvetés évente legfeljebb, mindent összeadva körülbelül 1-2 milliárd euróval rövidülhet meg csalások révén (a legrosszabb esetben).

Már most adódik ebből a logikus kérdés, hogy a tagállami össz-GDP mindössze 1%-át kitevő uniós költség 1%-át kitevő kár vajon olyan mértékű-e, hogy azt közös európai büntetőjogi intézményrendszerrel kell védeni?

Összehasonlításképpen: A francia Szenátus 2015. júliusi jelentése szerint 101,3 milliárd EUR (ebből 96,7 milliárdra tehető az egészségügyi, és 4,6 milliárd EUR összegre a nem egészségügyi, vagyis a mezőgazdasági termelésben jelentkező, az épületek állagában okozott, stb.) kár, amit a környezetszennyezés (légszennyezés, vízszennyezés, talajszennyezés) közül *egyedül a légszennyezés okoz. Csak Franciaországban. Egyetlen évben.*³⁵⁷ Ez mégsem váltja ki az uniós döntéshozók elhatározását közös európai büntetőjogi intézményrendszer felállítására – vagy legalább a környezetkárosításnak az EPPO hatáskörébe vonására - szemben az 1-2 milliárdos költségvetési csalásokkal, pedig a környezetvédelemnél „közösebb” érdek kevés van.

Két következtetés kézenfekvő. Az első, hogy nem tartható tovább, hogy pusztán a költségvetésnek a bevételei vagy a kiadásai csökkenése kell hogy a védelmet kiváltsák. A második, hogy kell lennie valami egyéb, büntetőjogot indukáló tényezőnek is.

³⁵⁷ <https://www.euractiv.com/section/science-policy/news/air-pollution-costs-france-100-billion-per-year/>

Ez a kérdés már korábban is aktuális volt,³⁵⁸ de ha az uniós döntéshozók vagy a jogtudomány képviselői fel is csippentették a fonalat, végül vagy leejtették azt, vagy nem szőtték tovább.³⁵⁹ André Klip például – aki az Európai Ügyészség egyik lelkes támogatója, a Maastrichti Egyetem büntetőjogász professzora – maga is eljut erre a gondolatra, mikor ezt írja: „Az EU pénzügyi érdekei védelmére megalkotott irányelv-tervezetre vonatkozó előterjesztésében a Bizottság is arra következtetésre jut, hogy kb. 600 millió EUR-t csálnak el évente az Unió költségvetéséből. Nem világos, hogy ez a számadat hogyan jön ki. Mivel illegális tevékenységről beszélünk, lehetetlen pontos adatokkal szolgálni. Mindazonáltal ez az összeg nem tűnik különösebben lenyűgözőnek, ha az EU éves költségvetéséhez viszonyítjuk, ami közel 150 milliárd EUR volt 2013-ban. Ennek megfelelően az Európai Unió pénzügyi érdekei ellen elkövetett csalások okozta kár, nem több, mint az éves EU költségvetés 0,004%-a,³⁶⁰ ami számszakilag kétségtől sok pénz, de mégis felveti azt a kérdést, hogy ez vajon valóban indokolja egy európai ügyési hivatal létrehozását?”³⁶¹ Később azonban úgy látja, hogy bár a valódi okot valóban nem lehet az elcsalt összegek nagyságában keresni, annál inkább lehet abban, hogy a tagállamok bűnüldözési hajlandósága csekélyebb az amúgy is bonyolult EU-vonatkozású ügyekben, mint a hazaiakban. Mégpedig részben azért, mert az EU-csalásos ügyeknek nincs gazdája. A kár az EU költségvetését éri, ugyanakkor a büntetőeljárás összes terhe és költsége a tagállami hatóságoké. Ráadásul a tagállamokban enélkül is nagy a bűnözés, több az ügy, mint amennyit a hatóságok kezelni tudnának. Ennélfogva valószínű, hogy a hatóságok prioritásként a hazai ügyeket fogják kezelni, különösen, hogy a politika és a sajtó ezeket fogja rajtuk számon kérni. A látencia, a bűnügyi együttműködés bonyolult volta és még számos tényező összhatása okozza a szerző által kritizált hatékonytalanságot. Két kérdés azért mindenképpen felmerül itt. Az egyik, hogy Klip professzor megállapításainak egy részével kétségtől nehéz vitatkozni, de hogy a hatóságok eltérő, csökkentett prioritást állapítanak meg olyan ügyekre, amelyek elsősorban európai vonatkozásúak, az azért nem

³⁵⁸ Ld: „Évek óta a költségvetésnek minimum 10%-a – sőt, egyes felmérések szerint ennek akár a duplája – illan el különféle jogellenes módokon. (...) Látható, hogy a probléma valóban súlyos. Álláspontom szerint azonban ez csak az egyik ok volt, ami az uniós lépést kikényszerítette. Európai jogi szemlélettel közelítve meg a problémát, ha az Unió radikális lépésre szánja el magát, feltehető, hogy a „szent” belső piac egységét látja csorbulni.” MISKLCZI Barna: Mulasztásban? Gondolatok a Btk. 314. § (1) bekezdés b) pontja körül. In: Ügyészek Lapja, 2007/1.

³⁵⁹ Vagy nem sorolták az „igazi” büntetőjoghoz a piacfenntartó erőfeszítéseket: „criminal law was initially of little interest to the EU legislator, who was more concerned with the fundamentals of free movement and the functioning and establishment of the internal market. The area of criminal law was of interest to the EU in so far as it was needed to ensure and achieve other economic goals” (HENLIN-KARNELL, Ester: European Criminal Law as an Exercise in EU Experimental Constitutional Law, 20 Maastricht J. Eur. & Comp. L. 442, 464 (2013), 444. o.

³⁶⁰ Klip professzor itt nyilvánvalóan elszámolta: ez a költségvetésnek valójában 0,4%-a

³⁶¹ KLIP, André: The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office. In: European Journal of Crime, 2012., 368. o.

pontos megállapítás, mert a politika és a sajtó – különösen Európának ezen a felén – nagyon is sokat foglalkozik az EU érdekeit sértő magatartásokkal, a csalásokkal meg különösen. A másik, hogy a szerző a hatékonyságon kívül továbbra sem ad egyértelmű magyarázatot arra, miért kellene a büntetőjogot „megduplázni”, és közösségi szinten üldözni ugyanazt, amit tagállami szinten is lehet, sőt kell. Nem arról van-e itt szó, hogy nem csak az uniós polgár fordul bizalmatlansággal az Unió egyre kevésbé emberközelű gondolkodása és intézményei felé, hanem ez kölcsönös, és az EU intézményei is felépítettek magukban egy jókora bizalmatlanságot a tagállamok és azok hatóságai felé? Vajon melyik a jogos? Jogos-e egyáltalán bármelyik? Mindazonáltal ha ez így van, az nagyon veszélyes jövőképet – az EU polgároktól való elidegenedését – vetíti előre.

Klip professzor egy szóhasználatbeli problémára is kitér: kontraproduktívnak tartja a problémát úgy emlegetni, hogy az az EU pénzügyi érdekeit sértő csalásokból fakad. Emiatt könnyen gondolhatja úgy a tagállam hatósága, hogy miért kellene neki ezekkel foglalkozni, ha nem tagállami, hanem az EU pénzügyi érdekeiről van szó?

Azt láthattuk már a Zöld Könyvnél is, hogy az integráció védelme legalább érintőlegesen felmerült.

Más szerzőket is lehetne idézni, akik legalábbis „kerülgették” a kérdést, hogy a költségvetésbeli pénzügyek csökkentése mellett más veszélyeknek is lenniük kell:

*„A csalás elleni intézkedések területén az *acquis communautaire* implementációja nem megfelelően ment végbe a tagállamokban, s az így létrejött, széttagozott jogi szabályozású jogi térség felkeltheti a figyelmet a forum shopping iránt. Az Uniónak és a tagállamoknak össze kellene fogniuk, és meg kell valósítaniuk egy olyan, az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szembeni elrettentő eszközöket alkalmazó jogi védekezést, ami hatékony és egyenlő az Unió egész területén.”*³⁶²

Ennek az írásnak nem célja, hogy azt bizonygassa, hogy az EU költségvetésének okozott kár nem jelentős, nem figyelembe veendő vagy nem üldözendő. Pusztán rá kíván mutatni, hogy az integrációt nem a költségvetéstől elvont pénz kezdi ki, és még csak nem is az, ha az európai polgár hite megrendül az EU-ban amiért az nem üldözi kellő eréllyel és elég hatékonyan a csalások elkövetőit (miért is rendülne meg: az európai polgár hite emiatt nem az EU-ban, hanem legfeljebb a saját büntető igazságszolgáltatásában rendülhetne meg). A cél annak a bemutatása, és kellő módon való megindokolása, hogy az EU költségvetésének okozott pár milliárdos bevételkiesés vagy eltérített kiadás nem lehet logikus és okszerű alapja

³⁶² MORAES, Claude: A Europe of Costs and Values in the Criminal Justice Area. In: Eu crim, 2/2016. 89. o.

a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmének sem önmagában, sem azért, mert a csalások azáltal kezdenék ki az integrációt, hogy a polgárok elveszítenék benne a hitüket. Máshol kell keresnünk a csalások által kiváltott, integrációra leselkedő veszélyt.

III.3.2.f. A gazdasági (belső piaci) integráció az EU pénzügyi érdekei ellen irányuló bűncselekmény igazi jogi tárgya

Az előzőekben bemutatásra került, hogy miért nem valamilyen társadalmi érdek, gazdasági érdek vagy az EU költségvetésének bevételei és kiadásai képezik az európai csalások jogi tárgyát. A védelem fókuszában az EU belső piaci integrációja áll.

A hazai és a külföldi szakirodalom képviselőitől az alábbiak szerint nem áll távol az az elképzelés, hogy a költségvetés bevételeit és kiadásait érintő károk számolgatása helyett valahol máshol keressék azt az okot, ami az európai büntetőjog³⁶³ iránti igényt életre hívta:

*„Az asszimiláció elve egyenesen kötelezi a tagállamokat az uniós jog védelme érdekében büntetőjogi szankciók alkalmazására. Ennek a kötelezettségnek azonban a tagállamok nem mindig tesznek eleget. Ennek okát az EU és a tagállamok eltérő gazdasági érdekeiben kell keresni. Az uniós jog következetes, a többi tagállamnál szigorúbb végrehajtása gazdasági hátrányokat okozhat a „szabályszerűen” eljáró államnak a többi tagállambeli versenytársakkal szemben, ezen túlmenően a tőke és a gazdálkodó szervek elvándorlásához is vezethet más, az ez ellenőrzésben és szankcionálásban kevésbé aktív országok felé.”*³⁶⁴

*„A tagállamok EU csalásokkal szembeni tehetetlensége mögött több ok is állhat. A támogatásos csalások nyomozása károsan befolyásolhatja a tagállamok gazdasági helyzetét. Amennyiben például a rotterdami kikötőben a vámhatóság minden egyes ki- és belépő hajót tüzetesen átvizsgál, akkor elképzelhető, hogy a hajók inkább Antwerpen vagy Hamburg felé veszik az irányt, és ott rakodnak ki. Nem azért, mert meg akarnának kerülni bármilyen EU szabályt, hanem egyszerűen csak azért, mert a vámvizsgálat túlságosan időigényes. Más szóval a túlságosan buzgó vizsgálat és nyomozás káros az ország gazdasági érdekeire. Ez akár oda is vezethet, hogy a tagállami hatóságok hajlamosak lesznek félrenézni, amikor a tagállami vállalkozás olyan támogatásért folyamodik, amire nem lenne jogosult, hiszen így a tagállami vállalkozás gazdasági helyzete fog megerősödni.”*³⁶⁵

³⁶³ Annak közösségi jogtárgyat védő büntetőjogi értelmében.

³⁶⁴ FARKAS Ákos: i. m. 34. o.

³⁶⁵ KLIP, André: i. m. 369. o.

„A büntetőjogi integráció közösségi jog által „generált” formája egészében nem sorolható az eddig tárgyalt eszközök közé, elsősorban azért nem, mivel ennek elsődleges célja távolról sem a bűnözés elleni harc, hanem a közös piac működőképességének fenntartása, illetve a közösségi alapszabadságok garantálása. Az a tény, hogy ennek jogi megvalósítása során a tagállami büntetőjogok is bizonyos szempontból egymáshoz közelednek, a közösségi jogi integráció egyik – nem lényegtelen – ’mellékhatása’.”³⁶⁶

A bemutatandó gondolatmenetben tehát nem ez az újdonság, hanem az, hogy *van* olyan bűncselekmény, ami az integrációt veszélyeztetni képes, és *nem* a csalással okozott káron keresztül fejt ki a hatását, hanem azzal, hogy a tagállamok a csalás elleni küzdelemben eltérő védelmi eszközökhöz, eljárásokhoz nyúlnak.

Az európai büntetőjoggal foglalkozó írások a kezdetektől úgy tekintenek a büntetőjogra, mint olyan jogágra, amelyre az európai integráció hatást gyakorol. Ennek a hatásnak a következménye az európai büntetőjogi integráció. Magam ezzel szemben úgy gondolom, hogy a hatás legalábbis kölcsönös, hiszen a büntetőjog az európai (elsősorban gazdasági) integrációnak nem a következménye, hanem a fontos feltétele. Immár annak vagyunk a tanúi, hogy miként van hatással a büntetőjog – vagy annak hiánya - az európai integrációra. Ez mutatja meg talán a leginkább, hogy mi a jelentősége a büntetőjog szerepének eltérő felfogása között aszerint, hogy mi a védett jogi tárgy. A probléma abból adódik, hogy az uralkodó elképzelések szerint³⁶⁷ az EU büntetőjog a fogalmait és a működését tekintve legalábbis hasonló a nemzeti büntetőjoghoz (ezért aztán nemzetihez hasonló intézményrendszert kíván meg a hatékony működéshez). Viszont ha a közösségi költségvetést a sérelmére elkövetett bűncselekmények ellen a tagállamiakéhoz hasonló, azzal analóg védelemmel látják el, ez a megközelítés azért nem jó, mert hiába hasonló a fogalmi rendszer (ne feledjük, a fogalomtár nagyon is tagállami: büntetőjog, bűncselekmény, általános rész, különös rész, tényállás, csalás, szankció, stb.) ha a jogi tárgy eltér. A legfontosabb tanulság, hogy azért van annyi probléma az európai büntetőjog mibenlétével, mert büntetőjogásként gondolkodunk róla. Holott az *integrációt védő* európai büntetőjog elveszíti a nemzeti jogági szabályokkal leírható büntetőjog jellegét.

Miért van ez így? Nos az Európai Közösségek, majd az Unió létrejötte jogi szempontból – de különösen a belső piaci jog szempontjából - nagyon sajátos helyzetet teremtett. Tanúi lehetünk, ahogyan a jog különféle területein létrejön egyfajta sajátos „kettőződés”: minden országnak van saját agrárjoga, versenyjoga, stb.

³⁶⁶ KARSZAI Krisztina: i. m. 49. o.

³⁶⁷ EPPO rendelet, PIF irányelv

A nemzeti agrárjogok tárgyát például „azok az elsajátítási és életviszonyok alkotják, amelyeket az agrárjog rá jellemző és mástól megkülönböztető módon, sajátosan szabályoz. A tárgy meghatározása vezet el a fogalom definiálásához is, hiszen az agrárjog is, mint minden más jogág vizsgálódási tárgyának különössége, vizsgálati és megfigyelési rendszere sajátossága, az általa feltárt törvényszerűségek verifikálhatósága alapján tarthat igényt az önálló megjelenítés igényére. Az agrárjogi szabályozás alapvető jellemzője, hogy az elsajátítás mozzanatait körülölelő privátautonómiát a legkülönbözőbb módokon korlátozza.”³⁶⁸ Vagyis a jogág a klasszikus polgári jog alapján áll, és egyebek mellett a tulajdonszerzés sajátosságai indokolják önálló jogágkénti megjelenését. Ezzel szemben „az Európai Unió joganyagán belül egy viszonylagos önálló területet képvisel az Európai Unió agrárjoga. (...) Az EU agrárjogának magját a Közös Agrárpolitika (KAP) keretében (EUMSz 38-44. cikkeit) elfogadott agrár- és vidékfejlesztési joganyag képezi.”³⁶⁹ Tehát az uniós agrárjog egyáltalán nem magánjogi viszonyokat szabályoz, és nem foglalkozik a nemzeti agrárjog szabályozási területeivel. A versenyjogról, ami hasonlóképpen „viselkedik” EU-s szinten, már részletesen volt szó. Példaként még más jogágakat is fel lehetne sorolni, de e kettő is alátámasztja azt a megállapítást, hogy a nemzeti jogban kialakult jogágak új értelmet nyernek európai uniós jogágként. Talán nem túlzás azt állítani, hogy kevesebb köze van a nemzeti agrárjognak az uniós agrárjoghoz, vagy a nemzeti versenyjognak az uniós versenyjoghoz, mint az uniós jogágaknak egymáshoz. „A belső piac joga a tagállamok egymás közötti kapcsolatait szabályozza. (...) A belső piacot szabályozó uniós jogi normák mélyen érinthetik a tagállamok belső jogának minden olyan területét, melyekben az alapszabadságok akadályait képező jogi normák lehetnek, vagy melyek keretén belül ilyen akadályokat képező joggyakorlat alakulhat ki (pl. adójog, idegenrendészeti jog stb.).”³⁷⁰

Amíg a versenyjog a fúziókkal, kartellekkel, kivételi záradékokkal³⁷¹ és más versenyt akadályozó körülményekkel, mint integrációt deterioráló tényezőkkel szemben védi a belső piacot, addig a büntetőjog a csalások következményei, mint ugyanilyen hatások ellen. A „csalások következményei” alatt azonban nem a kárt vagy vagyoni hátrányt kell érteni, hiszen azok nem képesek arra, hogy a belső piac integrációját kikezdjék, hanem a nemzeti jogok

³⁶⁸ KURUCZ Mihály: Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere. In: Agrárjog és környezetjog, 2007/2. 41. o.

³⁶⁹ SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében? In: Miskolci Jogi Szemle, 2016/1. szám, 45. o.

³⁷⁰ BLUTMAN László: i.m. 418. o.

³⁷¹ Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 2017. évi országjelentés (Magyarország) amely a következő dokumentumot kíséri: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak Ez Európai Központi Banknak és az Eurócsoporthoz 2017: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről {COM(2017) 90 final} {SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final} 35. o.

eltérő védelmi szintjében rejlő veszélyeket. Így tehát nem osztom azok nézetét, akik a közösségi csalások elleni közös fellépést és az Európai Ügyészség felállítását azért tartják szükségesnek, mert a tagállami védelem „nem elég hatékony”.³⁷² Olyasmit senki nem mond, hogy azért kell EU agrárjog, vagy azért kell uniós versenyjog, mert a tagállami agrárjog vagy versenyjog és annak intézményrendszere ne lenne eléggé „hatékony”. Azért nem, mert ezeknek a jogágaknak a művelői belátták, hogy az uniós szintű szabályozásnak más a feladata, mint a nemzeti agrár- vagy versenyjognak. Így a nemzeti és az uniós szabályozás területén nem jön létre kollízió, mert az uniós joganyag nem „kiegészíti” a nemzeti jogot, és nem is arra való, hogy a nemzeti jog által hagyott jogi réseket „betömködjön” (ez könnyen átfedésekhez, kollíziókhoz vezetne³⁷³), hanem a szabályozás tárgya is teljesen más. Amint az agrárjog és a versenyjog uniós agrárjoggá és versenyjoggá válása feladat-, eszköztár-, és totális paradigmaváltást, ezzel együtt *jogágbeli változást* is hozott, a büntetőjogban ilyen változást még nem láthatunk, de a jogfejlődésnek el kellene jutnia ide.

Ez nem példa nélkül való a jogtörténetben: a római jog büntetőjoga is megvált magánjogi jellegétől, ahogyan fokozatosan közjogi jelleget öltött.

Ha tehát a nemzeti jogok egy része, például a versenyjog átalakult, mire uniós versenyjoggá vált (persze ez a kifejezés nem pontos: az uniós versenyjog nem a tagállami versenyjogból alakult át, hiszen a tagállami versenyjog megmaradt), akkor el kell fogadnunk, hogy ugyanez a folyamat megy végbe a büntetőjog területén is.

A tagállami büntetőjog feladata az, hogy „védje a más jogágak által szabályozott lényeges társadalmi életviszonyokat és ezen keresztül oltalmat nyújtson annak az állami berendezkedésnek, amelyre a hatalmi struktúra, illetve a jogrendszer épül. (...) A büntetőjog védelmi szerepe úgy érvényesül, hogy a jogalkotó a lehetséges emberi magatartások köréből kiemeli azokat a cselekményeket, amelyek a társadalomra veszélyesség bizonyos szintjét meghaladják, és azokat büntetni rendeli. Ezzel meghatározást nyer, hogy milyen magatartástól kell tartózkodni (tiltó norma – pl. emberölés, lopás) vagy milyen magatartást kell tanúsítani (parancsoló norma – pl. segítségnyújtás elmulasztása) illetve az, hogy a tilalom megszegése vagy a parancsolt magatartás elmulasztása milyen jogkövetkezésménnyel járhat.”³⁷⁴

³⁷² Pl. KLIP, André: i. m. 370. o., A hatékonyságot illetően ellenkező véleményen van WIECZOREK, Irene, Ld: The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments, 16 German L.J. 1247, 1270 (2015).

³⁷³ Ilyet is látunk persze, ilyenkor a szubszidiaritás és az arányosság uniós elvei hívhatók segítségül.

³⁷⁴ BLASKÓ Béla: Magyar büntetőjog. Általános rész. Rejtjel Kiadó, Debrecen, 2016. 65. o.

A büntetőjog, amikor európai közösségi szintre lép, elveszíti társadalmi életviszonyokat szabályozó feladatát, valamint azt a jellegét, hogy a speciális és generális prevenció révén az embereket bűncselekmények elkövetésétől elrettentse. Ez a feladat továbbra is a tagállami büntetőjogoké marad.

Ha viszont ez így van, akkor unos-untalan problémákba fogunk ütközni, amikor az EU büntetőjogához nemzeti büntetőjogi-büntetőjogászai gondolkodással fordulunk. Márpedig ez igencsak látható, hiszen az európai büntetőjog gondolatának kialakulásától kezdve napjainkig ilyen problémák kísérik a témát, és a megoldás nem igazán látszik körvonalazódni.

Amennyiben az EU büntetőjoga a vázolt törvényszerűségek mentén mozog, és nem úgy, ahogyan a büntetőjogi integráció folyamatát gondoljuk (ld. az 1. Részben írtakat), akkor az súlyos következményekhez vezethet. A megerősített együttműködéssel létrehozott Európai Ügyészség valószínűleg ilyen következmény. Amennyiben persze a megerősített együttműködés valóban úgy tölti be a funkcióját, hogy egy „centrális erőteret” hoz létre, ami a kint maradt országokat végül majd magához vonzza, akkor ez a veszély nem fog realizálódni. De mivel az Európai Ügyészség jelen formájában való létrehozása nem vette figyelembe az „integrációs” büntetőjog premisszáit, ebben csak reménykedni lehet.

III.4. A kutatás konklúziói

A 2. Részben láthattuk, hogy hogyan próbálja a hagyományos EU-büntetőjogi megközelítés védeni az uniós költségvetést a csalások miatt rá leselkedő veszélyektől, így szándékolván megóvni az Európai Unió és polgárai társadalmi, gazdasági érdekeit. A csalások tehát az uniós költségvetést apasztják. Az integráció azonban *nem tud veszélybe kerülni kisebb vagy nagyobb költségvetéssel, csak a nemzeti piacok izolációjával*. Ezért aztán mindegy, mennyi pénz megy a költségvetésbe és mindegy az is, mennyi származik el onnan csalárd célokra. Ez ugyanis nem integráció ellen ható tényező. Az integráció ellen esetleg az hathat, ha:

- valamelyik állam megtagadná az uniós saját források rendelkezésre bocsátását. De ez sem azért, mert csökkenne a költségvetés nagysága (hiszen az nem számít, mint láttuk), hanem inkább politikai okból, ugyanis a nemfizetés csökkentené a többi tagállam fizetési morálját és ezzel párhuzamosan csökkentené például a hatáskör-átruházási hajlandóságot, az állampolgárokat pedig frusztrálóan hatna. A tagállamok *introvertálódnának*. Ilyesmire példa azonban nemigen akad;

- vagy az uniós költségvetésből származó pénzt a tagállamok között relatíve egyenetlenül (a végrehajtandó politikáktól függetlenül) osztanák el. Ez is csak kisebb részben lenne alkalmas

az izoláció elősegítésére, mert a költségvetési pénz kevés, nehéz vele egy országot a többivel szemben indokolatlan versenyelőnybe hozni, ráadásul az Európai Bizottság eddig viszonylag jól ügyelt a politikák végrehajtására.

Kell lennie tehát egy ezeknél sokkal komolyabb, integráció ellen ható tényezőnek (mint az univerzum fekete anyaga, ez sem látható közvetlenül, csak következtetni lehet rá), ami olyan veszélyes, hogy vele szemben a büntetőjogot is segítségül kell hívni. Ez a tényező nem más, mint az a hatás, amit a csalások elleni (tagállami) védelmi rendszer eltérő szintje okoz. Ennek van súlyos kihatása az erőforrások tagállamok közötti allokációjára.

A csalás elleni védelem politikai okból való erőltetése viszont rossz premisszából indul ki. Nem az *azonos védelmet*, hanem az EPPO-t erőlteti, akár megerősített együttműködéssel is. *Ez az, ami igazán az integráció ellen hat.* Ugyanis az EPPO az azt létrehozó 20 tagállamban egy kicsit hasonlóbb védelmi szintet fog létrehozni (de nem teljesen azonosat, hiszen a PIF Irányelv csak minimumszabályokat állapít meg), miközben 7 tagállamban ez nem biztosított (de nem is zárható ki, hiszen a PIF Irányelv implementációjára minden tagállam, a kimaradók is kötelesek). Úgy tűnik, hogy az EPPO *önmagában* nem tud megoldást nyújtani az integrációs büntetőjogi problémákra, akkor sem, ha nem csak megerősített együttműködéssel hozná létre a tagállamok egy csoportja. (Igaz, ekkor legalább nem fenyegetne az izoláció veszélye.) Még ha minden tagállam csatlakozna is az Európai Ügyészséghez, a jelenlegi hagyományos büntetőjogi gondolkodás rossz premisszából indul ki, ezért a problémákra rossz válaszokat ad, mert nem tud elvonatkoztatni a nemzeti jogban megszokott büntetőjogi logikától.

A megoldáshoz az első lépés az lenne, ha minden tagállamban azonos (nem harmonizált, nem asszimilált, hanem azonos) anyagi jog lenne, aminek a jogi tárgya nem a prudens működéshez, a befizetésekhez és a kifizetésekhez fűződő érdek, hanem a belső piaci integráció. Sajnos olyan tényállást nehéz alkotni, ami a belső piac integritását védi, ezért jó megközelítés a (magyar) költségvetési csalás, és jó megközelítés az is, hogy az elkövetési tárgy az EU költségvetése legyen, de az már nemzeti büntetőjogi logika, hogy az ilyen tényállás értékhatárokhoz kötődő büntetési tételekkel legyen ellátva. Mindazonáltal az értékhatár sem kifogásolható, a lényeg úgyis csak az, hogy minden tagállamban azonos legyen a büntetés is. Az anyagi jogi azonosság azonban csak az érem egyik oldala. Ugyanis a büntetés *hatékonyságának* is azonosnak kell lennie, ez pedig olyan sok változótól függ, hogy a kívánt eredményt még a legnagyobb erőfeszítésekkel se lehet garantálni. Gondoljunk csak arra, hogy még egy országon belül is mennyire más ítéletek születnek azonos anyagi jogi megítélésű ügyekben például a fővárosi és a vidéki bíróságok között. A tagállamok szintjén

ezek a különbségek még nagyobbra nőnek: eltérő eljárásjogok, határidők, terhelti jogok, ítélkezési gyakorlat, mind-mind az azonos hatékonyság ellen szól.

Ha a védelem azonossága az integráció feltétele, akkor szembesülnünk kell egy érdekes jelenséggel, amit nevezzünk az egyszerűség kedvéért „csalási paradoxonnak”: az a tagállam jár rosszul, ahol a védelemre többet költenek, magasabb szintű és kifinomultabb. Mert onnan a szürkegazdaság vállalkozásai (és a „fehér” gazdaság vállalkozásainak egy része is) és azok milliárdjai máshová vándorolnak. Az az ország pedig jól jár, amelyikben a csalásokat lehetővé tevő jog és intézményrendszer működik. Mert az ilyen országban telepednek le azok a vállalkozások, amelyek a fejlett büntetőjogú (és fejlett gazdasági háttérjogú) országokból elmenekültek. Ez a csalási paradoxon azonban a vállalkozások másik (szerencsére nagyobb) részénél nem képezi megfontolás tárgyát, mert az ilyen vállalkozásoknak a kiszámítható jogi háttér többet jelent, mint az esetleges „kiskapuk” léte.

Végül nem kerülhető ki az a kérdés sem, hogy vajon a büntetőjog alkalmas-e arra egyáltalán, hogy betöltse azt a funkciót, ami akár a hagyományos, akár az integratív értelemben vett európai büntetőjog neki szán. Amint már szó volt róla, erős a késztetés mind az állampolgárok, mind az uniós és a tagállami politika részéről, hogy a büntetőjogot a gazdasági, társadalmi és egyéb problémák minél szélesebb körére használják. Azzal mindenki tisztában van, hogy a büntetőjog az *ultima ratio*, azaz a végső eszköz. Ez azonban olyan értelmet nyert nem csak a társadalom laikus tagjai, de még a szakemberek jó része között is, hogy a büntetőjog *univerzális* eszköz. Csakhogy a büntetőjog pont annyira univerzális (és végső) eszköz, mint mondjuk egy kalapács. Mindent meg lehet próbálni kalapáccsal megjavítani, mert mindenre le lehet sújtani vele, ami elromlik. A kiálló szögre is, meg a számítógépre is. Ilyen értelemben természetesen végső eszköz. Az *ultima ratio* elv magyarázata és alkalmazása során sokkal határozottabb figyelmet kellene fordítani a szükségesség-arányosság tesztjére, vagy inkább annak kibővített formájára, a *szükségesség-arányosság-alkalmasság* tesztjére. Ennek alapján lehetne tisztázni, hogy a büntetőjog nem univerzális eszköz, hanem végső eszköz, amit nem akkor kell használni, ha minden más csődöt mond, hanem akkor, ha minden másikat olyan eszköz mond csődöt, *ami után be lehet vetni a büntetőjogot*, mert ott és azon a problémán segíteni tud a büntetőjogi büntetés a speciális és generális prevenció által (ami részleges és időben elcsúsztatott). Amikor Romániában és Bulgáriában a csatlakozás előtt végrehajtott reformok ellenére³⁷⁵ 2008-ban, a szervezett bűnözés és a korrupció elviselhetetlen mértékűre nőtt, és minden más csődöt

³⁷⁵ TASEVA, Emilija: The New European Commission anti-Corruption Package: Towards a More Efficient Fight against Corruption, 3 New J. Eur. Crim. L. 344, 362 (2012), 352. o.

mondott, akkor az Európai Bizottság megvonta Bulgáriától az uniós támogatásokat, Romániát pedig csak egy hajszál választotta el ettől.³⁷⁶ A támogatások befagyasztása (Bulgária esetében mintegy 500 millió euróról volt szó) után az ország megtette a szükséges lépéseket, változtatott számtalan jogszabályon, köztük a büntetőjogán is, és koherens védelmi szintet alkalmazott a csalások és a korrupció ellen. Románia is végrehajtotta a kívánt reformokat.³⁷⁷ Mindkét ország nagyobb eréllyel használja a tagállami ellenőrző és szankcionáló rendszert, köztük végül és utolsósorban a büntetőjogot is. Ennek következtében a támogatásokat ismét feloldották. Pusztán az Európai Ügyészséghez való csatlakozás ezt a problémát nem tudta volna megoldani: az EPPO (mérsékelt kapacitásához mérten) felderítette volna a csalások egy kis részét, 2-3 évvel az elkövetés után, és minden megy tovább... Viszont a támogatások megvonása elrettentőleg hatott.

III.5. A „valódi” euróbűncselekmény nyomában: az integrációs bűncselekményi teszt

Ahhoz, hogy az EU integrációs érdekeit hatékonyan lehessen védeni, azonos anyagi jogi tényállásra lenne szükség. Amint láttuk, a PIF Irányelv csalás definíciója alkalmas erre a célra. Pozitív jogi értelemben azonban „euróbűncselekmények” (eurocrimes) azok is, amelyeket a PIF Irányelv „Az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalással kapcsolatos bűncselekmények”-ként a II. címben felsorol. Amint korábban láttuk, az euróbűncselekmények körét először az 1995-ös PIF Egyezmény tartalmazta, majd a Bizottság felhívására elkészült Corpus Juris projekt azonosította némiképp másként (hisz a projekt célja is más volt), egy 8 cselekményt tartalmazó katalógusban. A PIF Irányelv Javaslat szintén tartalmaz bűncselekményi katalógust.

Ezek közös jellemzői a *megalkotóik eredeti szándéka szerint* azok, hogy:

EK/EU-s érdeket sértenek³⁷⁸

Ezért EK/EU szinten hatékonyabb az üldözésük³⁷⁹

³⁷⁶ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7520736.stm>

³⁷⁷ Persze nem egyszerre. Sok erőfeszítés után 2012-ben Románia schengeni csatlakozását még mindig az EU-s közbeszerzési csalások és a korrupció magas szintje miatt szavazták le. Ld.: BACIU, Ioan: Fraud against the Financial Interests of the European Union, Particularly in the Field of Public Procurement: Is Romania Ready to Tackle It: A Radiography of the Latest Official Reports, 8 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev. 151, 174 (2013). 152. o.

³⁷⁸ Ld. többek között: PIF Egyezmény 3. preambulumbekzdés; SPENCER, J. R.: The Corpus Juris Project and the Fight against Budgetary Fraud. 1 Cambridge Y.B. Eur. Legal Stud. 77, 106 (1998-1999); Zöld Könyv 3.2. pont; PIF Irányelv 1,2,4,5,7,8,9 preambulumbekzdés.

A korábban írtakból kitűnően az ezen kritériumok alapján készült bűncselekményi katalógust nem tartom olyannak, amelyik minden elemében veszélyeztetni tudja az EU érdekeit. Ezért nem is tartom indokoltnak valamennyiük büntetőjogi üldözését EU-szintre emelni.³⁸⁰ Azt, hogy melyik az „igazi” euróbűncselekmény, egy teszt segítségével lehet azonosítani.

A teszt lényege, hogy kiderítsük, mely bűncselekmények veszélyesek – legalább közvetve – az EU-ra. A kiindulópont természetesen az, hogy minden cselekmény bűncselekmény, ami az említett katalógusokban szerepel. Ezek nagyjából minden dokumentumban a következők: csalás, korrupció, pénzmosás, hivatali visszaélés/hűtlen kezelés, illetve bizonyos esetekben még az euró, mint bankjegy hamisítása. Az természetes, hogy valamilyen érdeket tehát sértenek, a kérdés az, hogy valóban képesek-e sérteni *az EU* érdekeit, s olyan módon sértik-e, ami *közösségi szintű* büntetőjogi választ igényel?

Az előző fejezetből kiderül, hogy kizárólag a csalások lehetnek ilyen bűncselekmények, mert a többi bűncselekmény, ha sérti is az Unió érdekeit (akár a rendelkezésére bocsátott pénz csökkentése által, akár a polgárainak belé vetett bizalma csökkenése révén), komoly integrációs problémát az egész EU-nak nem okozhat. A teszt kérdése tehát: mely bűncselekmény következménye lehet az integráció csökkenése, az izoláció növekedése? Ehhez azt kell megvizsgálni, hogy melyik bűncselekmény révén lesz *más helyzet az egyik országban, mint a másikban*.

Az első bűncselekmény legyen az *euróra elkövetett pénzhamisítás*. A bűncselekmény jogi tárgya a pénzforgalom biztonságához, a pénzbe vetett bizalom megóvásához fűződő érdek. Ez a bűncselekmény – az Unió közös elszámolási egysége lévén - képes az Unió pénzrendszerére gyakorolt hatása révén némi kárt okozni, de annak hatása az egész Unióban jelentkezik (az persze a hamisítás nagyságrendjétől függ, hogy érzékelhető lesz-e igazán), de az Unió gazdasági integrációját kikezdeni nem tudja. Ha az euró a tényleges eurózóna 19 országán (és a monetáris megállapodások alapján még négy állam: Monaco, San Marino, Andorra és a Vatikán) túl is *de facto* fizetőeszköz lehet még például Koszovóban és Montenegróban (amely országok messze nem tudnák teljesíteni a sziorú konvergenciakritériumokat), és számos fekete-afrikai ország a saját valutáját az euróhoz köti *és mindez nem tudta megingatni az eurót*, és az EU integrációt sem, akkor feltehető, hogy a pénzhamisítás ezekhez képest csekély

³⁷⁹ Ld. többek között: PIF Egyezmény 5.9. preambulumbekzdés, EUMSz 83. cikk (2) bekezdés, Zöld Könyv I., PIF Irányelv Javaslát 1.1., MIETTINEN, Samuli: Criminal Law and Policy in the European Union. Routledge, 2012. 13. o.

³⁸⁰ Ez persze egyelőre még nem következik be, csak az EPPO-val.

impaktja még kevésbé veszélyes. Ha egy tagállamban – legyen ez mondjuk (csak az illusztráció kedvéért!) Ciprus - a pénzhamisítást kevésbé büntetik, és ezért ott hamisítják is az euró nagy részét, ennek nincs különösebb jelentősége, mert az euró ettől még nem fog csak egy országban elinflálódni. Természetéhez tartozik, hogy egyetlen árfolyama van, aminek az ingadozása minden országban jelentkezik. Országokat ez nem készíthet izolációra.

A *korruptió* már határeset e szempontból. A korruptió ugyanis – azon túl, hogy bűnelkövető kell hozzá – rendszerprobléma is egyúttal. Ebből a szemszögből nézve tehát egy tagállam korruptióval jobban fertőzött rendszere hajlamosíthat az izolációra, de sohasem önmagában, hiszen a korruptiót sem önmagáért követik el, hanem valamilyen céllal, ami az adott esetben a csalás (mert egyértelműen ebből származik a legtöbb pénz). A korruptió elleni védelem is a csaláséhoz igazodik. Így a korruptió csak áttételesen – a csalás révén - járulhat hozzá az izolációhoz.

A következő bűncselekmény, a *pénzmosás* azért nem veszélyes az integrációra, mert a pénzhamisításhoz hasonlatosan nincs területiális impaktja. A bűncselekményből származó haszon tisztára mosása ma már nincs az alaphűncselekmény elkövetési helyéhez vagy a pénz fellelésének a helyéhez kötve. Amennyiben a pénzmosás elleni törvények egyik vagy másik országban lazábbak, az hozzájárulhat ugyan az erőforrások torz allokációjához, de jellemzően azért, mert az adott ország elkezdett offshore-jellegzetességeket felölneni. Az offshore pedig nem elsősorban a pénzmosás, hanem sokkal inkább a „túlságosan kreatív adótervezés” miatt káros jelenség. Az offshore ez utóbbi jelensége ugyanis nem más, mint adócsalás.³⁸¹

A *csalás* esetében viszont más a helyzet. Ha a példa szerint Cipruson a csalás elleni védelem szintje alacsonyabb, akkor a belső pici szabadságok közül a letelepedés szabadságával élve sok cég fog oda „költözni”, tehát a gazdasági erőforrások szintje abban az országban „kórosan” emelkedni fog, mert nem a piaci mechanizmusok, hanem egy jogpolitikai döntés (vagy – ha ez tudatos tervezés eredménye, akkor jog- és gazdaságpolitikai döntés) fogja a gazdasági környezetet kialakítani. Nagyon fontos ismét felhívni a figyelmet arra, hogy nem csak „bűnöző” cégek, hanem olyan cégek is élni fognak az áttelepülés jogával, amelyek a kisebb ellenőrzési, engedélyezési, hatósági szigort fogják barátságosabb üzleti klímaként azonosítani. Így kialakul egy sajátos *forum shopping*, melynek a szereplői nem elsősorban bűnözők és jogi személyként büntetőjogi felelősségre vonható cégek, vállalkozások, hanem a

³⁸¹ „pusztán az adóelőny – mint üzleti indok – nem elegendő jogszerűségének indoklásaként, hiszen ekkor ez egy olyan – valós gazdasági cél, illetve tartalom nélküli – művi konstrukciónak tekintendő csak, melynek egyetlen valós célja az adóelőny elérése. Ez jellemző az offshore ügyletek 99%-ára, mely így nem az adó legális elkerülése/csökkentése, hanem adócsalás alaphűncselekmény megvalósítása.” (LAYMAN, Brother: i. m. 355. o.)

legális, „fehér” gazdaság szereplői.³⁸² Ma is általános tapasztalat a gazdaságban, hogy a vállalkozások bizonytalanok a büntetőjog határait illetően, szemükben a szabálytalanságok, vagy az üzleti szempontból logikusnak tűnő húzások és a büntetőjog által már nem tolerált magatartások között a határ néha elmosódik. Ennek sok oka lehet, nem elsősorban a vállalkozások rosszhiszeműsége, hanem inkább a háttérjog minőségének ingadozása, a joganyag ismeretének hiánya, stb. Épp ez az egyik legfontosabb jellemző, ami kiemeli a problémát a hagyományos büntetőjog köréből. A csalás elleni védelem eltérő szintje nem csak a csalókra, hanem a többi gazdasági szereplőre is hatással van, és ők vannak többen.

III.6. Egy megoldási javaslat

Az európai védelem úgy tűnik, célt vett. Amit véd (az EU pénzügyi érdekei) annak közösségi szintű védelemre nincs szüksége (a kár mértéke, a hatékonytalanság, a polgárok bizalmának, hitének a megrendülése nem teszi indokolttá a közösségi szintű védelmet), ezzel szemben az igazán védelemre szoruló jogi tárgy, a belső piac zavartalan működéséhez fűződő érdek nem hogy védelem nélkül marad, de a problémát az uniós döntéshozó az EPPO *megerősített együttműködés keretében való létrehozásával* még fel is erősíti! Ennek az oka az, hogy a PIF Irányelvet és az EPPO Rendeletet a nemzeti büntetőjogi logika és a politikai akarat sajátos koktélya hívta életre, aminek a révén figyelmen kívül maradt az Európai Unió tényleges érdeke, vagyis az az igény, hogy az EU fennmaradjon, és fenntartható módon fejlődjön tovább. Ehhez a megfelelő helyen kellett volna a közösségi joggal beavatkozni, és sokkal erőteljesebben.

A problémahalmazból való kilábalás most már igen nehéz. Erre az alábbi pontok mentén lenne lehetőség:

- 1) El kellene ismerni, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a PIF Irányelv alapján megvalósított büntetőjogi védelme a nemzeti joggal azonos jogi tárgyat véd, vagyis ugyanazt kívánja védeni az EU-s jog, amit a tagállami. Ez szembe megy az EU-jog logikájával.
- 2) El kellene ismerni, hogy a védelem nem az Európai Unió pénzügyi érdekeit, hanem az *Európai Unió integrációhoz fűződő érdekeit* illeti meg, mert ez büntetőjogi szempontból EU-s jogtárgy, az előbbi nem az.

³⁸² Ld. Klip professzornak a Rotterdamba tartó hajóról szóló példáját a 2.3.2.6. alcímében.

- 3) Gondos elemzés után izolálni kell azokat a bűncselekményeket, amelyek alkalmasak arra, hogy az EU integrációs érdekeit veszélyeztessék. (Erre jó lehet a „belső piaci teszt”). Ez jelenleg *egyedül* a PIF Irányelv 3. cikkében írt Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás. El kell ismerni, hogy az ilyen csalás minden tagállami jog szerint *bűncselekmény*, ami büntetőjogi választ igényel, tehát az EU-jog többi területe (belső piaci jog, versenyjog) e cselekmények ellen nem hívható segítségül.
- 4) El kellene ismerni, hogy a veszély az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalásra reagáló védelem eltérő mértékében van.
- 5) Az EUMSZ 325. cikke (4) bekezdése alapján meg kell alkotni az EU integrációs érdekeit sértő bűncselekmény (a csalások) elleni büntetőjogi védelem szabályait. Azoknak azonban nem minimumszabályokat kell tartalmazniuk, mint amit ez EUMSZ a 83. cikke (2) bekezdésében előír, hanem élni kell a 325. cikk (4) teljes erejével, és azonos szabályok megalkotását kell előírni. Csak így lehet biztosítani, hogy azok a lehető legazonosabb, legegyenlőbb védelmet jelentsék minden tagállamban.
- 6) A büntetőjogi szabályozásnak ezen a kifejezetten szűk területén a védelem azonossága nem feltétlenül a leghatékonyabb védelmet jelenti, mert az azonosan rossz védelem is jobb, mint a tagállamonként más-más védelem.
- 7) Az azonos védelmet minden eszközzel garantálni kell. Ennek az eszköze lehet az együttműködés meglévő eszközeinek jobb kihasználása, vagy az Európai Ügyészség létrehozatala.
- 8) El kell ismerni ugyanakkor, hogy az Európai Ügyészség megerősített együttműködés keretében végrehajtott felállítása a büntetőjogi védelem eltérő mértékének a prolongálását jelenti.
- 9) Az Európai Ügyészség felállítása nem a minél hatékonyabb, hanem a minél azonosabb védelem garantálása szempontjából igazolható, de el kellene ismerni, hogy a feladatát csak akkor tudja betölteni, ha abban minden tagállam részt vesz. Egyébként az integráció ellen hat.

Ezeknek a pontoknak a figyelembe vételével biztosítható lenne az EU valódi érdekeinek a védelme.

Irodalomjegyzék

1. ALBRECHT, Hans-Jörg: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában. In: Belügyi Szemle, 2000/3.
2. ALBRECHT, Peter-Alexis - BRAUM, Stefan: Deficiencies in the development of European criminal law, in: European Law Journal, 1999/3.
3. AL-KAWADRI, Lamy-Diana: The Distinctive Features of European Criminal Law, 21 Lex ET Scientia Int'l J. 121, 132 (2014)
4. ANDRÉANI, Gilles: What future for federalism? Centre for European Reform Essays, 2002.
5. BACIU, Ioan: Fraud against the Financial Interests of the European Union, Particularly in the Field of Public Procurement: Is Romania Ready to Tackle It: A Radiography of the Latest Official Reports, 8 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev. 151, 174 (2013)
6. BÁRD Károly: Az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerepe az „európai” büntetőjog kialakításában. In: Büntetőjogi Kodifikáció 2003/3.
7. BÁRD Petra: Európai Unió: a szabadság, a biztonság vagy a jog érvényesülésének a térsége?, in: Kriminológiai tanulmányok. 46. kötet, 2009.
8. BÉKÉS Ádám: Az Európai Ügyészség alapításának problémái és lehetőségei, in: Európai Jog, 2003/6.
9. BÉKÉS Ádám: Az európai jog történelmi és kulturális alapjai a múltban és a jelenben, in: Ügyészek Lapja, 2009/5.
10. BÉKÉS Ádám: Nemzetek feletti büntetőjog az Európai Unióban. HVG Orac, Budapest, 2015.

11. BELOVICS Ervin: A jogellenesség és a társadalomra veszélyesség konfliktusa, in: Iustum - Aequum - Salutare, 2007/3.
12. BELOVICS Ervin, GELLÉR Balázs, NAGY Ferenc, TÓTH Mihály: Büntetőjog I.; Általános rész; A 2012. évi C. törvény alapján. HVG Orac, 2015.
13. BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: Büntetőjog, Különös Rész. Ötödik, átdolgozott kiadás.HVG Orac, Budapest, 2005.
14. BIHARI Mihály: Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013.
15. BLASKÓ Béla: Mozzanatok az európai büntetőjog fejlődésének történetéből a feudalizmus virágzó és felbomló szakaszában, Collectio iuridica. 6. köt., 2006.
16. BLASKÓ Béla: Magyar büntetőjog. Általános rész. Rejtjel Kiadó, Debrecen, 2013.
17. BLASKÓ Béla: Magyar büntetőjog. Általános rész. Rejtjel Kiadó, Debrecen, 2016.
18. BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG Orac, Budapest, 2014.
19. BOROI, Alexandru: The Penal Protection Possibility of the EU's Financial Interests by Means of Criminal Law, AGORA Int'l J. Jurid. Sci. 2008
20. BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér: Római Jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1995.
21. CHAN, Paulo Martins: Casino Crimes. In: Salvatore Mancuso (szerk.): Studies on Macau Gambling Law. Universidade de Macau, Lexis Nexis, Hong Kong, Singapore, Malaysia, India, 2012.

22. COSTEA, I. M.: Protecting the Financial Interest of the EU: A Limited Review, 2015
Conf. Int'l Dr. 496, 502 (2015)
23. CSOKNYA Tünde Éva - JUSZTINGER János – PÓKECZ Kovács Attila: A római jog
alapfogalmai. Dialóg Campus Kiadó, 2016.
24. NOWAK, Celina: The Europeanisation of Polish Substantive Criminal Law: How the
European Instruments Influenced Criminalisation in Polish Law, 3 New J. Eur. Crim.
L. 2012.
25. CSONKA Péter: Az európai büntetőjog jövője, Lectiones Honoris Causa, 2008.
26. DALLOS Norbert-PÉK Richárd Tamás: Egy jogegységi határozat margójára. Magyar
Jog, 9. évf. 55. szám.
27. DELMAS-MARTY, Mireille: Towards a Integrated European Criminal Law, 7
Cambridge Y.B. Eur. Legal Stud. 17, 32 (2004-2005)
28. DOMOKOS Andrea: A büntetőpolitikai koncepcióról, in: Rendészeti Szemle, 2007/7-
8.
29. DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: Jogalkotástan. Dialóg-Campus Kiadó,
Budapest-Pécs, 2004.
30. ENGELHART, Marc: Development and Status of Economic Criminal Law in
Germany, 15 German L.J. 693, 718 (2014)
31. ERDŐ Péter: A bűn és a bűncselekmény. Szent István Társulat, Budapest, 2013.
32. ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal
(OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV,
Budapest, 2005.

33. ERDŐS Éva: A pénzügyi ellenőrzés rendszere az Európai Unióban. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
34. EUROPEAN CRIMINAL BAR ASSOCIATION: Cornerstones for a Draft Regulation on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office (EPPO) in Accordance with Article 86 Par 1-3 TFEU, 4 New J. Eur. Crim. L. 185, [ii] (2013)
35. L.H. ERKELENS, L. H. – MEIJ, A. W. H. – PAWLIK, M. (Editors): The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon? T.M.C. ASSER PRESS, The Hague, The Netherlands, 2015.
36. FARKAS Ákos: Egy lehetséges európai uniós büntetőjog fejlődésének állomásai, in: Kratochwill Ferenc-émlékkönyv, 2003.
37. FARKAS Ákos: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
38. FARKAS Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
39. FARKAS Ákos: Az európai büntetőjog fejlődésének irányai a Lisszaboni Szerződés után. Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, (74). pp. 139-158. (2012.)
40. FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1996.
41. GÁL István László: A pénzmosás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. (Budapest), 2004.
42. GÁL István László: A büntetőjog szerepe a gazdaságban, avagy megelőzhetők-e a brókerbotrányok büntetőjogi eszközökkel? In: Ujbt.hu, 2017.09.07.

43. GÁL István László: A gazdaságpolitika és a kriminálpolitika kapcsolódási pontjai. In: Ujbtkt.hu, 2018. 02. 05.
44. GROEHLER, Johanna: European Criminal Justice Integration 5.0: Towards a European Public Prosecutor's Office. Yale Journal of International Law. 40 Yale J. Int'l L. 2015
45. GYÖRGYI Kálmán: Az új Büntető Törvénykönyv kodifikációjának története. In: Ujbtkt. hu, 2012. 09. 04.
46. GYNTER, Jaan: Compatibility of the Estonian Penal Law to the Need for Protection of Financial Interests of the European Union 6 Juridica Int'l 184, 197 (2001)
47. HALMAI Gábor: Római egyezmény kontra magyar alkotmány, in: Fundamentum, 1999/3.
48. HALÁSZ Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása. A szabályozás múltja, jelene, valamint jövőbeni fejlődési lehetőségei és irányai. PhD értekezés. Miskolc, 2010.
49. HAMRAN, Ladislav – SZABOVA, Eva: European Public Prosecutor's Office - Cui Bono, 4 New J. Eur. Crim. L. 40, 58 (2013)
50. HERLIN-KARNELL, Ester: The Journey of Criminal Law into the EU. Hart Publishing, London, 2012.
51. HERLIN-KARNELL, Ester: "Introduction." *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*. London: Hart Publishing, 2012. 1–9. *Bloomsbury Collections*
52. HERLIN-KARNELL, Ester: European Criminal Law as an Exercise in EU Experimental Constitutional Law, 20 Maastricht J. Eur. & Comp. L. 442, 464 (2013)

53. HOLÉ Katalin: Gondolatok az Európai Ügyészségről, in: Györgyi Kálmán-jubileum, 2004.
54. HOWSE, Tricia: Investigation and Prosecution of Fraud in the European Communities, In: 18 Commw. L. Bull. 1412, 1416 (1992).
55. HUOMO-KETTUNEN, Merita: EU Criminal Policy at a Crossroads between Effectiveness and Traditional Restraints for the Use of Criminal Law, 5 New J. Eur. Crim. L. 301, 326 (2014)
56. IORDACHE, Razvan: Tax Havens = Smokescreen to Hide Tax Evasion, 2016 Eur. J. Pub. Ord. & Nat'l Sec. 35, 40 (2016)
57. IVÁN Gábor: Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, 2005.
58. IVÁN Gábor: Regionális Politika. In: Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Wolters Kluwer, 2015.
59. JACSÓ Judit: A költségvetési csalásról. Előadás a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete és az Országos Kriminológiai Intézet „Régi és újabb vitakérdések a negyedik büntetőkódex kapcsán” című rendezvénysorozatán.
60. JANCsó Gábor: Jogalkotás vs. jogalkalmazás: „Egyedül nem megy...” in: Fontes Iuris, 2015/3-4.
61. JENEY Petra: az Európai Bíróságok. In. KENDE Tamás – SZŰCS Tamás
62. JOUROVÁ, Vera: The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money. In: Eucrim, 2016/2.
63. JUSZCZAK, Adam, SASON, Elisa: The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying Down

the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests? In: Eucrim, 2017/2.

64. JUSZTINGER János: Dogmatics of Criminal Law and the Roman Jurisprudence. In: Journal on European History of Law. Vol. 7/2016
65. KAMPIS György: Kodifikáció – Elmélet és gyakorlat. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, 1994.
66. KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK Kerszöv, Budapest, 2004.
67. KARSAI Krisztina: Az érinthetetlenség illúziója, avagy gondolatok az európai közösségi jog és a nemzeti büntetőjog közötti kapcsolatról, in: Európai Jog 2004/4.
68. KARSAI Krisztina - Nagy Ferenc: Gondolatok az európai büntetőjogról egy könyvismertetés nyomán, in: Magyar Jog, 2008/2.
69. KECSKÉS László: EU-Jog és jogharmonizáció, HVG-Orac, Budapest, (3. kiadás) 2009.
70. KEEN, Michael – SMITH, Stephen: VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can Be done? IMF Working Paper, 2007
71. KENDE Tamás – SZÚCS Tamás (szerk) Európai közjog és politika. Osiris, Budapest, 2002.
72. KLIP, André: The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office. In: European Journal of Crime, 2012.
73. KONDOROSI Ferenc, Ligeti Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

74. KOSTORIS, Roberto E.: A European Public Prosecutor Office against Euro-financial Crimes: Which Future, 2015 J. E.-Eur. Crim. L. 27, 32 (2015)
75. KŐHALMI László: Európai biztonság avagy az egységes európai büntetőjog víziója. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Pécs, 2004.
76. KRAMBIA-KAPARDIS, Maria: Corporate Fraud and Corruption - A Holistic Approach to Preventing Financial Crises. Palgrave Macmillan, London. 2016
77. KURUCZ Mihály: Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere. In: Agrárjog és környezetjog, 2007/2.
78. LAYMAN, Brother: Az Offshore halála. Budapest, 2011.
79. LAYMAN, Brother: Adóamnesziák – Feloldozás a bűnök alól? In: Büntetőjogi Szemle, 2012/2.
80. LEVENSON, Laurie L.: The Problem with Cynical Prosecutor's Syndrome: Rethinking a Prosecutor's Role in Post-Conviction Cases, 20 Berkeley J. Crim. L. 335, 398 (2015)
81. LÉVAI Ilona: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? Európai Tükör, 1998/4.
82. LIGETI, Katalin: European Community Criminal Law, 39 Acta Jur. Hng. 55, 92 (1998)
83. LIGETI Katalin: Az Európai Unió büntetőpolitikája, in: Állam- és Jogtudomány, XLIII. évfolyam 2002.
84. LIGETI Katalin: A közösségi jog és a büntetőjog kapcsolata, in: Magyar Jog 2005/5
85. LIGETI Katalin: Az európai büntetőjog legitimációja, Györgyi Kálmán-jubileum, 2004.

86. LIGETI Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJKKerszöv, 2004.
87. MADAI Sándor: Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről. In: Rendészeti Szemle, 2010/2. 89. o.
88. MIETTINEN, Samuli: Criminal Law and Policy in the European Union. Routledge, Research in EU Law 2012.
89. MISKOLCZI Barna: Mulasztásban? – Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül. In: Ügyészek Lapja, 2007/1.
90. MISKOLCZI Barna: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és a jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések. E-learning tananyag, Bíróképző Akadémia, 2008.
91. MISKOLCZI Barna: A költségvetést károsító bűncselekmények. In: A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény Nagykommentárja. Főszerkesztő: Polt Péter. Opten, 2016.
92. MISKOLCZI Bodnár Péter: Ellenőrzés és együttműködés a versenyfelügyeleti eljárásokban. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
93. MITSILEGAS, Valsamis: Constitutional Principles of the European Community and European Criminal Law, 8 Eur. J.L. Reform 301, 324 (2006)
94. M. NYITRAI Péter: Az Európai Unió bűnügyi együttműködésének rendszertani megközelítése. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
95. M. NYITRAI Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

96. MORAES, Claude: A Europe of Costs and Values in the Criminal Justice Area. In: Eucrim, 2/2016.
97. NAGY Ferenc: Az európai büntetőjog fogalmáról. In: Az Európai Unió évkönyve 2001. Osiris kiadó, 2001.
98. NAGY Ferenc: Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól. In: Európai Jog, 2002/4.
99. NAGY Ferenc: Gondolatok a jogi tárgyról. In: Büntetőjogi Kodifikáció, 8. évf. 1. sz. 2008.
100. PFEFFER Zsolt: Pénzügyi jog és pénzügytan (Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2016.
101. PFEFFER Zsolt: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. Miskolci Jogi Szemle, 2016/2.
102. PFEFFER Zsolt: Fogalomhasználati problémák a pénzügyi jogban – közérthetőség kontra jog(ász)i precizitás. Jura, 2016/2.
103. READER, Shaun A.: Moving Forward, Never Backwards: Preventing Fraud in the European Union and Defining European Central Bank Independence, 27 Fordham Int'l L.J. 1509, 1568 (2004).
104. REDING, Viviane: Establishing a European Public Prosecutor's Office – A federal budget needs federal protection. 2013. július 17. European Commission. A nyilatkozat megtalálható: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-644_hu.htm
105. RÉTHÁZI György: Közösségi büntetőjog? - avagy az Európai Közösségek Bíróságának aktivizmusa a büntető igazságügyi együttműködés vonatkozásában. In: Európai Tükör, 2006/9.

106. SANTHA, Ferenc: The Protection of the European Union's Financial Interests and the Special Criminal Liability of the Heads of Businesses, 139 *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata* 545, 556 (2006)
107. SÁNTHA Ferenc: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a gazdasági vezetők speciális büntetőjogi felelőssége. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
108. SCHMIDT Péter: A költségvetési csalás jelenlegi minősítési, elhatárolási kérdései és bírói gyakorlata. In: Büntetőjogi Szemle, 2017/2.
109. SEIBERT, Thomas: The European Fight against Fraud - The Community's Competence to Enact Criminal Laws and Its Power to Approximate National Criminal Law by Directives, 16 *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim. Just.* 89, 124 (2008)
110. SIEBER, Ulrich: European Unification and European Criminal Law, 2 *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.* 86, 104 (1994)
111. SOKANOVIC, Lucija: Subsidy Fraud in Protection of Financial Interests of European Union - Achievements and Challenges, 2015 *J. E.-Eur. Crim. L.* 142, 152 (2015)
112. SOMMSICH Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén. Budapest, ELTE Eötvös kiadó, 2016.
113. SPENCER, J. R.: Corpus Juris Project and the Fight against Budgetary Fraud, The, 1 *Cambridge Y.B. Eur. Legal Stud.* 77, 106 (1998-1999).
114. STRÉMY, Tomáš – HANGÁCOVÁ, Natália: VAT Frauds (Carousel Frauds) Leges, Praha, 2017.
115. SUGMAN, Katja G.: European Public Prosecutor in the Context of Slovenian Criminal Law, 1 *Slovenian L. Rev.* 123, 138 (2004)

116. SUOMINEN, Annika: Effectiveness and Functionality of Substantive EU Criminal Law, 5 New J. Eur. Crim. L. 2014.
117. SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében? In: Miskolci Jogi Szemle, 2016/1. szám
118. SZILOVICS Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat, Budapest, 2003.
119. SZILOVICS Csaba: Adójogi ismeretek. PTE ÁJK, Pécs 2016.
120. SZOMORA Zsolt: A nemi bűncselekmények egyes dogmatikai alapkérdéseiről. Kézirat. Szeged, 2008. 274. o.
121. SZUN Ce: A hadviselés művészete.
122. TAMÁS András: Legistica – A jogszabálytan vázlata. Szent István Társulat, Budapest, 2005.
123. TASEVA, Emilija: The New European Commission anti-Corruption Package: Towards a More Efficient Fight against Corruption, 3 New J. Eur. Crim. L. 344, 362 (2012)
124. TIEDEMANN, Klaus: Business-Related Criminal Law in Europe: A Critical Inventory, 20 U. Miami Int'l & Comp. L. Rev. 135, 162 (2013)
125. TOTOLICI, Genica: Brief History of the Evolution Issue of Protection of Financial Interests of the European Union, 2008 AGORA Int'l J. Jurid. Sci. 266, 272 (2008)
126. TRÓCSÁNYI László in: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, 2016.
127. TURNER, Iontcheva Jenia: The Expressive Dimension of EU Criminal Law, 60 Am. J. Comp. L. 555, 584 (2012)

128. UNGERER, Horst: A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU. Quorum Books, Westport, CT, USA, 1997.
129. VADÁSZ Vanda: Recenzió Sommsich Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén c. könyvről. In: Állam- és Jogtudomány, 2017/3. szám.
130. VARGA ZS. András: Az ügyészség integrációs kritériumai Magyarországnak az Európai Unióhoz csatlakozásával összefüggésben, in: Európai Jog, 2001/2.
131. VERVAELE, J. A. E.: Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU , 7 Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just. 331, 346 (1999)
132. VÖRÖS Imre: Új monográfia az európai jogról. Recenzió.
133. VÖRÖS Imre: Európai szakjogászképzés – Segédanyag az EK versenyjoga című tárgyhoz.
134. WEBER, Max: Economy and Society. Berkeley, CA,, California University Press, 1978.
135. WHITE, Simone: Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office, 4 New J. Eur. Crim. L. 22, 39 (2013)
136. WIECZOREK, Irene, Ld: The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments, 16 German L.J. 2015.
137. WYNGAERT, Christine Van den: Criminal Law and the European Communities: Defining the Issues, 4 Mich. YBI Legal Stud. 1983

Egyéb hivatkozások

1. HOUSE OF LORDS European Union Committee 50th Report of Session 2005–06: Financial Management and Fraud in the European Union: Perceptions, Facts and Proposals. Volume I: Report. 2006.:
<https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/270/270i.pdf>
2. Az EU bevételei és kiadásai 2014-2020:
http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm
3. Az Európai Bizottság tájékoztatója a támogatott szervezetekről:
https://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/funding-recipients_en
4. FATF Recommendations:
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>
5. Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brussels, 11.12.2001 COM (2001) 715 final.:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cont/20020122/01-715_en.pdf
6. Fehér Könyv Európa jövőjéről – a 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek. Európai Bizottság, 2017.:
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf
7. Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, approved by the Council on 26 May 1997 (O.J. C 191, 23.06.1997,1):
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A1997%3A191%3ATOC>

8. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről COM/2012/0363 final - 2012/0193 (COD).:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012PC0363>
9. General Approach on the PIF Directive of 10 June 2013 (Council document: 10729/13).:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010729%202013%20INIT>
10. Az EU ismertetője az EU gazdaságáról:
https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_en
11. Cf. European Parliament position on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law at first reading of 16 April 2014, Document P7_TA(2014)0427.:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0427+0+DOC+XML+V0//EN>
12. A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2016. évi éves jelentés, Brüsszel, 2017.7.20. COM(2017) 383 final:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HU/COM-2017-383-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF>
13. A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2015. évi éves jelentés, Brüsszel, 2016.7.14.:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-472-HU-F1-1.PDF>
14. Opinion of the Legal Service of 22 October 2012 (Council document: 15309/12):
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15309-2012-INIT/en/pdf>

15. European Union Public Finance, 5th Edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.:
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf
16. Juliane Kokott főtanácsnok indítványa (C-105/14. sz. ügy Ivo Taricco és társai, a Tribunale di Cuneo [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem):
<https://www.taxlawapp.eu/Web/rechts.php?mode=content&submode=conclusie&id=62014CJ0105&language=HU>
17. Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elvei:
<http://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20%C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91.pdf>
18. Council conclusions on model provisions (doc. 16798/09):
<https://db.eurocrim.org/db/en/doc/1144.pdf>
19. Az Európai Parlament 2012. május 22-i állásfoglalása a büntetőjog uniós megközelítéséről (2010/2310(INI)):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0208+0+DOC+XML+V0//HU>
20. George Friedman a Brexitről (Forbes, 2016. július 05.):
<https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#1595bc351f9d>
21. World Economic Forum: The Six Issues That Will Shape the EU in 2017:
<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/the-six-issues-that-will-shape-the-eu-in-2017/>

22. Az Igazságügyi Minisztérium európai ügyekért felelős államtitkárának nyilatkozata, 2017. január 13.: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/europai-unios-es-nemzetkozi-igazsagugyi-egyuttmukodesert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nem-lenne-hatekony-az-europai-ugyeszseg>
23. Az „Európai Unió” szócikkhez felhívott oldalak:
Dictionary.com; Investopedia.com; Thebalance.com; Wikipedia.com;
24. Glossary of terms used in EU competition policy. Antitrust and control concentrations. EC Directorate-general for Competition, Brussels, 2002.
http://ec.europa.eu/translation/spanish/documents/glossary_competition_archived_en.pdf
25. Stockholmi Program:
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01))
26. Nemzeti Együttműködés Programja:
<http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>
27. Magyar ENSZ Társaság:
www.menszt.hu
28. A pályázási eljárásokról és a költségvetés végrehajtásáról:
www.palyazat.gov.hu
29. Euclid folyóirat
<https://euclid.mpicc.de/>
30. A Visegrádi Négyek legfőbb ügyészeinek közös nyilatkozata az Európai Ügyész intézményéről
<http://ugyeszseg.hu/a-visegradi-negyek-legfobb-ugyeszeinek-kozos-nyilatkozata-az-europai-ugyesz-intezmenyerol/>

31. Jean-Claude Juncker bizottsági elnök politikai iránymutatásai „Új kezdet Európa számára” címmel: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf
32. BERSHIDSKY, Leonid: A multi-speed Europe will be hard to pull off. In: BloombergView, 2017. március 10.:
<https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-03-10/a-multispeed-europe-will-be-hard-to-pull-off>
33. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law /* COM/2011/0573 végleges */:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0573:FIN:EN:PDF>
34. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az uniós büntetőpolitika létrehozása: az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján (COM(2011) 573 final) 2012/C 191/17:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012AE1045>
35. Viviane Reding: Establishing a European Public Prosecutor's Office – A federal budget needs federal protection
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-644_hu.htm
36. EURACTIV: Air pollution costs France €100 billion per year:
<https://www.euractiv.com/section/science-policymaking/news/air-pollution-costs-france-100-billion-per-year/>
37. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak Ez Európai Központi Banknak és az Eurócsoporthnak 2017: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a

strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekációjáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről
{COM(2017) 90 final} {SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52017SC0082>

38. BBC News: EU suspends funding for Bulgaria

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7520736.stm>

Magyar jogszabályok

1. Alaptörvény
2. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
3. 2015. évi CXC. törvény a pénzügyi számlákkal kapcsolatos információk automatikus cseréjéről szóló, illetékes hatóságok közötti többoldalú Megállapodás kihirdetéséről
4. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
5. 2011. évi LXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról
6. 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől
7. 2003. évi CXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
8. 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
9. A 2003. évi CXXVII. törvény (Jöt.) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 8/2004. (III. 10.) PM rendelet
10. Az általános forgalmi adót és a jövedéki adót érintő kiváltságok, kedvezmények és mentességek érvényesítésének végrehajtásáról szóló 11/2010. (III. 31.) PM rendelet
11. A zárjegy alkalmazásának, a zárjeggyel való elszámolásnak a részletes szabályairól szóló 43/2009. (XII. 29.) PM rendelet
12. 87/2013. (X. 22.) Ogy. határozat az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatáról, valamint az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentés elfogadásáról

Elsődleges európai uniós jogforrások

1. Az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó Szerződés (HL C/084., 2010. 03. 30.,)
2. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957. 03. 25, Róma)
3. Az Európai Unióról szóló Szerződés (HL C 191., 1992. 07. 29., 1-112.)
4. Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (HL C 340., 1997. 11. 10., 1-144.)
5. Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (HL C 80., 2001. 03. 10., 1-87.)
6. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007. 12. 17., 1-271.)
7. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C/202., 2016. 06. 07.)

Az EU pénzügyi érdekeit védő egyezményes dokumentumok

1. Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. Hivatalos Lap C 316 , 27/11/1995 o. 0049 – 0057
2. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez, *Hivatalos Lap C 313 , 23/10/1996 o. 0002 – 0010*

3. Második Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez, *Hivatalos Lap C 221* , 19/07/1997 o. 0012 – 0022, 3. cikk.

Másodlagos európai uniós jogforrások

Rendeletek

1. A Tanács 1150/2000/EK, Euratom rendelete (2000. május 22.) a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról
2. A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről
3. A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (EGT vonatkozású szöveg.)
4. Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
5. Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
6. Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
7. Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

8. Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
9. Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
10. Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről
11. Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
12. A Bizottság (EU) 2015/1971 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. július 8.) az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapot és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot érintő szabálytalanságokra vonatkozó jelentéstételre vonatkozó különös rendelkezésekkel történő kiegészítéséről és az 1848/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről.
13. A költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 3418/93/Euratom, ESZAK, EK rendelet
14. A Bizottság 1268/2012/EU Felhatalmazáson Alapuló Rendelete (2012. október 29.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól

Irányelvek

1. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről
2. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
4. A Tanács irányelve (1991. június 10.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről (91/308/EGK)
5. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/97/EK irányelve (2001. december 04.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK irányelv módosításáról
6. Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (EGT vonatkozású szöveg)
7. A Bizottság 2006/70/EK irányelve (2006. augusztus 1.) a politikai közszereplők fogalmát, valamint az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási eljárások és az alkalmi vagy nagyon korlátozott alapon folytatott pénzügyi tevékenység alapján nyújtott mentesség technikai követelményeit illetően a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról horizontális irányelv (2008/118/EK)

8. A Tanács 92/83/EGK irányelve (1992. október 19.) az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról
9. A Tanács 2011/64/EU irányelve (2011. június 21.) a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról

Határozatok

1. A Tanács határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2007/436/EK, Euratom)
2. A Tanács határozata (2000. szeptember 29.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2000/597/EK, Euratom)
3. A Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom)
4. Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének (EU, Euratom) 2017/292 végleges elfogadása. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 60. évf. L 51.

Az Európai Unió Bírósága határozatai

1. C-105/14 Ivo Taricco and others
2. C-440/05 Commission v. Council [2007] ECR I-9097
3. C-155/91 Commission v. Council [1993] ECR I-939
4. C-178/03 Commission v. Parliament and Council [2006] ECR I-107
5. C-155/07 Parliament v. Council [2008] ECR I-8103
6. C-539/09 European Commission v Federal Republic of Germany
7. C-617/10 Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson
8. C-14/68 Walt Wilhelm and others v. Bundeskartellamt
9. C-51/69 Farbenfabriken Bayer AG v. Commission
10. C-27/76 United Brands Company and United Brands Continentaal B. V. v. Commission 27/76
11. C-56 és 58/64 egyesített ügyek Établissements Consten S.á.R.L és Grundig-Verkaufs-GmbH kontra Bizottság.
12. C-26/62. NV Algemene Transport en Expeditie Onderming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen

13. C-6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L.

14. C-7/61 az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága v Olasz Köztársaság

15. C-120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

16. C-213/89 The Queen. és. a Secretary of State for Transport, ex parte: FactortameLtd és társai

17. C-81/87 Daily Mail and General Trust plc felperes Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue.

18. C-286/82 és C-26/83 Graziana Luisi és Giuseppe Carboni v Ministero del Tesoro ügyek

19. C-163/94, C-165/94, C-250/94 Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Diaz Jimenez és Figen Kapanoglu büntetőügyében a Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional, Spanyolország által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás