

# A KÖLTSÉGVETÉSI CSALÁS MINT AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEIT SÉRTŐ BŰNCSELEKMÉNY

Dr. Miskolczi Barna

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM,  
BUDAPEST



**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# A KÖLTSÉGVETÉSI CSALÁS MINT AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEIT SÉRTŐ BŰNCSELEKMÉNY

**Szerző:**

Dr. Miskolczi Barna

**Kiadó:**

Nemzeti Közszerológálati Egyetem  
Közigerazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a  
**KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001**  
**„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”**című projekt  
keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Miskolczi Barna, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>I. Bevezetés</b>	<b>5</b>
<b>II. A költségvetés anyagi büntetőjogi védelme az EU-s jogforrásokban</b>	<b>9</b>
II.1. Az Európai Unió költségvetésének sérelmére elkövetett csalás a PIF Egyezményben, a Corpus Jurisban, a Zöld Könyvben és a PIF Irányelv Javaslatban	9
II.2. A PIF Irányelv kodifikációja	13
II.3. A PIF Irányelv bűncselekményei	18
II.3.1. <i>Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás</i>	18
II.3.2. <i>Az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb bűncselekmények</i>	19
II.3.3. <i>Az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elemei</i>	21
<b>III. A költségvetés anyagi jogi védelme a hazai büntetőjogban</b>	<b>34</b>
III.1. A költségvetési csalás jogi tárgya	35
III.2. Az I. alapeset tényállási elemei	37
III.3. A II. alapeset: a jövedéki bűncselekmény összevetése a Btk. és a PIF Irányelv rendelkezéseiben	61
III.4. A III. alapeset: az elszámolási, számadási, tájékoztatási kötelezettség megszegése	64
<b>IV. A közös elkövetési tárgy: az EU költségvetése</b>	<b>68</b>
IV.1. Az EU költségvetésének elvei	70
IV.2. Az EU költségvetésének fő számai, bevételei, kiadásai, végrehajtása	74
IV.2.1. <i>Az Európai Unió költségvetésének bevételei</i>	76
IV.2.2. <i>Az Európai Unió költségvetésének kiadási oldala</i>	80
IV.2.2.a. A Közös Agrárpolitika	82
IV.2.2.b. A regionális politika	84
IV.2.3. <i>Részletező jogalkotás a politikák végrehajtása terén</i>	85
IV.2.4. <i>A politikák végrehajtásának történeti háttere Magyarországon</i>	88
IV.2.5. <i>A költségvetés végrehajtásának módjai</i>	90
<b>Irodalomjegyzék</b>	<b>93</b>
Egyéb hivatkozások	95
Magyar jogszabályok és egyéb normák	96
Elsődleges európai uniós jogforrások	96
Az EU pénzügyi érdekeit védő egyezményes dokumentumok	97
Másodlagos európai uniós jogforrások	97
Az Európai Unió Bírósága határozatai	99

# I. BEVEZETÉS

A költségvetési csalás ma már nem számít új törvényi tényállásnak, hiszen azt eredetileg a 2011. évi LXIII. törvény már az 1978. évi IV. törvény (a régi Btk.) rendelkezései közé integrálta. Jól látható ugyanakkor, hogy a tényállás inkább már a 2012. évi C. törvény (az új Btk.) logikájával, szerkesztési elképzeléseivel és koncepcionális kodifikációs elveivel kompatibilis. Az új Btk. kodifikációs munkálatai számára az irányt kijelölő elveknek (egyszerűség, korszerűség, következetesség és hatékonyság) mindenben megfelelő új tényállás tehát eredetileg egy, a költségvetés bevételeit és kiadásait védő fejezeteit tekintve az évek során meglehetősen korrodálódott, sok és bonyolult tényállást tartalmazó, különösen a büntetési tételek vonatkozásában kifejezetten következtelen, ennél fogva a gyakorlatban hatékonyan nehezen használható törvény rendelkezései közé (illetve a helyükre) került. A módosító törvény indokolása inkább példálózva sorolt fel bizonyos anomáliákat, ami azonban arra mindenképpen elegendő volt, hogy rávilágítson a módosítás szükségességére:

„A költségvetések védelmére hivatott, hatályos Btk. szerinti törvényi tényállások a bűncselekmény közvetlen jogi tárgyát (adó, vám, jövedék stb.) és az annak sérelmét jelentő elkövetési magatartást (pl. adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős tényre/adatra vonatkozó valótlan tartalmú nyilatkozat tétele stb.) hangsúlyozták. Indokolt, hogy a jogalkotó immár magát a költségvetést állítsa a védelem fókuszába, s az elkövetési magatartást a lehető legabsztraktabb módon fogalmazza meg. Ez a megoldás alkalmas lehet arra, hogy kiiktasson számos kiskaput, visszaélési lehetőséget az elkövetők oldaláról, így a védelem hatékonysága ugrásszerűen javuljon.

További előny az egyes, egyébként rokon tényállások közötti, semmilyen szakmai érveléssel nem indokolható kettősség, diszkrimináció kiküszöbölése. Nem tartható fenn például, hogy az EK költségvetésének védelmében az objektív vezetői felelősség [314. § (3) és (4) bekezdés] is segítségül hívható, míg a magyar költségvetés védelmében nem.

Az eddigi szabályozások nem voltak alkalmasak arra, hogy megszüntessék a kényszer- vagy automatikus halmazatokat, amelyekről azonban a gyakorlat – teljes joggal – idegenkedik. A törvényi egység megteremtésével e probléma kiküszöbölődik. Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése büntette az EK pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i Egyezmény nyomán került be a Btk.-ba. A normaszöveg ellentmondásai miatti értelmezési problémák a magyar igazságszolgáltatás és a többi tagállam, illetve az Európai Bizottság kapcsolatában nem egyszer vezettek feszültségekhez. Az új tényállás az értelmezési problémákat megszünteti.

Az új tényállás egységesíti továbbá az eddigi széttagolt bűncselekményi értékhatárokat, illetve az összes, a költségvetést sértő bűncselekményt egy cím alá vonja össze. Végül megszünteti a szankciók indokolatlan kuszaságát, és egységes, differenciált szankciórendszert vezet be.”<sup>1</sup>

Az indokolás tehát példákat tartalmaz, olyanokat, amelyek arra szolgálnak, hogy jobban megérthető legyen a módosítás szükségessége. Tovább vizsgálva a költségvetési csalás tényállásai Btk.-ba iktatásának okait azt tapasztaljuk, hogy a kodifikációt meghatározó (vagyis a kodifikációt kiváltó és annak milyenségét megszabó) tényezők között mind a jogalkalmazás és a jogtudomány, mind a politika és a szakpolitika tényezőit, mind pedig „külső” kezdeményező és befolyásoló tényezőket meg lehet találni. Az indoklás példázatszerű felsorolásában inkább a jogalkalmazás részéről jövő jelzések érhetők tetten (például a kényszer- vagy automatikus halmazat problémája ilyen). A politikai tényezők között említhető a Kormány kezdeményezése, amely

„2011. első negyedében új politikai programot hirdetett, amelyet Széll Kálmánról, a Szabadelvű Párt pénzügyminiszteréről, az 1899. február 26-án hivatalba lépett miniszterelnökről nevezett el. A program [...] 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.”<sup>2</sup>

A szakpolitikai elvekről (egyszerűség, korszerűség, következetesség, hatékonyság) már volt szó, témánk szempontjából viszont különösen fontosak az úgynevezett „külső” kezdeményező és befolyásoló tényezők. Ezek ugyanis az EU pénzügyi érdekeinek a védelmét integrálták a költségvetés általános védelmébe. (Voltaképp így lett az egy költségvetésből a régi Btk. 313/E §-ába, illetve a Btk. 396. § (9) bekezdésébe írt értelmező rendelkezésben több költségvetés.) Megjegyzendő, hogy az EU költségvetése *Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése* alcímen már szerepelt a régi Btk. 314. §-ában. Ez az implementáció azonban néhány fontos tekintetben felemásra sikerült.

1 2011. évi LXIII. Törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról.

2 MISKOLCZI Barna: A költségvetési csalás kodifikációját meghatározó tényezők. Magyar Jog 65. évfolyam 5. szám, 2018. május. 290. o.

„Több fontos fogalmat nem értelmezett sem a jogalkotó, sem pedig a jogalkalmazó (így többek között az egyezményből a törvényszövegbe frissen bekerült »támogatások«<sup>3</sup>, illetve »kötségvetésbe történő befizetések« fogalmát). Az új tényállás nem is igazán találta a helyét a Btk.-ban.<sup>4</sup> 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<sup>5</sup> kifejezetten a hatékonyságot célozta, a fogalmi egységességen, az arányos szankcionáláson stb. keresztül. 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.”<sup>6</sup>

A költségvetési csalás magában foglalja mind a költségvetések kiadási, mind pedig a bevételi oldalán vagyoni hátrányt okozó csalás jellegű magatartásokat<sup>7</sup>. Ezek majdnem mind szerepeltek már valamilyen formában a régi Btk-ban is; a kiadási oldalon emblematisz bűncselekmény volt a jogosulatlan gazdasági előny megsértése (régii Btk. 288. §), míg a bevételi oldalon az adócsalás (régii Btk. 310. §) és a csempészet (régii btk. 312. §). Az új tényállás ezeket (és a többi hét tényállást) összegyűjtötte, és az absztrakció egy magasabb fokára emelve összefoglalta, összeolvasztotta. Ezzel kiküszöbölte lényegében az összes problémát, amit a szakma jelzett a tényállások egymás melletti használhatóságával kapcsolatban, többek között az úgynevezett héaproblémaként<sup>8</sup> azonosítható anomáliát is. 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 héa tekintetében követik el, akkor egyszerre sérül a hazai és az uniós költségvetés<sup>9</sup>. 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

3 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.

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

5 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. A közkeletű rövidítés a La protection des intérêts financiers de l’Union européenne kezdőbetűiből származik

6 MISKOLCZI: i. m. 290. o.

7 E sorból „kilóg” a jövedéki adó vonatkozásában elkövetett költségvetési csalás (396. § (6) bekezdés), annak nem képezí részét a „csalárd elem”, vagyis a megtevesztő magatartás, és nem is érhető bele, szemben a 396. § (1) bekezdés a) és b) pontjában írt magatartásokkal.

8 A tanulmányban a továbbiakban is előforduló „héa” kifejezés a hozzáadottérték típusú-adóknál alkalmazott rövidítés. Ilyen adó Magyarországon az áfa.

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

az ilyen automatizmusoktól a büntetőjog méltán irtózik. Az automatizmusok másik fajtája a támogatásos csalásoknál volt jellemző, hisz az EU-s támogatások legnagyobb része nem közvetlen, hanem megosztott kezelésű támogatás, ennél fogva csalás esetén mindkét költségvetés sérül. Míg a korábbi Btk.-ban az ilyen esetek automatikus halmazathoz vezettek, az új Btk. egyetlen bűncselekményként értékeli az ilyen magatartást. Ennek az időbeli hatály kérdésében való döntésnél is jelentősége van. Ahogy a Legfőbb Ügyészség állásfoglalása fogalmaz: az 1978. évi IV. törvény 314. §-ában írt bűncselekménnyel halmazatban a 288. §-ának (2) bekezdésében írt jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntette is megállapítható, így – a halmazatból következően megemelkedő büntetési tételkeretre figyelemmel – a cselekményre a jelenleg hatályos szabályok kedvezőbb elbírálást biztosítanak; így ezek alapján a cselekmények egységesen a Btk. 2. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel a Btk. 396. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző, és a (3) bekezdés a) pontja szerint minősülő, jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette megállapítására alkalmasak.<sup>10</sup>

---

10 A Legfőbb Ügyészség KF653/2015/1-II. számú egyedi ügyben adott iránymutatása.



# II. A KÖLTSÉGVETÉS ANYAGI BÜNTETŐJOGI VÉDELME AZ EU-S JOGFORRÁSOKBAN

## II.1. Az Európai Unió költségvetésének sérelmére elkövetett csalás a PIF-egyezményben, a Corpus Jurisban, a Zöld Könyvben és a PIF-irányelvjavaslatban

„PIF-bűncselekményként” a PIF-egyezmény bűncselekmény-evolúciójának állomásain mutatkozó bűncselekményeket, illetve a jelenleg hatályos PIF-irányelv bűncselekményi katalógusában szereplő bűncselekményeket kell értenünk. E fejezet a PIF-bűncselekmények közül kifejezetten azokkal foglalkozik, amelyeket a „csalás” gyűjtőszóval (fraud, european fraud, eurofraud, fraud against the financial interests of the European Union, european budgetary fraud<sup>11</sup>) illettek, és illetnek ma is. Bár az uniós jogforrások több bűncselekmény<sup>12</sup> kriminalizálását is előírják, az elemzést a költségvetési bevételekre és kiadásokra végrehajtott csalásokra érdemes elkészíteni, ugyanis ez vethető össze a magyar Btk. költségvetési csalás tényállásával. A PIF-egyezmény a következő csalás definíciót tartalmazza:

*„(1) Ennek az egyezménynek az alkalmazásában az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő<sup>13</sup> csalás:*

*a) a kiadások 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 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 előbbiekkel megegyező következményekkel;*

*– az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;*

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

12 Például pénzmosás, vesztegetés stb. Természetesen ezeket a „kapcsolódó” bűncselekményeket is tartalmazzák a nemzeti jogok, köztük a magyar is.

13 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”...

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 Jegyzőkönyv tartalmazza a vesztegetés, a Második Jegyzőkönyv pedig a pénzmosás bűncselekményre nyilvánítására vonatkozó megállapodást.

A csalás a Corpus Jurisban<sup>14</sup>:

#### 1. cikk

A közösségi költségvetést érintő<sup>15</sup> csalás

A közösségi költségvetést mind a kiadások, mind a bevételek oldalán érintő<sup>16</sup> csalás bűncselekmény, amennyiben az alábbi módok egyikén akár szándékosan, akár hanyag vagy tudatos gondatlansággal követik el:

- (a) szubvenciók, támogatások, adósságkiegyenlítések 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 az euro-bűncselekmények 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 csalásfogalma, 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:

14 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.

15 „Affecting” értelemben.

16 „Affecting” értelemben.

a PIF-egyezmény az (1) bekezdés a) és b) pontjában is elvárja a következmény (kölségvetésekből 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 már azzal bűncselekménynek tartja, ha azokat úgy követik el, hogy „veszélyeztetik” a közösségi költségvetést.<sup>17</sup> Itt van egyébként jelentősége annak, hogy a PIF-egyezmény hivatalos magyar fordítása az „affecting” szót „sértőnek” írja. Ugyanis, ha ebben az értelemben használjuk a kifejezést, akkor az „Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő” kitétel már önmagában eredmény-bűncselekményre 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 dokumentuma<sup>18</sup> szintén az „affecting” szót használja, s ha ezt „sértő” értelemben használjuk, akkor értelmét veszíti az a szerzői törekvés, hogy az euro-bűncselekmények 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 csalásfogalmát 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 eredmény-bűncselekményt.<sup>19</sup>

A Zöld Könyv, a PIF-egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve nyomán, euro-bűncselekménnyé tenné továbbá a pénzmosást és a korrupciót is; a Corpus Juris nyomán pedig a piacbefolyásolást, a hivatali visszaélést, a bünszervezet létrehozását, és a közösségi hivatalos személy titoksértését.

Ehhez képest a PIF-irányelvjavaslat<sup>20</sup> 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 büntetendőek 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 vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása;*

17 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.

18 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.

19 Zöld Könyv 5.2.1.1., 35. o.

20 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-irányelvjavaslat.

- ii. információ elhallgatása, és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal 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 előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy*
  - iii. a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.*

Emellett az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb bűncselekményeket egyetlen cikkbe (4. cikk) vontta 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, ha a közösség pénzügyi érdekeit sérti (mint a Corpus Juris euro-bűncselekményeinél), 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-irányelvjavaslatban 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.”<sup>21</sup>

„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 rendeltetészerűen használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel eszközöket.”<sup>22</sup>

21 PIF-irányelvjavaslat 4. cikk (1) bekezdés.

22 PIF-irányelvjavaslat 4. cikk (4) bekezdés.

Látható tehát, hogy a PIF-irányelvjavaslat csalásfogalma nem tér el a PIF-egyezményétől.<sup>23</sup> Az uniós döntéshozó nem tartotta fontosnak (helyesen) a veszélyeztető bűncselekménnyé alakítást.

## II.2. A PIF-irányelv kodifikációja

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 csalásfogalmat, 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,<sup>24</sup> és számos kérdésben eltérő véleményt fogalmazott meg. Ugyanígy az Európai Parlament sem osztotta<sup>25</sup> mindenben a Bizottság véleményét. A legnagyobb vita a héabűncselekmény 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 szerint a héabevételek kérdése nemzeti hatáskör.<sup>26</sup> A luxemburgi elnökség további tárgyalásokat irányzott elő. A Bel-és Igazságügyi Miniszterek Tanácsa megvitatta az Európai Bíróság Taricco-ügyben<sup>27</sup> 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 héakérdés még mélyebb vizsgálatát javasolta (ennek keretében a héa természetét is az eddigieknél behatóbban, szakértők segítségével kísérelték meg feltárni).<sup>28</sup> Közben a Taricco-ügyben hozott döntés lassan megkezdte erőziós 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

23 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.

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

25 Cf. European Parliament position at first reading of 16 April 2014, Document P7\_TA(2014)0427.

26 Ld. Eucrium, 2015/3. 83. o.

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

28 Ld. Eucrium, 2016/1, 9. o.

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 az EU és a tagállamok (szemben a 83. cikkel, ahol inkább csak 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 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 hírüvére 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.”<sup>29</sup>*

Ez az indokolás több, igen figyelemreméltó 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

29 Ld. a PIF-irányelvjavaslat „Explanatory Memorandum” részét.

(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.

„...*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-irányelvjavaslatban igen mértéktartó volt. Amiket ugyanis a szankciók terén előírt, azok a minimumszabályokkal vehetők egy tekintet alá. Csakhogy látszólag a szankciós rendelkezések nem azok: 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-irányelvjavaslatban) 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.”<sup>30</sup>

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

30 PIF-irányelvjavaslat 8. cikk (1) bekezdés.

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.”<sup>31</sup>

Ebből következően:

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

31 PIF-irányelv 7. cikk (3) bekezdés.



A PIF-irányelv egyértelműen minimumszabályokat tartalmaz<sup>32</sup> a harmonizációban és a szankciókban is, de a leírtak szerint minimumszabály a PIF-irányelvjavaslat szankciórendszere is. A büntetési tétel alsó határa ugyanis „minimális büntetesként *legalább* 6 hónapos szabadságvesztés”, ami tehát lehet több is, a felső határ pedig „maximális büntetesként *legalább* 5 éves szabadságvesztés”, ami szintén lehet több is. Ebből következik, hogy irányelvjavaslat-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.<sup>33</sup>

A Tanács Jogi Szolgálata 2012. októberében kiadott egy írásos véleményt,<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Márpedig a készülő irányelv célja egy uniós politika (az EU pénzügyi érdekeinek megvédése) hatékony implementálása, ami a 83. cikk (2) 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 elfogadhatatlan<sup>36</sup>

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.

32 PIF Irányelv 16. preambulumbekkezdés.

33 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.

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

35 Például 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.

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

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.<sup>37</sup> 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 hátrányosan érintő, vagy azzal fenyegető valamennyi intézkedésre, amennyiben az említett intézkedések az uniós szakpolitikák szempontjából relevánsak.” Mégis – különösen, mert a PIF-irányelvet *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.3. A PIF-irányelv bűncselekményei

### II.3.1. 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 előbbiekkal 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 haszon-szerzés céljából követik el:

<sup>37</sup> Dánia és az Egyesült Királyság opt-outot érvényesített, azonban számukra a PIF-egyezmény továbbra is hatályban marad.

- 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 előbbiekkal 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 előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
  - iii. a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal 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, héával kapcsolatos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források csökkenése;
  - ii. héával kapcsolatos információk elhallgatása és ezzel konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
  - iii. héával kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a hía-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával.”

### *II.3.2. 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 ígérését

elfogadja azért, hogy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést megtegyen 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 megtegyen 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-egyezménnyel, amely külön jegyzőkönyvekben rendelkezett az egyéb bűncselekményekről, szakítva továbbá a Corpus Juris kategorizálásával – egyétes tényállás alá hozta a csaláshoz kapcsolódó bűncselekményeket. Ezen írásnak nem témája az összes euro-bűncselekmény 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 megsértésére.

### *II.3.3. 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 megfelelősége 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.<sup>38</sup> 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 esetén – 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.<sup>39</sup> 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

38 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.

39 „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.

mindegyiknél követelmény.<sup>40</sup> 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 megtévesztés.<sup>41</sup> Talán<sup>42</sup> a „csalárd elemet” azért hagyták ki az Irányelv definíciójából,<sup>43</sup> mert ahogy sok nemzeti büntetőjogban, itt is gondot okozott volna a nem természetes személy megtévesztetőségének a problematikája.<sup>44</sup>

Mindazonáltal a hamis dokumentumok szándékos felhasználása, információ szándékos visszatartása és a céltól eltérő szándékos felhasználás kétségkívül magában rejtja 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 igénybevitelével, pénzeszközök céltól eltérő felhasználásával való elkövetése szintén nem tartalmaz *expressis verbis* csalárd elemet, de az ezekbe a magatartásokba is gond nélkül beleérthető.<sup>45</sup> 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 fordítás<sup>46</sup> 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*”

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.

40 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.

41 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.

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

43 De a preambulumban – ami e tekintetben is az Irányelv magyarázatoként fogható fel – benne van: Id. (2) preambulumbekzdés.

44 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.

45 A többi csalásterület 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).

46 Mindkét magyar szöveg az EU Hivatalos lapjában jelent meg. PIF-egyezmény a 2004. évi különkiadásban, a PIF-irányelv pedig a 60. évfolyam L198. lapszámában.

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 „döcögős” 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 kitétel, 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 fogalom 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 odaítélendő 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 kerüendő, 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 héaalapú saját források és az Unió minden más bevétele tekintetében elkövetett csalásokra. Ahogy láttuk, a héaalapú 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 tényállásnak történő kezelésnek jogpolitikai okai, de emellett szakmai okai is voltak, viszont ezeket sokkal komolyabb viták előzték meg; nemcsak arról, hogy a héacsalások 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 héacsalás 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 héacsalásokra is. Az csupán a PIF-egyezmény Tanács által kidolgozott Magyarázatából<sup>47</sup> tűnik ki, hogy a héabűncselekményeket 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 „bevéteلفogalma” alatt csak a vámbevételt, és bizonyos agrárlefölözéseket és a cukorilletéket kellett érteni.<sup>48</sup> 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. §), egy tényállást az áfacsalásokra (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 „bevéteľről” beszél, semmilyen jelzőt nem tesz elé vagy mögé, ennél fogva az összes bevételnek az Egyezmény hatálya alá kellett tartoznia. Ez pedig azt is jelenti egyúttal, hogy a PIF-irányelvből sem lehet a héabűncselekményeket kizárni. A Bizottság és a Parlament is rámutatott, hogy a héabűncselekmények Irányelvben

47 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).

48 „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.)

való megjelenítése ezúttal nem csak kriminálpolitikai megfontolásokból lenne kívánatos. Erős szakmai érvek is felsorakoztathatók mellette. A Bizottság éves jelentéseiből kitűnően a héavisszaélések száma magas,<sup>49</sup> 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 élettelt töltötte meg mind az Irányelv tervezetéről, mind pedig – különösen – a héakérdésről folytatott egyeztetéseket. A Taricco-ügyben hozott ítéletben a Bíróság ugyanis egyenesen kimondta, hogy a héabűncselekmények a PIF-egyezmény hatálya alá tartoznak.<sup>50</sup> Azt egyébként a Bíróság már korábban is kifejtette, hogy a héa az Unió saját forrása, és hogy közvetlen a héa tagállami beszede és annak az EU költségvetéshez való eljuttatása közötti kapcsolat.<sup>51</sup> A Taricco-ügyben hozott ítéletében azonban a Bíróság azt is kimondta, hogy a héacsalások leküzdéséhez alapvető fontosságú a büntetőjogi értelemben vett büntetés kiszabása,<sup>52</sup> és hogy erről a tagállamoknak

49 Lásd II.3.3. pont.

50 „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.

51 „Közvetlen kapcsolat áll fenn tehát egyrészt az alkalmazandó közösségi jogot figyelembe véve a héabevételek beszede, másrészt pedig a vonatkozó héasajátforrás közösségi költségvetés rendelkezésére bocsátása között, mivel az előbbi beszede 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 elretentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek 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 C367/09. sz., SGS Belgium és társai ügyben 2010. október 28-án hozott ítélet [EBHT 2010., I10761. 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 beszede, másrészt pedig a vonatkozó héasajátforrás uniós költségvetés rendelkezésére bocsátása között, mivel az előbbi beszede során történt mulasztás potenciálisan az utóbbi csökkenéséhez vezet”. (C-617/10, Aklagaren v Hans Åkerberg Fransson, 26. pont.)

52 „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*, C617/10, 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.

gondoskodniuk kell.<sup>53</sup> Az ítélet fényében már nem fűződhetett túl sok kétség ahhoz, hogy a héa és a héabűncselekmények 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 Magyarázatan kifejtett, azonban Juliane Kokott, az Európai Unió Bírósága főtanácsnoka<sup>54</sup> a Taricco-ügyben készített jogi véleményében (indítványában) rámutatott, hogy kötelező erejű értelmezéssel egyedül az Európai Unió Bírósága értelmezheti a PIF-egyezményt, a Tanács Magyarázata (Explanatory Report) nem.<sup>55</sup>

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 héabűncselekmények PIF-irányelvben történő szerepeltetésével kapcsolatos megegyezés kialakítására.<sup>56</sup> A megegyezés szerint azonban nem minden héacsalás 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 héacsalás a tagállami költségvetésnek nemcsak 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,

53 „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.

54 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. például JENEY Petra: az Európai Bíróságok. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk): Európai közjog és politika. Osiris, Budapest, 2002. 395. o. vagy: BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG Orac, Budapest, 2014. 95. o.)

55 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 EUMSz 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> (A letöltés dátuma: 2018. október 01.)

56 Ld. Eucrium 2016/4. 158. o.

amely a visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésére irányuló magatartásra vonatkozik, úgy értendő, hogy az a tagállamnál okoz (kiadási oldali) kárt, de ez az Unió költségvetésében már bevételi oldali csalás lesz. A tagállami költségvetés egyenlege csökken, ezért kisebb héaalapú befizetés keletkezik az Unió költségvetésében.<sup>57</sup>

A héa tekintetében elkövetett csalásokról szóló irányelvi rendelkezés (3. cikk d. pont) tehát csak az olyan csalásokra vonatkozik, és csak akkor keletkeztet a tagállamokra nézve kötelezettséget, ha azok az héarendszer 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 hitelnyújtási 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 körhintacsalásra, 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 egyrészt az érintett tagállamok, másrészt az Unió pénzügyi érdekei vonatkozásában, a kamatlábakat és a büntetéseket ugyanakkor nem foglalja magában. Ennek az irányelvnek az a célja, hogy hozzájáruljon az említett bűncselekmények elleni küzdelemhez kapcsolódó erőfeszítésekhez.”

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

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 igyekezet<sup>58</sup>, 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.<sup>59</sup>

A PIF-irányelv hatályának a héabűncselekmények 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 héabűncselekményre 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 felállít – többek között a (23) prambulumbekzdésében, a 7., 9., 12., és 15. cikkben. Amely tagállamok pedig a büntetőjogukat a PIF-egyezmény szigorúbb szabályaihoz igazították, most bánhatják, mert a héabűncselekményekre 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 nemcsak 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 rendelkezéseket kell alkalmazni.

58 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 következő statisztikákat a Bizottságnak, ha azok az érintett tagállamban központi szinten elérhetők:

a) a megindított büntetőeljárások, és 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 csálás 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 csálás esetét.

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

59 Ennyire erős hatása volt a Corpus Juris projektnek. „A Corpus Juris elméleti hatása mindmáig igen nagymértékű, megoldásaihoz vissza-visszanyúl az Unió jogalkotása.” POLT (2014): 161. o.

zéseit 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 valósak, mivel a 18. cikk (4) bekezdésébe<sup>60</sup> az Irányelv bizonyos normái felülvizsgálatára – köztük a héacsalások 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 héabűncselekmények 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 kapcsolódnuk. Ugyanakkor a 3. cikk (2) bekezdés d) pontja a héacsalások 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 héacsalás, 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 területre. 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) preambulumbekkezdés magyarázata tartalmazza: a csalárd rendszer során a

60 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 következő 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.

bűncselekményeket strukturált módon követik el azzal a céllal, hogy jogtalan előnyre tegyenek szert. Elképzelhető olyan elkövetés, amikor egy harmadik ország bünszervezete működik egyetlen tagállam területén. Ilyenkor is csak egy feltétel teljesül, hiszen a bünszervezet nem tagállami, és a héacsalással viszont csak egy tagállam érintett. Elképzelhető továbbá olyan elkövetés, amikor a bünszervezet nem is harmadik államból, hanem egy másik tagállamból irányít, de a héacsalás továbbra is csak egy tagállamot érint. (Például magyar bűnözők kizárólag szlovákiai cégeket Magyarország területéről irányítva beszámlázásos csalást követnek el, és szlovák cégeik részére visszaigénylik a héát, amit ottani cégekbe vissza is forgatnak.) Ez sem tartozik az Irányelv hatálya alá, mivel a héacsalásnál 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 héarendszer 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”<sup>61</sup>) az adócsalástól. 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-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 héaalapú 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 héaalapú bevételek, valamint a GNI-alapú saját forrás között a bűncselekmény alanya vonatkozásában.

61 „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.

## 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 héaalapú saját forrás alapja a tagállami héabevétel. A tradicionális saját források alapja az áruk behozatala után fizetendő vám, cukorilleték stb. Az úgynevezett egyéb bevételek köre szélesebb, de valamennyi ilyen bevétel valamilyen konkrét forráshoz kötött (például 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).<sup>62</sup> 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 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 a 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 „héaalapú saját forrásokból származó – a d) pontban említett – bevételektől eltérő bevételek”, ráadásul ezeket nem látja el olyan megszorító értelmezéssel, mint ami az héa tekintetében a 2. cikk (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. Véltetően nem, hiszen a héát körülölelő évtizedes vita eltörpült volna amellet, ami a többi, kizárólag tagállami bevételre elkövetett csalások

62 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.



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.*<sup>63</sup>

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 héabűncselekményt 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.

Nagyon meglepő lenne, ha nem születne legalább egy magyarázó nyilatkozat, amelyben a GNI-alapú és más bevételeket kivennék a PIF-irányelv hatálya alól,<sup>64</sup> mert a jogalkotó eredeti szándéka biztosan nem terjedhetett túl a hagyományos saját források pönalizálásán. (A vám és a cukorlefőlözés 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 héaalapú 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.

63 Csak az ímént említett korlátozás a szankcióknál.

64 Ahogyan az az EPPO-Rendelet esetében megtörtént: a 22. cikk (4) bekezdése egyértelművé teszi, hogy „A közvetlen nemzeti adókkal kapcsolatos bűncselekmények – beleértve a hozzájuk elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményeket is – semmilyen esetben sem tartoznak az Európai Ügyészség hatáskörébe.” E tekintetben megjegyzendő, hogy a PIF-egyezmény Tanács által elfogadott Magyarázata a GNI-alapú forrásokat egyértelműen kivette a közösségi csalás fogalmából.

# III. A KÖLTSÉGVETÉS ANYAGI JOGI VÉDELME A HAZAI BÜNTETŐJOGBAN

A költségvetés hazai anyagi büntetőjogi védelmének gerincét<sup>65</sup> a Btk. 396. §-ában írt költségvetési csalás tényállása képezi:

396. § (1) Aki

a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában más tervedésbe ejt, tervedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja;

b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe; vagy

c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel, és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha–

a) a költségvetési csalás nagyobb vagyoni hátrányt okoz, illetve

b) az (1) bekezdésben meghatározott költségvetési csalást bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(3) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy

b) a nagyobb vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(4) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen nagy vagyoni hátrányt okoz, vagy

b) a jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(5) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy

b) a különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

65 A költségvetés büntetőjogi védelmének további eszközei a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény, továbbá a 2017. évi XC. törvény (Be.) stb.

(6) \* Az (1)–(5) bekezdés szerint büntetendő, aki a jövedéki adóról szóló törvényben, valamint a felhatalmazásán alapuló jogszabályban megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki terméket előállít, megszerez, tart, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik, és ezzel a költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz.

(7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem, vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(8) \* Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1)–(6) bekezdésében meghatározott költségvetési csalással okozott vagyoni hátrányt a vádemelés előtt megtéríti. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha a bűncselekményt bünszövetségben vagy különös visszaesőként követik el.

(9) E § alkalmazásában

a) költségvetésen az államháztartás alrendszerének 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;

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;

c) \* a különös visszaesés szempontjából hasonló jellegű bűncselekmény a költségvetést károsító bűncselekmény.

## III.1. A költségvetési csalás jogi tárgya

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.<sup>66</sup>

A jogi tárgy kérdését különösen fontos vizsgálunk. Az állami és az EU érdekeit sértő költségvetési csalás esetében a jogi tárgyaknak el kellene térniük, ugyanis 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

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

és az arányosság elvével összhangban kell gyakorolni.<sup>67</sup> 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 tendenciák szerint azonban az uniós jogfejlődés nem ebbe az irányba halad, az uniós jogi tárgy<sup>68</sup> nem tér el szignifikánsan 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 előirányozottnak megfelelően kell befolyjniuk. Amennyiben ez bűncselekmény elkövetése miatt nem történik meg, akkor a költségvetési törvényben előirányozottnál 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.<sup>69</sup> 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<sup>70</sup> mögött tehát mindig az integráció védelmét is látnunk kell.

A bűncselekmény közvetlen jogi tárgyai a költségvetések, ami azonban nem csupán a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek és kiadások előirányozott 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. A tényállás továbbá nemcsak a magyar költségvetést védi, hanem a külföldi állam, a nemzetközi szervezetek és az EU költségvetését is (Btk. 395. § (9). bekezdése).

67 „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 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. például 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.

68 Az EU pénzügyi érdekeinek anyagi büntetőjogi védelmét az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemlről (a továbbiakban: PIF-irányelv) írja elő.

69 MISKOLCZI Barna: Mulasztásban? – Tűnődés a Btk. 314. § (1) bekezdés b) pontja körül. Ügyészek Lapja 2007/1. szám, 28. o.

70 Például Stockholmi Program, PIF-irányelv, EPPO-Rendelet stb.

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 Rendelet<sup>71</sup> 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.

## III.2. Az I. alapeset tényállási elemei

### 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 magatartásokat bárki elkövetheti, azonban a tipikus elkövetők – tettesként – a gazdálkodó szervezetek vezető tisztviselői. Nyilatkozatot tehet azonban például a kezes is.

Tekintettel arra, hogy a tényállás bármely, költségvetést sértő megtevesztő 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 terhükre, 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.)

<sup>71</sup> 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.

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 könyvvezetési 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 tagállamok szedik be a meglévő 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 a 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 beho-

zatala 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 preambulumban), 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 közösségnek 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 beszedett 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 (például 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 bemutattam. 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 körhintaípusú csalás is; utóbbi multiplikálódva néha kifejezetten fraktáljellegeket 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 beszámlázásos 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 tisztviselőjét érintően kell vizsgálni.”<sup>72</sup>

## 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 tényállászerű magatartás több költségvetést is sérthet. A Legfelsőbb Bíróságnak, a 2012. január 1. 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 támogatáspolitikáját 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 áfabevétel 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-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*

<sup>72</sup> A Legfőbb Ügyészség KF. 6738/2014. 3-I. számú iránymutatása.



szándékosan, akár hanyag vagy tudatos gondatlansággal követik el.”<sup>73</sup> 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 következtetéseiben<sup>74</sup> 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”.<sup>75</sup>

Az Európai Parlament 2010-ben elfogadott állásfoglalása<sup>76</sup> 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 bűncselekmények) tartja elképzelhetőnek, hanem egyéb bűncselekményekre, amelyeknek a közösségi szintű szabályozása egyszer majd esetleg szóba kerülhet. [Például az EUMSz 83. cikke (1) bekezdésében írt bűncselekmények: terrorizmus, emberkereskedelem, 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-irányelvvvel.*

73 „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”

74 Council conclusions on model provisions, guiding the Council’s criminal law deliberations 2979th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Brussels, 30 november 2009.

75 „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.”

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

#### d) A bűncselekmény sértettje

A bűncselekmény eljárásjogi sértettje, anyagi jogi passzív alanya 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 akadálya, 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 vádképviselő közhatalmi jogkörét.”<sup>77</sup> 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 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

<sup>77</sup> 42/2005. (XI. 14.) AB.

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 például 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 Szolgálatára.<sup>78</sup>

A sértett vonatkozásában nem lehet említés nélkül hagyni a régi Be. sértettre vonatkozó rendelkezésének<sup>79</sup> 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 régi Be. szövege megfelel, de a Kúria BK 90-ben kifejtett értelmezése már nem.

A sértett fogalma a régi 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 sértettfogalom 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. sértettfogalma<sup>80</sup> 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 már nincs 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 Btk. és a PIF-irányelv rendelkezéseiben**

A bűncselekmény elkövetési tárgya a költségvetésbe történő befizetések (például adó, vám, illeték) a Btk. 396. § (1) bekezdés a) pontja esetében; az azokkal kapcsolatos kedvezmények (például adókedvezmény, adómentesség) a 396. § (1) bekezdés b) pontja esetében;

78 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 képvisellete minden bíróság előtti ügyben, a Luxemburgi EUB-on és azon kívül.

79 1998. évi XIX. törvény, 51. § (1) bekezdés.

80 2017. évi XC. törvény 50. §.

illetve a költségvetésből származó pénzeszközök (például állami vagy EU-támogatások) a 396. § (1) 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 alrendszerének 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 alrendszerének adósságával kapcsolatos kiadások.*  
*A bevételeket és kiadásokat az éves költségvetési törvény részletesen tartalmazza.”*

A Btk. korábbi rendszere a költségvetési bevételeket nem azok jellegére (például adójellegű bevételek, díjjellegű bevételek, szankciójellegű bevételek, egyéb bevételek) tekintettel védte. Külön tényállás szólt az adókról (régii 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<sup>81</sup> és az adó fogalma alá eső (Btké. 26. §) befizetési kötelezettségekre, továbbá vámra, vámtartozás megfizetését szolgáló biztosítókra, nem közösségi adókra és díjakra vonatkozó – jogszabályon alapuló – befizetési kötelezettségekre; annál szélesebb kört ölelnek fel. Idetartoznak azok a magatartások is, amikor az elkövető a költségvetéssel szemben fennálló egyéb egyoldalú (például 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 szankciójellegű, díjjellegű vagy kontraktuális (például 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 idetartozhatnak 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: áfatörvény) szabályozott adólevonási jog *nem kedvezmény*. (Az alanyi adómentességet élvezők nem is élhetnek vele.) Az áfatörvény 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.”

81 A háttérnorma változásaira azonban figyelni kell. A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény játékautomaták játékadóját érintő módosítása lényegében kivezette az automaták működtetését terhelő tételes játékadót. Az adórendszerből időközben kivezetett ilyen adó meg nem fizetése – a Btk. 2. § (2) bekezdésére figyelemmel – nem valósít meg költségvetési csalást.

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 áfabűncselekmények (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 intervencióc cellal, 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 intervencióc készletet egyszerűen eladták;
- a gabona tulajdonjogát fiktív minőségromlásra hivatkozva szerzik meg ugyanilyen célból;
- a likviditási problémáikat oldották meg az intervencióc 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 intervencióc cellal 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.<sup>82</sup> Eszerint:

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

<sup>82</sup> A hatályos Költségvetési Rendelet közvetlen elődje.

a) vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képző célkitűzés elérésének segítésére szánt tevékenység;

b) vagy egy általános európai érdeket szolgáló, vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képző 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 visszteher 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 vagyoni elleni bűncselekményt (sikkasztás) alapol 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 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 intervenció-s 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 agrárpiacok 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 Garanciaalap (EMOGA). Míg az EMOGA Orientációs Részlege a mezőgazdasági és vidéki agrárstruktúra átalakítását finanszírozza, a piacok és árak stabilitását, a termelők jövedelmének garantálását az EMOGA Garanciarészlege biztosítja.

A Garanciarészlegen belül a termékpályák támogatása öt mechanizmuson keresztül valósul meg:

1. közvetlen termelői támogatások;
2. külpiaci intézkedések;
3. belpiaci intézkedések;
4. egyéb intézkedések;
5. intervenció-s intézkedések.

Intervenció-s 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 agrárpia-ci beavatkozások finanszírozásában az EMGA (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap) 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 Rendelete<sup>83</sup>).

A gabonaintervenciót tehát a közösségi támogatások (Id. 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)<sup>84</sup> bonyolítja le (81/2003. Korm. rendelet, és 256/2007. Korm. rendelet), amely az Agrárintervenciók 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 a 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 fogalom meghatározásait 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 elsöre 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.

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.

Válójában a négy kategóriába sorolt tipikus elkövetési magatartások közül az elsőt (ahol a piaci ár növekedése miatti extraprofit érdekében az intervenciók 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 intervenciók készlettel) is a támogatott intervenciók 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.

83 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.

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



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 híuen került volna beillesztésre a Btk.-ba, ez sem okozna problémát. A hatályos szöveg mellett azonban az európai bűncselekményt csak támogatásokkal kapcsolatban történő valótlán 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 (Id. 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.<sup>85</sup>

A tényállást a 2001. évi CXXI. törvény alakította át a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésévé (régii 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 alrendszerének 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 alrendszerének költségvetését kell érteni, de a tényállás alkalmazásában ideértendők a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetése és az elkülönített állami pénzalapok is (ezek egyébként 2011. január 1. 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, továbbá a köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv; az önkormányzati alrendszerbe pedig a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti önkormányzat és az országos nemzeti önkormányzat,

85 Részlet az indokolásból.

a társulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az ezek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi 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 vonatkozásában is elkövethető a bűncselekmény (például a szerv személyi vagy dologi juttatásaira előirányzott 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 jövedékek 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 nemcsak 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 „hátszínű 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 Btk. 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 minden<sup>86</sup>) 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 hitel érdemlően nyilvántartja az üzemeltető vagyoni viszonyait, és a vállalat a számítógép adatszolgáltatásának segítségével tesz vagyoni rendelkezéseket. Amikor a terhelt a saját kódszámán fiktív befizetést ütött a számítógépbe, megtévesztő magatartásával azt a látszatot keltette, hogy tartozásának kiegyenlítése megtörtént.”*

A bíróság megtévesztétként 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. (Például 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 áfacsalások 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 áfára 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 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 érte-

86 A Btk. 374. §-ában írt gazdasági csalás bűncselekménye álláspontom szerint csak „pseudocsalás”, 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 pénz „talicskázzanak ki” a cégből. (Ha ezt például a polgármester teszi az önkormányzat pénzéből, akkor az viszont már költségvetési csalás.) És ha már itt tartunk: ez a tényállás nem gazdasági, hanem vagyon elleni bűncselekmény. Vagyis: a gazdasági csalás nem gazdasági, és nem csalás...

lemben 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 1-ét megelőzően hatályos Btk. 314. §-a (1) bekezdése b) pontjának egyik elkövetési magatartásaként szerepelt. A tényállás a PIF-egyezmény csalásdefiníciójának 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 csalásdefiníciót tartalmaz a PIF-irányelvjavaslat, 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 (például 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 1. 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 csalásdefiníciójának is a részét képezte, amit változatlanul átvett a PIF-irányelvjavaslat, és a PIF-irányelv is. A PIF-egyezmény és a PIF-irányelvjavaslat (és a PIF-irányelv is) a

„misapplication of a legally obtained benefit” – „jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása” – kitévelt 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 írt tényállás – az indokolástól némiképp eltérően – nemcsak a bármely költségvetésbe történő befizetési kedvezményre terjesztette ki az elkövetési magatartást, hanem ez utóbbit is kiszélesítve a céltól eltérő felhasználást a „jogtalanul vesz igénybe” kitévéllel 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 áfalevonás 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 1. 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 pénzeszközre mint elkövetési tárgyra, amelynek folyósításával kapcsolatban norma- vagy aktuscélt 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 Ítéletábrla 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. E tekintetben a kompatibilitás akkor lenne maradéktalan, ha a magyar jogalkotó is a magáévá tenné a közbeszerzésekre elkövetett csalások sui generis bűncselekménnyé, vagy minősített esetté tételével kapcsolatos uniós jogpolitikai álláspontot. Ennek a megfontolása bizonyosan nem mellőzhető. Át kell tekinteni, hogy a közbeszerzések során elkövetett költségvetési csalások elszaporodottsága, esetleg az ilyen módon okozott vagyoni hátrány relatív (vagyis más jellegű csalásokhoz mért) nagysága, esetleg a társadalomra veszélyesség egyéb módon mérhető eltérő mértéke indokolhatja-e a közbeszerzési csalások különkezelését, esetlegesen akár szigorúbb büntetési tétellel. Egy ilyen elemzés juthat olyan következtetésre, hogy a különkezelés (jogpolitikailag) indokolt. Ezt a módosítást kétféle módon hajthatja végre a jogalkotó.

Az egyik a közbeszerzési csalásra alkotott sui generis tényállás, amelynek elemei hasonlatosak a költségvetési csaláséihoz (végül is annak egy fajtájáról van szó), azonban bizonyos elemei eltérnének a Btk. 396. §-ában írt bűncselekményétől. Kizárólag kiadási oldali csalásról lévén szó, nem lenne szükség a bevételi oldali csalások feltüntetésére. Ugyanakkor ki kellene terjeszteni a sui generis tényállás hatályát a közbeszerzési eljárások mellett a (működési kockázatokat a koncessziós jogosultra hátrításban a közbeszerzési eljárástól eltérő) koncessziós eljárásra is. Az ilyen eljárásokból származó pénz közpénz, ami adott esetben támogatásból is származhat, így megosztott kezelésű támogatás esetén indokolt lehet az „egy vagy több költségvetés” feltüntetésével a törvényi egység kialakítása. Az természetesen szintén jogpolitikai kérdés, hogy a büntetési tétel emelése indokolt-e.

A közbeszerzési csalás különös részi tényállását az alábbi módon lehetne megfogalmazni:

*Aki*

- a) Aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncessziós beszerzési eljárás során mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja,*  
*b) a közbeszerzési vagy koncessziós eljárásból származó közpénzt a jóváhagyott céltól eltérően használ fel,*

és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Amennyiben a jogalkotó nem az önálló különös részi tényállás mellett dönt, hanem a költségvetési csalás tényállását látná el egy új minősített esettel (ez némiképp logikusabbnak tűnik) akkor az értelemszerűen a tételhatárok egy kategóriával történő megemelését eredményező megfogalmazással jár majd. Lehetséges szövegváltozat: „*amennyiben a költségvetési csalást közbeszerzési vagy koncessziós eljárásban követik el [...]*”.

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.)<sup>87</sup> Ez szükséges alapfeltétele a *közösségi szintű* egységes védelemnek, de legalábbis jelzi a kívánatos irányt.

A Btk. 459. §-a (1) bekezdésének 17. pontja akképpen szól, hogy 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.”*

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

<sup>87</sup> Az új szabályozással kapcsolatban a szerzők – bár általában üdvözlők – 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 vonná. Ld. JACSÓ (2017) 289. o. LAYMAN véleménye is az, hogy (adószakmailag) a korábbi jogalkotás megkülönböztetést tévő logikája érthető volt. Az áfa visszaigénylésével elkövetett csalásnál a sértett költségvetés már hozzájutott egy bizonyos adóbevételhez, és az elkövető a megtévesztő magatartásával elérte az adóhatóságnál azt az intézkedést, melynek hatására a kiutalással a már beszedett vagyontömegben értékcsökkenés következzen be, így cselekménye eredményeként károkozás történt, ami csalásnak minősült. Layman szerint ez mindenképpen szervezettebb elkövetést feltételez, mint amikor egy adóalany a befizetendő adóinak elcsalásával próbált jogtalan adóelőnyhöz jutni, és például az offshore-ozás segítségével csökkentette fizetendő adóját. LAYMAN (2011) 365–376. o.

Bár egy ilyen megoldás is megindokolható lett volna, ezáltal 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 (vö. „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, míg a csalás akár öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel is büntethető volt. Mivel a kétféle vagyon eltérő védelme alkotmányosan megalapozatlan, jogpolitikaileg pedig indokolatlan, a jogalkotó a 2012. évi C. törvényben kiküszöbölte a különbséget.

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 tényállászerű megtévesztő 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, folytatólágosság, 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 folytatólágosság 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 1. előtti elkövetett adócsalás vonatkozásában adónemenként és adómegállapítási időszakonként külön rendbeli bűncselekmény megállapításának volt helye (például BH. 2004. 270.), és ugyanazon adónem vonatkozásában a folytatólágosság megállapításának is helye lehetett (például BH 2010. 60.), a 2012. január 1. 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 1. előtti Btk. alapján, ha az elkövető jogosulatlanul áfát helyezett levonásba, és emellett jogosulatlanul állami támogatást is megszerzett, a bűncselekmények heterogén anyagi halmazatát lehetett megállapítani. Az új tényállás



azonban nemcsak ezt küszöböli ki, hanem elejét veszi az alaki halmazat jelentette sokkal bonyolultabb problémáknak is.

Ezek egyike az áfára 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 áfabevételét csökkenti, vagy áfát igényel vissza jogosulatlanul, továbbá aki árut csempész be egy tagállamba azért, hogy a vámteher megfizetése alól szabaduljon (ideértve a cukorlefőlézéseket 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.<sup>88</sup> 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 szándékolatlan 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 egyes 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 egységteremtő 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

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

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 rész-cselekményei 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 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 (például hamis nyilatkozat tétele), és az ezzel okozati összefüggésben álló vagyoni hátrány valamely (például 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 orgazdaság 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 Btk. 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 (plékdául adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős tényre/adatra vonatkozó valótlán tartalmú nyilatkozat tétele, stb.) tekintettel kerültek kialakításra. A költségvetési csalás tényállása egységesíti a szétagolt bűncselekményi értékhatárokat, megszüntetve a szankciók indokolatlan kuszóságát, egységes, differenciált szankciórendszert vezet be. Ez a büntetőjogi védelem erejét tekintve bizonyos részcselékmenyek esetében egyértelmű szigorítást is jelent. A 2012. január 1. 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.<sup>89</sup> Ez esetben vámrá 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 (például 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. például 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, ötvézezer forintot meg nem haladó cselekményekre a szabálysértésekről szóló 2012. évi 2. törvény (Szabs. tv.) 177. §-a szerinti tulajdon elleni szabálysértést alkalmazni. Értelemeszerű, hogy az efölötti, 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 (például a Bizottság az 1535/2007/EK Rendeletben), amelyek nyomán mások mellett az Szja. törvény és a Tao. törvény, valamint ágazati jogszabályok is tartalmaznak ilyen rendelkezéseket. A PIF-egyezmény, a PIF-irányelvjavaslat 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.)

89 LAYMAN vitatja az elkövetési értékhatár ilyen kis összegben való megállapításának a hasznát. Ld. LAYMAN, Brother: Az offshore halála, 3., e-könyv kiadás, 2012, Budapest, 302–303. o.

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.<sup>90</sup> 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 millió eurós küszöbértékű tényállása) beleilleszhető, 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 körülbelül 310<sup>91</sup> EUR kár/érték a bűncselekményi értékhatár. A jelentős kár/érték esetében a 100 000 EUR (31 000 000 HUF) a jelentős<sup>92</sup> vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalásnak feleltethető meg, ami egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény,<sup>93</sup> *módosításra tehát nincs ok.*

### **k) Az üzletszerűség és a bünszövetség összevetése a Btk. 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 részcselekmények, hasonló bűncselekmények pedig – az azonos jogtárgysérelem miatt – a fejezetbe tartozó bűncselekmények. Az üzletszerűség megállapításának nem akadálya az, hogy a bűncselekmény törvényi tényállásán belül értékelésre kerülő különböző elkövetési magatartások törvényi egységet alkotnak. A törvényi egység kizárja ugyan a folytatóság megállapítását, de az üzletszerű elkövetés megállapítását – haszonszerzésre törekvő elkövetés ismétlődése esetén – nem. (BH 2015. 59.) Az üzlet-

90 PIF Irányelv 2. cikk (2) bekezdés.

91 A leadáskori középárfolyamon számítva.

92 Btk. 459. § (6) bekezdés c) pont.

93 Btk. 396. § (3) bekezdés a) pont.

szerűség 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 bűnszervezet keretében követnek el.”<sup>94</sup> A 2008/841/IB kerethatározat 2. cikke értelmében:

*„»bűnszervezet«: 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 szükség szerű, 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,<sup>95</sup> ám a hatályát veszítő Btk-hoz képest változtatnia nem kellett, mert a kerethatározatnak való megfelelés már annál a kódexnél is megvolt.

### **III.3. A II. alapeset: a jövedéki bűncselekmény összevetése a Btk. és a PIF-irányelv rendelkezéseiben**

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 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 forrásokról” ír, mindenfajta szűkítés nélkül, a GNI-hozzájárulást csökkentő csalások is idetartoznak. Itt azonban egy fontos dologra fel kell hívni a figyelmet. A jövedéssel 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, ott az elkövetés a 396. § (1)–(5) bekezdése szerint minősül. Így kérdéses, hogy a jövedéssel visszaélés klasszikus esetei a PIF-irányelv hatálya alá tarthatnak-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

<sup>94</sup> PIF-irányelv 8. cikk.

<sup>95</sup> A 2012. évi C. törvény indokolása, részletes indokolás a 459. §-hoz.

jellegű tényállás is védte a 2012. január 1. előtt hatályos Btk-ban. Dekriminalizációs igény e tekintetben nem merült fel, viszont (amint már utaltunk rá) a jövedékkel 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 jövedékkel visszaélés esetében hiányzik a megtévesztő magatartás. Ezért a jogalkotó a költségvetés jövedéki bevételei büntetőjogi védelmének kontinuitását a korábbi „visszaélés jövedékkel” 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 esetleges 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 úgynevezett horizontális irányelv (2008/118/EK) és az egyes jövedéki termékekre, valamint az eljárási szabályokra rendelkezéseket tartalmazó vertikális irányelvek (például 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. (Például 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.

## **III.4. A III. alapeset: az elszámolási, számadási, tájékoztatási kötelezettség megszegése**

A védett költségvetések meglehetősen sebezhetőek 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 1. 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 1-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 (például 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 úgynevezett vezetői felelősség nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségnek megfelelően került be a Btk-ba. Erre az EK pénzügyi érdekeinek megsértése tényállásához kapcsoltnan 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 kötelességszegése, 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 (például Hollandia, Portugália, Finnország) kialakult egy sajátos, vezetői tisztségen alapuló, objektív jellegű büntetőjogi felelősségi forma.

E speciális felelősségi rezsím 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 többleteltvárások 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 indoklás is rámutat – *„a törvény, tekintettel a kiterjesztett felelősségre, az 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 alapbűncselekmény elkövetőjével a vezető szándékegységben lenne. A cselekmény akkor tényállászerű, 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 alpbűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna. Ennek megállapítása gondos mérlegelést igényel, hiszen mégoly lelkiismeretes ellenőrzési vagy felügyeleti kötelezettség mellett is elképzelhető az alpbűncselekmény 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 eredmény-bűncselekmény, 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.”<sup>96</sup>*

Ezzel szemben a PIF-irányelv csak a jogi személyek büntetőjogi felelősségénél említi a vezetőt 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 [...]”<sup>97</sup>*

96 PIF-egyezmény 3. cikk.

97 PIF-irányelv 6. cikk.

# IV. A KÖZÖS ELKÖVETÉSI TÁRGY: AZ EU KÖLTSÉGVETÉSE

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 vesztette 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.”<sup>98)</sup>

A költségvetés saját – a tagállamokétól eltérő – költségvetési elvekkal 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 cukor-hozzájárulás (hagyományos saját források), a héabevételek<sup>99)</sup> (szintén saját forrás) és a tagállamok GNP-alapú befizetései.

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

99 Hozzáadottérték-alapú adók. Magyarországon ilyen az általános forgalmi adó, amire a dolgozatban (amennyiben a magyar hozzáadottérték-adóról van szó) a továbbiakban áfaként, egyébként héaként fogok hivatkozni.

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 beszédésében 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 nem mutat nagyságrendi eltérést – 2014-es adatok szerint 142 milliárd, 2015-ös adatok szerint 145 milliárd, 2016-ban 136 milliárd<sup>100</sup>, 2017-ben 134 milliárd EUR volt, a 2018-ra elfogadott szám pedig 145 milliárd EUR, ami 8,13%-os növekedés az előző évihez képest.<sup>101</sup> Ezekből a számokból pedig annak mindenesetre ki kell tűnnie, hogy az EU költségvetése – az EU földrajzi elhelyezkedéséhez, gazdaságpolitikai súlyához, jelentőségéhez mérve – meglehetősen 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.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> Ebből fakad a másik fontos sajátossága: az államokhoz hasonlóan a közösségi költségvetés finanszírozása is jövedelemátírányítást jelent; ebben az esetben azonban a tagállami szintről nemzetek feletti szintre, és csak alig finanszíroz közjavakat és közszolgáltatásokat. 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 költségvetésekenél azonban jóval szűkebb; „közösebb, mint a nemzeti fiskális politikák gyenge összehangolása, mégsem minősíthető teljes értékű horizontális politikának”.<sup>104</sup> 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.

100 A Bizottság adatai megtalálhatók a [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm) linken. (A letöltés dátuma: 2018. október 01.)

101 Az adatok a Bizottság 2018. évre szóló, 2017. június 29-én elfogadott általános költségvetési tervezete tartalmazzák. Megtalálható a [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2017/2017\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2017/2017_en.cfm) linken. (A letöltés dátuma: 2018. október 01.)

102 A KSH adatait lásd: [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpt015.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt015.html); a Világbank adatait lásd: <https://data.worldbank.org/country/hungary?view=chart> (A letöltés dátuma: 2018. október 01.)

103 IVÁN Gábor: i. m. 27. o.

104 IVÁN Gábor: i. m. 25. o.

„A közös költségvetésből nem finanszíroznak rendvédelmi vagy igazságszolgáltatási feladatokat, nem fizetnek szociális juttatásokat, nincs közös adópolitika.<sup>105</sup> 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 árákkal).”<sup>106</sup>

Az EU költségvetésének előkészítése a Bizottság feladata, a Tanács és a Parlament hagyja jóvá.

## IV.1. Az EU költségvetésének elvei

Az EU költségvetése sajátos elvekkel rendelkezik, amelyek közül az egyensúly elvére már utaltam. Az elveket a Költségvetési Rendelet<sup>107</sup> 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:

### a. 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.<sup>108</sup> Az egységesség elve egyfelől meghatározza a Költségvetési Rendelet hatályát, ami az EU, valamint az Európai Atomenergia-közösség bevételeire és kiadásaira terjed ki.<sup>109</sup> 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).

<sup>105</sup> Hacsak a héairányelv (a Tanács 2006/112/EK irányelve ( 2006. november 28. ) a közös hozzáadottértékadó-rendszeréről) rendelkezéseit nem tekintjük annak.

<sup>106</sup> IVÁN Gábor: i. m. 28. o.

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> EUMSZ 310. cikk (1) bekezdés.

<sup>109</sup> Költségvetési Rendelet 7. cikk.

„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.”<sup>110</sup>

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.

#### b. Az évenkéntiség elve

Az EUMSZ szerint „A költségvetésben feltüntetett kiadásokat a 322. cikkben említett rendelettel összhangban, egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni.”<sup>111</sup> A Költségvetési Rendelet 9. cikke a költségvetési évet január 1. és december 31. között állapítja meg.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup> 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 differenciált előirányzat szabályait kell alkalmazni. Ennek megfelelően az előirányzatok át is vihetők a tárgyévet követő évre.<sup>114</sup>

#### c. A költségvetési egyensúly elve

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.<sup>115</sup> A nemzeti költségvetésektől talán a legmarkánsabban e szabály miatt tér el az EU költségvetése. Az egyensúly elve egyfelől azt jelenti, hogy sem költségvetési többlet, sem hiány nem tervezhető, a kifizetéseket a bevételeknek teljes egészében fedezniük kell.<sup>116</sup> Másfelől pedig azt, hogy a kifizetések hitelfelvétellel nem finanszírozhatóak.<sup>117</sup> Az EU költségvetése ezért 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

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

111 EUMSZ 310. cikk (2) bekezdés.

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

113 Költségvetési Rendelet 10. cikk (1) bekezdés.

114 Költségvetési Rendelet 13. és 14. cikke.

115 EUMSZ 310. cikk (1) bekezdés.

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

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

vagy előirányzat-átcsoportosítást jelent, vagy – a költségvetés autonómiatartalmát kikezdő – tagállami GNI-alapú hozzájárulást kell növelni<sup>118</sup>, tovább fokozva a rugalmatlanságot.

Kérdésként merül fel, hogy mekkora (közvetlen) kárt okoznak *valójában* az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények az EU költségvetésének. A szakirodalom a kárt pár száz milliárd EUR-tól a költségvetés 10-20%-ának megfelelő mértékéig, vagy ennél még nagyobb összegig terjedőnek értékeli. 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 jelentése*<sup>119</sup> 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-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 milliárd 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 körülbelül 12-24-36 milliárd EUR-t csalnak 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 (körülbelül 95,5 milliárd EUR), amit a tagállamok „adományoznak” az EU-nak, erre aligha lehet csalást elkövetni. Marad a héaalapú, valamint a tradicionális saját forrás. Ennek a mértéke 15,8 milliárd EUR (héa), illetve 20 milliárd EUR (tradicionális saját forrás)<sup>120</sup>. Ez körülbelül 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.<sup>121</sup> 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.*

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

119 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.

120 A számokhoz lásd az Európai Bizottság adatait: [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm) (A letöltés dátuma: 2018. október 01.)

121 (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".



#### d. Az elszámolási egység elve

A többéves pénzügyi keretet és az éves költségvetést euróban kell meghatározni.<sup>122</sup> A többéves pénzügyi keretet és a költségvetést euróban kell kidolgozni és végrehajtani, és az elszámolás is euróban történik.<sup>123</sup> Ezen elv megjelenítésének a létjogosultságát az adja, hogy jelenleg nem minden tagállam tagja az euróövezetnek.<sup>124</sup>

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.<sup>125</sup> 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 integrációfáltás egészen különös területeken és 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.<sup>126</sup> 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.<sup>127</sup> Hogy az elnevezés ne „kedvezzen” egyetlen tagállamnak se, új nevet kellett találni. Ez lett az euró.

#### e. 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.<sup>128</sup>

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”<sup>129</sup> – bevételek. Az egymással szembeni beszámítás nélküli feltüntetés pedig lényegében a hazai bruttó elszámolás elvével azonos, s az egyensúly elve 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 kivételek<sup>130</sup> 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

122 EUMSZ 320. cikk.

123 Költségvetési Rendelet 19. cikk.

124 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.

125 HALÁSZ Zsolt: i. m. 40. o.

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

127 Az ecu 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 „ecu” franciául „pajzs”, ami a pénzérmen lévő címerpajzsra utalt.

128 Költségvetési Rendelet 20. cikk.

129 HALÁSZ Zsolt: i. m. 40. o.

130 Költségvetési Rendelet 21. cikk.

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 20%-át a beszedés költségeire visszatartsa.<sup>131</sup>

f. Az egyediség elve

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.

g. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve magában foglalja a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvét, valamint az ellenőrizhetőség tekintetében ír elő szabályokat. Az elv általános takarékosági, helyes gazdálkodási követelményeket támaszt, „a cél, az eredmény és a ráfordítások közti optimumra törekvésként értelmezhető”.<sup>132</sup>

h. 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 közzétételét<sup>133</sup>) 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.”<sup>134</sup>

## IV.2. Az EU költségvetésének fő számai, bevételei, kiadásai, végrehajtása

### 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 európai jogi stúdiumok azonban valamennyien tartalmaznak történeti áttekintést. Amennyiben a költségvetést mint elkövetési tárgyat tekintjük, akkor viszont a jelen állapot ismerete nem elegendő, tekintve,

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

132 IVÁN Gábor: i. m. 35. o.

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

134 HALÁSZ Zsolt: i. m. 49. o.

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 záróadatokat 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	p.m.	p.m.	–
Speciális eszközök	619 600 000	390 000 000	+58,87
<b>Összesen</b>	<b>145 425 106 549</b>	<b>134 490 371 363</b>	<b>+8,13</b>

#### Bevételek

Megnevezés	2018. évi költségvetés	2017. évi költségvetés	Változás (%)
Egyéb bevételek (4–9. cím) + előző p. évről többlet	1 854 280 996	9 176 922 689	-79,791
A vámok és cukorilletékek nettó összege	22 844 000 000	21 467 000 000	+6,41
Egységes kulcsú, héaalapú saját források	17 249 560 050	16 598 937 750	+3,92
A kiegészítő forrásokból finanszírozandó, fennmaradó összegek (GNI-alapú saját 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	p.m.	p.m.	-
Speciális eszközök	619 600 000	390 000 000	+58,87
<b>Összes bevétel</b>	<b>145 425 106 549</b>	<b>134 490 371 363</b>	<b>+8,13</b>

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

### IV.2.1. 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

„[a]z 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 elfogható. A GNI alapú forrásnak a közösségi kiadások finanszírozásában betöltött egyre nagyobb aránya ugyan egyfajta igazságosság irányába hat, de tulajdonképpen egy közös népszerű nemzetközi szervezet tagsági díjszedési mechanizmusává silányítja a közös politikák finanszírozását.”)

A vonatkozó uniós jogforrások<sup>135</sup> azonban mind a hozzáadottértékadó-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 „[a]z egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni”.<sup>136</sup> 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. Idetartoznak a korábbi évek pénzügyi többletén kívül az alkalmazottak nyugdíjárulékai, különféle eszközök értékesítéséből származó bevételek, késedelmi kamatok és pénzbírságok stb.) Eszerint az EU saját forrásai a következők<sup>137</sup>:

- az Unión kívüli országokból származó áruk behozatala után kivetett vámok (21,3 milliárd EUR) és az úgynevezett cukorlefölözés – vagyis a közösségi cukor- és glükóztermelőkre kivetett teher, melynek célja az ágazat protekcionista fejlesztése, versenyképességének megőrzése (133,3 millió EUR), a Közösség kulcsfontosságú mezőgazdasági szegmensét támogató célú mezőgazdasági hozzájárulás (ami például 2006-ban még 1,7 milliárd EUR volt)<sup>138</sup> – 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 úgynevezett többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján elért vívmányoknak az EU-jogba történt implementációját követően nem maradt lényegi különbség a vámok és az

135 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.

136 EUMSZ 311. cikk.

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

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

agrarlefölözések között, ezért már a 2007/436/EK, Euratom Tanácsi határozatban is eltűnt ez a distinkció<sup>139</sup>);

- a héa (Value Added Tax, VAT), vagyis a tagállamban beszedett forgalmi adók tagállamok által rendelkezésre bocsátott része
- a tagállami GNI-alapú bevétel.<sup>140</sup>

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 „sajátoknak”, majd pedig azt, hogy ezek közül a vámok és a cukorlefölözések miért „tradicionális saját” források.

Pozitivisták 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 résztvevő államok tagdíjvetési 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.<sup>141</sup>

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.

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

140 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.

141 Forrás: Magyar ENSZ Társaság, [www.menszt.hu](http://www.menszt.hu)

Teljes joggal persze csak akkor lehetne „sajátnak” tekinteni a költségvetési bevételeket, ha azok – a nemzeti költségvetésekhez hasonlóan – adókból, jövedékekből, járulékokból stb. állnának össze. Az Európai Uniónak azonban saját adókirovési 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 előrevetíti 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 áruk és szolgáltatások szabad mozgása tekintetében különösen a héarendszer – széttagoltsága 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 integritásdeficitjét. 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 kifinomultabbnak tartott körhintacsálások már a belső vámok eltörlésekor<sup>142</sup> megjelentek, és azóta sem tűntek el. Továbbmenve, a többi termelési tényező szabad mozgása és a hozzájuk kapcsolható terhek rendszereinek széttagoltsága talán nem ennyire szem előtt lévő, de kétségkívül egyre nagyobb problémát okoz. Ilyen a munkaerő árához kapcsolódó szociális és egészségügyi rendszerek minden harmonizációt nélkülöző jellege, vagy a tőkejövedelmek eltérő adóztatása.<sup>143</sup>

Mivel adókirovési impériuma nincs az Európai Uniónak, így saját adóhatósága sem lehet. Ezért a hagyományos saját forrásokat a Költségvetési Rendelet végrehajtási rendelete (KVhR)<sup>144</sup> alapján a tagállamok szedik be és bocsátják az EU költségvetésének a rendelkezésére<sup>145</sup> egy, a saját források kezelésére nyitott, az államkincstár vagy más kijelölt szerv által vezetett számlán<sup>146</sup>. A többi saját forrást pedig becslés és megállapítás után havonta kell jóváírni. A jóváírásokat is az említett számlán kell kezelni.<sup>147</sup>

Mitől hagyományosak, vagy klasszikusak tehát ezek a saját források (vám, cukorle-fölözés)? Egyfelől attól, hogy 1970 óta használatosak (szemben a heaalapú bevételektől és a GNP/GNI-alapú bevételektől /1988/). Másrészt – a beszéd 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 beszédi, elkülönített devizaszámlára helyezi – többnyire az államkincstárnál –, és esetleg

142 1993. január 1.

143 IVÁN Gábor: i. m. 27. o.

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

145 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) preambulum-bekezdés

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

147 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 számláira rávezeti.

pro forma megemlíti a tagállami költségvetésben. Más teendője nincs. (Illetve, a költségvetés tervezésekor a statisztikai adatokon alapuló becslés. Joga van továbbá arra, hogy például a vámbevételeknek a 20%-át a beszedés költségeire visszatartsa.<sup>148</sup>)

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:

*(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 visszatarthat a beszedés költségeire;
- a vámot a tagállam kalkulálja;
- és a tagállam szedi be.

b. A tagállamok hozzáadottértékadó- (VAT-) bevételekből történő részesedése

Sokáig a legtöbb bevételt (körülbelül 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%.<sup>149</sup>

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

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

149 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.

c. 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 például a héalapú befizetés, ezért nehéz lenne megnevezni olyan magatartást, amellyel ezen a bevételi forráson keresztül károsítja valaki az EU költségvetését.

d. 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.

A közösség ügynökeként a nemzeti hatóságok feladata a befizetendő összeg nagyságrendjének kalkulálása (mezőgazdasági illeték, cukorlefölözés és a vámok 100%-a, mínusz 20% beszedési költség; héal 0,3%-a a GNP 50%-áig), beszedése, számbavétele 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.

## IV.2.2. 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 idetartozik 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 (például 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, előirányzatokként 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, valamint az Európai Adatvédelmi Biztos szakasza. Mind közül a III. Bizottság szakasz a legfontosabb, hiszen a politikák megvalósulásának legfőbb őre 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.<sup>150</sup>) A csalásoknak e legjobban kitett két területet részletesebben is érdemes tárgyalni.

150 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; stb.

### IV.2.2.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 Garanciaalapról 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 Alapról 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 hétéves 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.<sup>151</sup>

#### IV.2.2.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.”<sup>152</sup>

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

151 Ld részletesen: <https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding.en> (A letöltés dátuma: 2018. október 01.)

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

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 fejlettségéhez<sup>153</sup> mérten állapítják meg. A növekedési és munkahelyteremtési célkitűzéshez kapcsolódóan például a finanszírozás a következőképp alakul:

Az egyes prioritási tengelyek szintjén, és adott esetben a régiókatörégiók 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, illetve 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 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.<sup>154</sup>

### IV.2.3. 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

<sup>153</sup> Amit a Bizottság állapít meg, és a régiók jegyzékét határozatban teszi közzé.

<sup>154</sup> 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.

„bevetésével”. A részletek részleteit is rendeleti szinten tartalmazó, előreutalásokkal<sup>155</sup> és merev hivatkozásokkal az elviselhetőség határait bőven meghaladóan teletűzdelt<sup>156</sup> jogalkotás termékei rendkívül rugalmatlan, minden apró részletet a végsőkig leszábályozott 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 rendelése) 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 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

155 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.

156 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.

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 végrehajtott 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 útön 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 ratió*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,<sup>157</sup> ami abszolút konform szöveg az Áldozatvédelmi Irányelvvel,<sup>158</sup> szemben a bírói jogértelmezéssel,<sup>159</sup> ami viszont köszönőviszonyban sincs azzal. Az új büntetőeljárás törvény megalkotása során nem kevés kreativitás kellett a sértett új fogalmának<sup>160</sup> megalkotásához, mert a hatályos szöveg nagyon is jó lett volna, azonban a bírói értelmezés annak már egyszer más értelmet adott, s féltő, hogy a jogalkalmazó nem merné ettől eltérően értelmezni a fogalmat, mert attól tartana, hogy értelmezése *contra legem* értelmezés lenne – holott épp ellenkezőleg.)

157 1998. évi XIX., 51. § (1) bekezdés.

158 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.

159 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.

160 2017. évi XC. törvény 50. §-a, amit azonban a IX. fejezet többi rendelkezésével együtt [például 51. § (2) bekezdés] célszerű értelmezni.

Amikor viszont a 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 kétségkívül 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 passzusának<sup>161</sup> felhívása sem segíthet. Másfelől a részletező jogalkotás mindig kiskapukat 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 normarészlet 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.

#### ***IV.2.4. 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 kifizése 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 Garanciaalap Orientációs Részlege), míg a SAPARD-ot a mezőgazdasági alapok váltották fel. A támogatások céljait Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Terv és a hozzá kapcsolódó operatív programok határozták meg.

<sup>161</sup> 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 közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”



Az NFT 5 operatív programja a következő volt:

- Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP);
- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP);
- Humán Erőforrások Fejlesztése Operatív Program (HEFOP);
- Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP);
- Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP).

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 támogatást szántak.

d) 2011–2013: Az Új Széchenyi Terv időszaka

Az akciótervekben található pályázatok és kiemelt projektek igazodtak 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) megegyezett az ÚMFT operatív programjaival.

e) 2014–2020: A Széchenyi 2020 időszaka

A hétéves időszak alatt Magyarország mintegy 12 000 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 (úgynevezett „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 10 operatív programját a gazdaságfejlesztéstől a versenyképességig, az energiahatékonyságtól a vidékfejlesztésig.

#### IV.2.5. 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 komoly 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,<sup>162</sup> 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 (például küldöttségvezetőin<sup>163</sup>) 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 például 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:
  - harmadik államokkal;
  - nemzetközi szervezetekkel és azok ügynökségeivel;
  - Az Európai Befektetési Bankkal;
  - közjogi szervezetekkel;
  - közszolgálatot ellátó magánjogi szervezetekkel;
  - decentralizált ügynökségekkel [több tucat ilyen ügynökség van, például:
    - 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.

<sup>162</sup> EUMSZ 317. cikk, Költségvetési Rendelet 53. cikk, 58. cikk (2) bekezdés.

<sup>163</sup> Költségvetési Rendelet 56. cikk.

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 az EUMSZ a számviteli és ellenőrzési terhek egy részét is a tagállamokra telepíti.<sup>164</sup> 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):

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 irányításáért és kontrolljáért felelős szerveket 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.*<sup>165</sup>

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 utóellenőrzéséért.

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

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

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

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni rendszer tehát legalább kétszereplős. 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 Hivatal) végez adminisztratív vizsgálatokat, a tagállamok pedig a kormányzati ellenőrző rendszer szervei (Magyarországon például az Állami Számvevőszék, KEHI), és a hatóságok (például 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.]

# IRODALOMJEGYZÉK

1. BACIU Ioan (2013): 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
2. BLUTMAN László (2014): Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG Orac, Budapest.
3. CHAN Paulo Martins (2012): Casino Crimes. In: Salvatore Mancuso (ed.): Studies on Macau Gambling Law. Universidade de Macau, Lexis Nexis, Hong Kong, Singapore, Malaysia, India, 173–222. o.
4. DALLOS Norbert-PÉK Richárd Tamás (2008): Egy jogegységi határozat margójára. Magyar Jog, 9. évf. 55. szám. 601–606. o.
5. ERDŐS Éva (2005): Az Európai Unió költségvetése. In: Farkas Ákos (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 43–63. o.
6. HALÁSZ Zsolt (2010): Az Európai Unió költségvetésének szabályozása. A szabályozás múltja, jelene, valamint jövőbeni fejlődési lehetőségei és irányai. PhD értekezés. Miskolc.
7. IVÁN Gábor (2005): Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
8. IVÁN Gábor (2006): Az Európai Unió költségvetése. In: KENDE Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és politika, Complex kiadó, Budapest, 704. o.
9. IVÁN Gábor (2015): Regionális Politika. In: Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Wolters Kluwer, 24–29. o.
10. JACSÓ Judit (2017): A költségvetési csalás. In: A negyedik magyar büntetőkódex régi és újabb vitakérdései. (szerk. BARABÁS Tünde – HOLLÁN Miklós). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont - Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.

11. JENEY Petra (2002): az Európai Bíróságok. In: KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.) Európai közjog és politika. Osiris, Budapest, 392–476. o.
12. JUSZCZAK Adam - SASON Elisa (2017): 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. 80–87. o.
13. KRAMBIA-KAPARDIS Maria (2016): *Corporate Fraud and Corruption - A Holistic Approach to Preventing Financial Crises*. Palgrave Macmillan, London.
14. LAYMAN Brother (2011): *Az Offshore halála*. Magánkiadás, Budapest.
15. MISKOLCZI Barna (2018): A költségvetési csalás kodifikációját meghatározó tényezők. In: *Magyar Jog*, 65. évfolyam 2018/5. 290. o.
16. MISKOLCZI Barna (2007): Mulasztásban? – Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül. In: *Ügyészek Lapja*, 2007/1. 23–38. o.
17. PFEFFER Zsolt (2016): A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/2. 96–110. o.
18. PFEFFER Zsolt (2016): Fogalomhasználati problémák a pénzügyi jogban – közérthetőség kontra jog(ász)i precizitás. *Jura*, 2016/2. 128–146. o.
19. POLT Péter (2014): Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei. In: Hollán Miklós (szerk.): *Az EU, mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége – Magyarország az Európai Unióban 2004 – 2014*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet. Budapest, 159–186. o.
20. SPENCER J. R. (1998-1999.): *Corpus Juris Project and the Fight against Budgetary Fraud*, *The*, 1 *Cambridge Y.B. Eur. Legal Stud.* 77, 106. o.
21. SZILOVICS Csaba (2003): *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Gondolat, Budapest.
22. TIEDEMANN Klaus (2013): *Business-Related Criminal Law in Europe: A Critical Inventory*, 20 *U. Miami Int'l & Comp. L. Rev.* 135, 162. o.
23. UNGERER Horst (1997): *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU*. Quorum Books, Westport, CT, USA.
24. VERVAELE J. A. E. (1999): *Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU*, 7 *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.* 331, 346. o.

## 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.
2. 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.:
3. 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):
4. 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).:
5. General Approach on the PIF Directive of 10 June 2013 (Council document: 10729/13).:
6. 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.:
7. Opinion of the Legal Service of 22 October 2012 (Council document: 15309/12):
8. European Union Public Finance, 5th Edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.:
9. Az Európai Parlament 2012. május 22-i állásfoglalása a büntetőjog uniós megközelítéséről (2010/2310(INI)):
10. Stockholmi Program
11. Euclid folyóirat
12. Council conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations 2979th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Brussels, 30 november 2009.
13. 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

## Magyar jogszabályok és egyéb normák

1. Alaptörvény
2. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
3. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
4. 2011. évi LXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról
5. 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
6. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
7. A költségvetés büntetőjogi védelmének további eszközei a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény,
8. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

## Elsődleges európai uniós jogforrások

1. Az Európai Unióról szóló Szerződés (HL C 191., 1992. 07. 29., 1-112.)
2. 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. 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
4. 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
5. 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

6. 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
7. 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
8. 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
9. 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.
10. A költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 3418/93/Euratom, ESZAK, EK rendelet
11. 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 2012/29/EU irányelve a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról

## 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.
5. A Tanács (EU) 2017/1939 Rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről

## 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

# A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Kelemen Dóra

## **Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-105-3 (elektronikus)