

---

---

## Nem csalás, de ámitás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez

Madai Sándor\*

---

Az Európai Unió jogalkotásának régóta fontos célja a közös bevételek és kiadások szabályszerű teljesülése. Ennek érdekében több intézkedésre is sor került, s ide sorolandó a 2017/1371 irányelv is.<sup>1</sup> Az alábbiakban néhány olyan, a normaszöveg kapcsán felmerülő kérdést tekinthetünk át, amelyek újragondolása talán sikeresebbé teheti a közös erőfeszítéseket. Az Irányelv címében a „csalás” szerepel, ugyanakkor – tartalmát tekintve – más magatartásokat is büntetni rendel a norma. Ebből kiindulva – talán – nem lett volna helytelen a „csalás-szerű”, esetleg „megtévesztő jellegű” kifejezést használni. Persze gondolhatnánk azt, hogy a címben szereplő „csalás” a szó köznyelvi kifejezésének értelmében használatos. Ezt természetesen nem lehet kizárni, ugyanakkor szerencsés megoldásnak tűnik, ha egy jogi norma címmeghatározása magán hordozza az egzakt definiálás jegyeit. A címbeli pontatlanság természetesen jelentőségét veszti akkor, ha valaki áttekinti az Irányelvet, hisz rájön, hogy nem csupán a csalás jegyeit magán hordozó magatartások képezik a szabályozás lényegét, hanem más, azzal olykor még köszönőviszonyban sem lévő magatartások is a jogalkotó érdeklődésének középpontjába kerültek. Az Irányelv címe más okból is félrevezetőnek tűnik, hiszen az az Unió pénzügyi érdekeit „érintő” csalásról szól. Logikai értelmezés során talán juthatunk arra a következtetésre, hogy kizárólag olyan magatartások képezik a szabályozás tárgyát, amelyek sértik vagy sérthetik az EU pénzügyi érdekeit – amint az egyébként magából a normaszövegből ki is tűnik. Ezzel szemben például a német szöveg szerint *„über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug”,* ami már kifejezetten az Unió pénzügyi érdekei *ellen* elkövetett csalásokra vonatkozik. Ez csupán azért lehet fontos, mert az Uniót „érintő” csalások jelenthetik az EU „javára” elkövetett csalásokat. Az persze külön vizsgálódás tárgyát képezheti, hogy a javára elkövetett magatartások esetében rendelkezik-e jogalappal a normaalkotásra az Unió?<sup>2</sup>

---

\* Tanszékvezető egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 Irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

<sup>2</sup> A jogalap pontos meghatározása különösen fontos az uniós jogalkotásban, hosszú vita előzte meg az Irányelv jogalapjáról szóló állásfoglalást is. Lásd JACSÓ Judit – UDVARHELYI Bence: Új irányelv az uniós

## 1. Az „Unió pénzügyi érdekei”

Fontos kérdés annak a tisztázása is, hogy mik is az Unió pénzügyi érdekei? Magyar dogmatikai szemmel<sup>3</sup> megközelítve a kérdést a „pénzügyi érdekek” a jogi tárgy kategóriájába sorolhatók be. A PIF egyezmény<sup>4</sup> egy tagállami büntetőjogász számára is szimpatikus megoldást tartalmazott, amikor az 1. Cikkének (1) bekezdésében azt rögzítette, hogy „ennek az egyezménynek az alkalmazásában az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás.”, s ezt követően határozta meg az egyezmény hatálya alá tartozó büntetendővé nyilvánítandó magatartásokat.<sup>5</sup> Ehhez képest az Irányelv esetében más, kevésbé szerencsés megoldást választott a jogalkotó, amikor a 2. Cikk (1) bekezdésének a) pontjában „az alábbiakból (két meghatározott költségvetésből) finanszírozott, szerzett vagy azoknak járó valamennyi bevétel, kiadás és vagyoni eszköz”-ként határozza meg az „Unió pénzügyi érdekei”-nek definícióját. A bevétel, a kiadás és a vagyoni eszköz ugyanakkor inkább az elkövetési tárgy kategóriájába sorolhatóak be, bár talán csupán utóbbi esetben jelenthető ki ez aggálytalanul, hiszen az elkövetési tárgy – a klasszikus értelmezés szerint – dolog vagy személy lehet, márpedig az említett fogalmak kapcsán talán a vagyoni eszközök – vagy legalábbis annak bizonyos fajtái – tekinthetők dolognak; ugyanakkor a „vagyoni eszközök” megfogalmazás is érdekes értelmezési problémákat vet fel. Abban az esetben tehát, ha a bevételt, kiadást, vagyoni eszközt elkövetési tárgyként fogjuk fel<sup>6</sup>, akkor hibás az Irányelv szövegezése, hiszen a három említett fogalom nem tartozhat a „pénzügyi érdekek” fogalmi körébe, legalábbis a fogalmi elemek szintjén. Természetesen a jóindulatú értelmezés alapján elfogadhatjuk a bevételt, a kiadást és a vagyoni eszközt mint „érdeket”<sup>7</sup>, de talán a PIF egyezmény megfogalmazása kevésbé tűnt problematikusnak.<sup>8</sup>

---

csalások elleni büntetőjogi védelemről. *Magyar Jog*, 2018/6. 329–330.

<sup>3</sup> Az EU számos területen hatás gyakorol tagállamainak büntető jogalkotására, napjainkban talán a terrorizmussal kapcsolatos szabályozás kapcsán érhető ez legmarkánsabban tetten. BARTKÓ Róbert: *Az Unió 2017/541 sz. Irányelvének hatása a V4 országainak büntető anyagi jogszabályalkotására*. In: Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2019. 137–151.

<sup>4</sup> Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény. Megjegyzendő, hogy az Irányelv 2019. július 6-ával az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény és annak 1996. szeptember 27-i, 1996. november 29-i és 1997. június 19-i jegyzőkönyve helyébe lép azon tagállamok tekintetében, amelyekre nézve ez az irányelv kötelező.

<sup>5</sup> A tartalmi sokszínűsége lásd Gerhard DANNECKER: *Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung*, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1996. 577–608.

<sup>6</sup> MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen*, PhD értekezés, Pécs, 2018. 68–69.

<sup>7</sup> Adam JUSZCZAK – Elisa SASON: *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?* *Eucrim*, 2017/2. 80.

<sup>8</sup> Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a PIF egyezmény viszont kevésbé részletesen határozta meg az elkövetési tárgyak körét.

Az Irányelv ugyanakkor – bár valószínűleg általános hatályú fogalmat kívánt adni – a pénzügyi érdekek generáldefiníciójából kivesz – a normaszöveg szintjén – egy meghatározott kört a 2. Cikk (2) bekezdésében.<sup>9</sup> Bár talán első pillantásra nem tekinthető kivételnek, azonban mégis akként értelmezendő a 7. Cikk (4) bekezdése is, amely szerint „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.” Ez a rendelkezés több szempontból is érdekes. Egyfelől a meghatározott cselekmények által a megjelölt értékhatárnál kisebb összegű negatív következménnyel járó magatartások esetében a tagállamok kezébe adja annak a döntésnek a lehetőségét, hogy büntetőjogi vagy azon kívüli szankciókkal kívánják sújtani az „elkövető(ke)t”. Ezzel – bár szükséges és indokolt módon, miként az a *ne bis in idem* elvének érvényesülése kapcsán is szóba kerül – megtörik az Irányelv címben jelzett büntetőjogi eszközökre vonatkozó megközelítése. Természetesen ezzel nem arra kívánunk utalni, hogy az a tagállam, amely a fenti, konjunktív feltételek fennállása esetén a büntetőjogon kívüli szankciók alkalmazása mellett dönt, nem tekintené az ilyen „kisebb” összegű manővereket az EU pénzügyi érdekei ellen irányuló magatartásoknak ... Fontos hangsúlyoznunk azt is, hogy azon magatartásokat is az uniós pénzügyi érdekek elleni cselekmények tekinti a jogalkotó, amelyek más jogági következményeket vonnak maguk után – a tagállami jogalkotó döntésétől függően –, viszont ezen cselekményeket nem tekinti olyan súlyúnak, amelyek ab ovo büntetőjogi reakciót igényelnének. Ezzel talán kifejezésre jut a napjainkban oly gyakran hiányolt büntetőjogi ultima ratio alapelvei szintű követelménye.

## 2. Azonos szintű védelem?

Az Irányelv rögzíti: „*annak biztosítása érdekében, hogy az Unió pénzügyi érdekei visszatartó erejű intézkedések révén az »Unió egész területén azonos védelemben« részesüljenek, a tagállamoknak gondoskodniuk kell bizonyos szankció típusokról és -mértékekről az ezen irányelvben meghatározott bűncselekmények elkövetésének eseteire.*”<sup>10</sup> Ehhez képest a következő bekezdés szerint „*mivel ez az irányelv minimumszabályokat állapít meg, az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények tekintetében a tagállamok szabadon dönthetnek szigorúbb szabályok elfogadásáról vagy fenntartásáról.*” A két bekezdés ellentmondást hordoz. Azonos szintű védelem – a tagállami szabályozások eltérő jellegén túl is – több okból is fogalmilag kizártnak tűnik. Egyfelől azt kizárólag abszolút határozott szankciórendszer keretében – tehát a szankció nemének és pontos mértékének

<sup>9</sup> „A héa alapú saját forrásokból származó bevételeket illetően ez az irányelv kizárólag a közös héarendszer sérelmére elkövetett súlyos bűncselekmények esetében alkalmazandó. 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.”

<sup>10</sup> A Preambulum (15) bekezdése.

egységesítésével – lehet csak valóban teljesen azonos mértékű védelemként realizálni, erre pedig jogállami keretek között *általában* nincs mód, bár találhatunk ezen általános szabály alól is kivételeket.<sup>11</sup> Másfelől nem tűnne azonos szintű védelemnek az azonos mértékű *szankciókeret (tételkeret)* bevezetése sem. Ennek magyarázata pedig az, hogy a büntetés kiszabása során – vagy akár az eljárás korábbi fázisában – az egyes tagállamokban eltérően érvényesülő enyhítő – esetleg korlátlan enyhítést, a bűncselekménnyel okozott kár, vagyoni hátrány utólagos megtérítéséhez kapcsolódóan büntetlenséget biztosító stb. – és súlyosbító körülmények szükségszerűen magukban hordozzák az eltérő ítélkezési gyakorlatot. Ennek az eltérésnek a mértéke persze kérdéses lehet, ugyanakkor ne feledjük, hogy hazánkban is létezik bizonyos kérdésekben akár megyénként is eltérő joggyakorlat. Harmadrészt azért is tűnik az Irányelv jelenlegi koncepciójából – és persze szövegéből – kiindulva kizártnak az azonos szintű védelem, mert maga az Irányelv deklarálja azt, hogy minimumszabályoknak tekintendők – mint ahogy azok is – a meghatározott szankciók, s a tagállamoknak szabad mozgásterük van súlyosabb jogkövetkezmények meghatározására. Talán az nem szorul külön bizonyításra, hogy egy irányelvi minimumszabályokat implementáló tagállamban véletlenül sem lesz – nem lehet – azonos szintű védelem egy olyan tagállamhoz képest, amely – élve az Irányelvben biztosított felhatalmazással – valamely jogpolitikai megfontolás alapján jóval szigorúbb szankciókat határoz meg saját jogrendjében.

Szintén az azonos szintű védelem megvalósulása ellen hat a korábban már említett 7. Cikk (4) bekezdése, amely bizonyos esetekben lehetőséget biztosít a tagállamoknak a 10 000 euró értéknél kisebb kárt okozó, vagy 10 000 euró értéknél kisebb előnyt eredményező bűncselekmények esetén a büntetőjogon kívüli szankció előírására. Az euró-forint árfolyamra tekintettel, a 10 000 euró 3 000 000 forintnál is nagyobb összeg. Abban az esetben, ha valamely állam él az említett lehetőséggel, s a 10 000 eurónál kisebb kár, illetőleg előny esetében eltekint a büntetőjogi eszköztár igénybevételeitől, akkor máris olyan helyzet keletkezik, amely ezen összegig nem biztosítja az azonos szintű büntetőjogi védelmet, hiszen egyik tagállamban büntetőeljárás, míg másik tagállamban egyéb – például közigazgatási (adóigazgatási) – eljárás következhet. Úgy tűnik tehát, hogy legfeljebb a 10 000 eurónál nagyobb összegre történő elkövetés esetén lehet azt kijelenteni, hogy azonos – büntetőjogi – védelmet rendel az uniós jog, azonban mint a fentiekben láthattuk, ez sem jelent *biztosan azonos szintű* büntetőjogi védelmet. Az ilyen módon fennmaradó különböző – bár talán közelített – büntetőjogi védelem azt is eredményezheti, hogy az ilyen tagállami különbözőségekre „érzékeny” elkövetők aszerint választják meg működési helyüket, illetőleg próbálnak – határokon átívelő elkövetés esetén – olyan tagállam joghatósága alá „kerülni”, ahol kevésbé szigorú jogkövetkezményekkel számolhatnak. Ez a megközelítés egyébként nem ismeretlen

---

<sup>11</sup> Megjegyzendő, hogy hosszú időn – évszázadokon – keresztül az állami szuverenitás markáns megtestesítője, kikezdetetlennek tűnő bástyája a büntetőhatalmi igény, illetve annak érvényesítéséhez fűződő kizárólagos állami lehetőség volt, s jelenleg nem tűnik olyannak az európai jogalkotási légkör, mint amely lehetővé tenné az ilyen mértékű harmonizációt, amit talán már egységesítésnek is nevezhetnénk.

jelenség a jogban, gondoljunk csak a nemzetközi magánjogban ismert *forum shopping* – lényegét tekintve hasonló – intézményére. A *forum shopping* azonban kétélű fegyver, hiszen nem csupán az elkövető oldalán merülhet fel ennek lehetősége, hanem akár az Európai Ügyészség oldalán is.<sup>12</sup>

Sajátos megoldást választott ekörben a magyar jogalkotó. A Büntető Törvénykönyv 462. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*nem valósul meg bűncselekmény, ha ... a társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélést ötvenezer forintot meg nem haladó kárt okozva követik el.*” A 462. § (3) bekezdésben rögzíti ugyanakkor – a vizsgálódásunk szempontjából fontos költségvetési csaláshoz kapcsolódóan –, hogy „*nem valósul meg bűncselekmény, illetve vámszabálysértés valósul meg, ha a költségvetési csalással okozott vagyoni hátrány a százezer forintot nem haladja meg.*” Arra csupán utalni kívánunk – egyetértve Tóth Mihállyal<sup>13</sup> –, hogy az előbbi tényállás létjogosultsága igencsak megkérdőjelezhető, ugyanakkor a költségvetési csalás esetében az idézett rendelkezés azt jelenti, hogy a százezer forintot meghaladó vagyoni hátrányt okozó cselekmény bűncselekménynek minősül. Százezer forint nagyságrendileg háromszáz eurót ér ... Vessük össze a háromszáz euróval azonos nagyságú, forintban kifejezett alsó határt az Irányelv tízezer eurós alsó határával, amely alatt büntetőjogon kívüli felelősségre vonás is megfelel az uniós jognak ... Arra talán külön fel sem kell hívni a figyelmet, hogy hazánkban jelentős számú költségvetési csalás miatt folyó büntetőügy esetében tízezer eurónál kevesebb az okozott vagyoni hátrány, azaz az Irányelvben biztosított lehetőséggel élve jelentősen lehetne csökkenteni az ügyterhet, s az ekként felszabaduló erőforrásokat más, nagyobb volumenű ügyekre lehetne átcsoportosítani ... Remélhetőleg a magyar jogalkotó előbb-utóbb él ezzel a lehetőséggel.

Ugyancsak az „azonos szintű védelem” lehetőségét gyengítik a Preambulum (17) bekezdésében foglaltak.<sup>14</sup> Ezzel kapcsolatban előjáróban utalnunk kell arra, hogy tagállami és uniós szinten is megfigyelhető egyfajta új csendes recepció, ez alatt pedig azt értjük, hogy a korábban egyértelműen büntetőjoghoz sorolt eszközök palettája áthatja a más jogághoz tartozó szankciókat, s így azok büntetőjogi jegyeket mutatnak fel. Ez esetben tehát nem arról van szó, hogy a

<sup>12</sup> Részletesen lásd Michele PANZAVOLTA: *Choice of Forum and the Lawful Judge Concept*. In: Michiel Luchtman (ed.): *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime. Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-Interests*. The Hague, Eleven International Publishing, 2013. 143. és 160.

<sup>13</sup> TÓTH Mihály: *Működik-e a költségvetési csalás olvasztótégelye?* In: Domokos Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 15.

<sup>14</sup> „*Ez az irányelv nem érinti a nem büntetőjogi természetű fegyelmi intézkedések vagy szankciók megfelelő és eredményes alkalmazását. A büntetőjogi szankcióknak nem megfelelők, ugyanarra a személyre ugyanazon magatartásért kiszabott szankciókat figyelembe lehet venni az érintett személynek az ezen irányelvben meghatározott bűncselekmény miatti elítélése során. Egyéb szankciók esetében teljes mértékben tiszteletben kell tartani az azonos bűncselekmény miatti kétszeres büntetőeljárás alá vonás és kétszeres büntetés tilalmát (a továbbiakban: ne bis in idem elv). Ez az irányelv nem rendeli büntetni azt a magatartást, amely esetében nincs helye a fegyelmi szankciónak vagy a hivatali kötelezettség megsértésére vonatkozó egyéb intézkedésnek is, azokban az esetekben, amikor az ilyen fegyelmi szankciók vagy egyéb intézkedések alkalmazhatók az érintett személlyel szemben.*”

büntetőjog által próbálnak rendezni egy konfliktust, hanem arról, hogy a problémarendezés színtereként megőrződik a büntetőjogon kívüli szankciók terrénuma, ám azokat büntetőjogi elemekkel szövik át a minél hatékonyabb érvényesíthetőség érdekében. E folyamat egyértelműen magával kell, hogy hozza a büntetőjog hagyományos értelemben felfogott fogalmának változását, bővülését, s új szemlélet tölti majd ki, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a fogalom e folyamat miatt szükségszerűen bővülni fog, vagy talán már bővült is. Nyilvánvalónak tűnik, hogy e folyamat mind politikai, mind tudományos téren viták keresztüzébe kerül, azonban úgy tűnik, hogy az európai büntetőjog fejlődésének újabb szakaszába léptünk. Bár a fogalmat gyakran még csak ízelgetjük, valószínűnek tűnik, hogy előbb-utóbb meg kell barátkoznunk vele, s elmondhatjuk, hogy új büntetőjog születik.<sup>15</sup>

A Preambulum (17) bekezdése kapcsán az első értelmezési problémát a bekezdésben a „büntetőjogi szankcióknak nem megfeleltethető” fordulat okozza. Vajon ez mit jelenthet? Ez nehezen – talán a jogalkalmazás számára egyértelműen sehogy sem – értelmezhető. Talán szerencsésebb lett volna a „büntetőjogon kívüli”, esetleg a „nem büntetőjogi” meghatározás, annál is inkább, mert a mondat következő része egyértelműen az ilyen – azaz a büntetőjogon kívüli – szankciók figyelembevételének lehetőségét rögzíti. Ezzel pedig újabb problémára bukkantunk. Ugyanis a „büntetőjogi szankcióknak nem megfeleltethető” szankciókat figyelembe lehet venni, míg – a következő mondat szerint – „egyéb szankciók esetében teljes mértékben tiszteletben kell tartani az azonos bűncselekmény miatti kétszeres büntetőeljárás alá vonás és kétszeres büntetés tilalmát (a továbbiakban: *ne bis in idem elv*).”<sup>16</sup> Ha a szankciókat büntetőjogi és büntetőjogon kívüli szankciókra osztva csoportosítjuk, akkor komoly dogmatikai dilemmák elé állíthatjuk a jogalkalmazót – különös tekintettel az irányelvek közvetlen hatályából eredő következményekre ...<sup>17</sup> Némiképp enyhülhet az értelmezési nehézség okozta szomorúságunk, ha arra gondolunk, hogy a fenti ellentmondás „csak” a Preambulumban szerepel ... Vélhetően egyébként az utóbbi időben az Európai Unió Bírósága (EUB) által is érvényre juttatott megközelítést kívánta az Irányelv is preferálni, ugyanis az EUB a büntetőjogi jogkövetkezményekkel összefüggésben kialakította az „azzal azonos hatású szankció”, illetőleg a „büntető jellegű jogkövetkezmények” kategóriáját, gondolva például a vám-, jövedéki- és adóigazgatási eljárásokban alkalmazott szankciókra.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Az európai büntetőjog fogalmán – legszűkebb értelemben – az Európai Unió büntetőjogi normái értendők. FARKAS Ákos: Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. *Európai Jog*, 2001/2. 12.

<sup>16</sup> A *ne bis in idem* elvének uniós jogban történő érvényesüléséhez lásd KARSAI Krisztina: *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2015. 112–137. és LENGYEL Tibor: Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata, valamint a hazai szabályozásunk ellentmondásai a *ne bis in idem* elv érvényesülésének tekintetében. *Belügyi Szemle*, 2019/3. 58–75.

<sup>17</sup> Megjegyzendő, hogy az Irányelv kapcsán – a jogi aktus jellege okán – nem lesznek olyan ratifikációs problémák – s reméljük az implementációval összefüggőek sem –, mint amelyek a PIF egyezmény, illetve jegyzőkönyvei kapcsán voltak. Részletesen lásd FARKAS Ákos: Why Delays the Ratification of the PFI Convention in Hungary? *Eu crim*, 2007/1-2. 55–57.

<sup>18</sup> MOLNÁR Gábor Miklós: *Az adóigazgatási eljárás és büntetőeljárás kapcsolata*. In: Domokos Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 40.

### 3. Az EU pénzügyi érdekeit érintő „csalás”

Az Irányelv 3. Cikk (2) bekezdése határozza meg azon magatartásokat, amelyek az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalásnak minősülnek. Az említett bekezdés a) pontja a nem közbeszerzéshez kapcsolódó, a b) pont a közbeszerzéshez kapcsolódó, a c) pont a hozzáadottérték adó (héta) alapú saját forrásoknak nem minősülő bevételekhez kapcsolódó, míg a d) pont a héa alapú saját forrásokból származó bevételekhez kapcsolódó magatartások bizonyos eseteinek büntetendőségét írja elő.

Az a) pont esetében a „*cselekmény vagy mulasztás*” fordulat szerepel. A magyar büntetőjogi dogmatika szerint talán pontosabb lenne a „tevés vagy mulasztás” fordítás. A német nyelvű szövegben a „Handlung”, az angolban az „act” kifejezés található a magyar változatban szereplő „cselekmény” szó helyén; a német változatban is talán a „Tun” kifejezés szerencsésebb lett volna. Az a) pont i) alpontja<sup>19</sup> nehezen – talán sehogy sem – értelmezhető a hazai dogmatika alapján, merthogy miként lehet a „következménye” bizonyos magatartásoknak a „hűtlen kezelés”, illetőleg „jogellenes visszatartás”?

A „hamis, helytelen vagy hiányos” nyilatkozatok vagy dokumentumok kapcsán nem találunk változást a korábbi PIF egyezmény szövegezéséhez képest. A magyar jogalkotó már akkoriban sem érezte a korábban hatályos Btk.-ba beilleszhetőnek – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése elnevezésű deliktum kapcsán – a „helytelen” kifejezést, s helyette a „hamisított” jelzőt használta, ami nyilvánvaló, hogy már egyfajta sajátos transzformáció is a magyar dogmatikai gondolkodás részéről.<sup>20</sup>

A már említett „következmény”-ek egyike – vélhetően – a hűtlen kezelés. Kérdés, hogy vajon tudatos volt az uniós jogalkotó részéről az illetén megfogalmazás? Merthogy a 4. Cikk (3) bekezdésében „hűtlen kezelés” néven említett magatartás az egész Irányelvre kiterjedő definíciót nyer. Márpedig ha az egész Irányelv vonatkozásában alkalmazandó a legáldefiníció, akkor az a (3) Cikk (2) bekezdésnek a) pont i) alpontjára is irányadó. Ez viszont azzal a következménnyel jár, hogy az i) alpont hűtlen kezelésre vonatkozó magatartása tekintetében speciális tettetést határoz meg – igaz közvetett módon – a norma. Ráadásul nem „egyszerű” speciális tettességről van szó, hanem kétszeres személyes kvalifikáltság esetében rendeli csak büntetendővé nyilvánítani a hűtlen kezelést. Egyfelől azért, mert a 4. Cikk (3) bekezdése kizárólag a hivatalos személy vonatkozásában irányadó, holott nem tűnik feltétlenül leszűkítendőnek az alanyi kör a hivatalos személyekre. Ezen túlmenően nem valamennyi, a 4. Cikk (4) bekezdése szerinti hivatalos személyek követheti el a nevezett cselekményt, hanem kizárólag olyan hivatalos személyek, akik „a pénzeszközök vagy vagyoni eszközök

<sup>19</sup> „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.”

<sup>20</sup> Ez a 2012. évi C. törvény költségvetési csalás tényállása vonatkozásában sem változott, csupán kiegészült néhány ponton a „valótlan tartalmú” jelzővel (Btk. 396. §).

közvetlen vagy közvetett kezelésével” vannak megbízva.

A b) pont célzatos magatartásként határozza meg a büntetendővé nyilvánítandó magatartások körét („jogtalan haszonszerzés céljából”). A „közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások” fordulat sem feltétlenül felel meg a határozott, pontos normaszöveg alapvető szintű követelményének.<sup>21</sup> A meghatározásban szereplő „legalább” szó ismét félreértésre adhat okot.<sup>22</sup> Kiindulva a teleologikus értelmezésből, értelemszerűen akkor bírhatnak az ilyen magatartások jelentőséggel az Unió számára, ha sértik annak pénzügyi érdekeit, így talán feleslegesnek tűnik a „legalább akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve ...” formula. Ez egyébiránt azért is félrevezető, mert például kísérlet esetében elképzelhető, hogy az Unió pénzügyi érdekei nem sérülnek, legfeljebb veszélybe kerülnek, ez viszont az Irányelv szelleméből – valamint betűjéből – is következik, tehát szükségtelen további pontosítás.

A c) pont a héalapú saját forrásokból származó bevételeken kívüli bevételekre fókuszál, míg a d) pont a héalapú saját forrásokból származó bevételek tekintetében a „*határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében elkövetett*” bizonyos magatartásokat érinti. Arra nem kapunk magyarázatot, hogy mik lehetnek ezek a „csalárd rendszerek” ... Ez a megfogalmazás vélhetően valamilyen társas bűnelkövetési alakzatra vonatkozhat. Bűnszervezetnek bizonyosan nem tekinthető, legalábbis az Irányelv értelmében, hiszen a bűnszervezetben elkövetés – igaz nem kizárólag a d) pont relációjában – súlyosító körülményként értékelendő.<sup>23</sup> Ebből az következik, hogy az Irányelv – utalva a 2008/841/IB kerethatározatra – ismeri a bűnszervezet fogalmát, tehát amennyiben a „csalárd szervezet” alatt a bűnszervezetet értette volna a jogalkotó, akkor valószínűleg azt használta volna ekörben is. Ennek az elkövetési módnak a pontosabb meghatározása azért is lett volna szerencsés, mert ennek hiányában a d) pontban meghatározott magatartások vonatkozásában a tagállamoknak nincs implementációs kötelezettségük. Ez pedig különös jelentőséggel bír, hiszen az Irányelv vertikális közvetlen hatályának érvényesülésével kapcsolatos<sup>24</sup> újabb kérdéseket vet fel.

Nagyon fontos és előremutató szabályozást fedezhetünk fel a d) pont iii) alpontjában.<sup>25</sup> E magatartások elsősorban az ún. körhíntacsalások elleni tagállami fellépésre írnak elő kötelezettséget. Ennek lényege, hogy olyan termékértékesítési számlázási láncolat jön létre, amelyben a számlázási kör egyes – a láncban hátrébb elhelyezkedő – szereplői már reálisan – s gyakran látszólag legalísan – tesznek héal-val kapcsolatos helyes nyilatkozatokat. E magatartások jellemzően – uniós viszonylatban mindenképpen – a határokon átnyúló termékértékesítéshez kapcsolódnak, s ezen határokon átnyúló termékértékesítéshez kapcsolódó, héal-val kapcsolatos szabályokat igyekeznek kijátszani, gyakran nem kevés jogellenes profit

<sup>21</sup> Még akkor sem, ha a Preambulum (6) bekezdése körülírja a fogalmat.

<sup>22</sup> A német nyelvű változatban a „*zumindest*” kifejezés szerepel, amely a „legalább” mellett „legalábbis” jelentéssel is bír. Utóbbi talán szerencsésebb lenne a magyar nyelvű szövegben is.

<sup>23</sup> Az Irányelv Preambulumának (19) bekezdése, illetőleg a 8. Cikk.

<sup>24</sup> A kérdésre lásd bővebben: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 302-306. és 310-312.

<sup>25</sup> „*Héalval kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a héal-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával*”



elérésével. Ebben a tekintetben – bár az Irányelv és talán a szakirodalom sem exponálja ilyen formában – különbséget kell tennünk a *kizárólag formai szempontból helyes (tartalmilag valósnak látszó)* nyilatkozatok és a *tartalmi szempontból is helyes (ténylegesen valós)* nyilatkozatok között. Előbbi olyan esetkörrel ölel fel, amikor a nyilatkozat formailag megfelel a héá-ra vonatkozó normáknak, azonban tartalmilag nem (ilyen lehet például, amikor a héa fizetendő összegét fiktív számlák megvásárlásával kívánja csökkenteni az elkövető; ez esetben a fiktív számla – valós gazdasági esemény híján – tartalmilag valótlan, bár formailag helyes). A tartalmi szempontból is helyes nyilatkozatok esetében a nyilatkozatra kötelezett valós gazdasági esemény(ek) alapján nyilatkozik, magatartása tartalmilag is jogszerű. Ekörben olyan magatartások kerülhetnek az Irányelv hatókörébe, amelyek esetében – gondoljunk a már említett körhintacsalásra – a láncban szereplő egyes adóalanyok esetében már (tartalmilag is) valós (helyes) nyilatkozatot tesznek, hiszen mire hozzájuk elér a lánc, addigra esetükben *már* nem található – legalábbis gyakran nem bizonyítható – jogszerűtlenség, még akkor sem, ha tudnak az egész csalási láncolatról. Természetesen ez esetben is *relatív tartalmilag helyes* nyilatkozatról beszélhetünk, hiszen a hozzájuk kapcsolódó mozzanat jogszabályoknak – tartalmilag és formailag – megfelelő, s csupán az egész láncolat *összességében* fog eredményezni büntetendő magatartást.

Feltétlenül utalnunk kell arra a kérdésre is, hogy az Irányelv bizonyos magatartásoknál (például passzív vesztegetés /4. Cikk (2) bekezdés a) pont/, hűtlen kezelés) a hivatalos személyek által elkövetett magatartások büntetendővé nyilvánításáról rendelkezik. A 4. Cikk (4) bekezdése meghatározza a hivatalos személyek körét. Ez feltétlenül helyes megoldás, az azonban már kevésbé, hogy a Preambulum ismét zavart kelt. A Preambulum (10) bekezdése szerint „*a hivatalos személy fogalmának ki kell terjednie minden olyan személyre – így például az uniós pénzeszközök kezelésében részt vevő vállalkozókra – is, aki bár nem tölt be hivatalos tisztséget, de az uniós pénzügyi eszközökkel kapcsolatban, hasonló módon, megbízás alapján közfeladatot lát el.*” Az a magyar jogalkotónak fog problémát okozni – ha okoz –, hogy hazánkban a közfeladatot ellátó személyek köre eltér a hivatalos személyek körétől, így ez a fordulat kizárólag a fogalom köznyelvi jelentése alapján értelmezhető; az viszont valamennyi érintett tagállam jogalkotójának fog problémát okozni, hogy hivatalos személynek kell tekinteni *mindenkit* – például a vállalkozók meghatározott körét –, aki az uniós pénzügyi eszközökkel kapcsolatban, hasonló módon, megbízás alapján közfeladatot lát el ... Arra pedig csupán utalni kívánunk, hogy az 5. Cikk a felbujtás, a bűnsegély, a bűnpártolás és a kísérlet büntetendővé nyilvánításáról rendelkezik, de ezek közös alapokon nyugvó, egyértelmű definiálását mellőzi.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Costanza DI FRANCESCO MAESA: Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law: a missed goal? *European Papers*, 2018/3. 1463.

#### 4. Összefoglalás helyett

Ismert, hogy az Európai Unióban a jogi differenciáltság mögött terminológiai különbözőség is meghúzódik, ami azt jelenti, hogy hiába használják ugyanazt a kifejezést, a mögöttes tartalom eltérő lesz, hiszen mindenki saját jogi kultúráját hozta magával a közös erőfeszítésekhez, s ugyanazt a kifejezést más tartalommal tölti meg az egyik tagállam, mint a másik.<sup>27</sup> A közös tartalom kialakítása nélkül hiábavaló lesz minden munka, mivel ez esetben – a szó lehető legszorosabb értelmében – közös nyelvet kell beszélnünk ahhoz, hogy eredményt s előrelépést érjünk el. A jogi – s ez természetesen igaz a büntetőjogra is – terminológia koherenciája nélkül az Európai Unió Babel tornyához hasonlíthat. Nem sok jóra számíthatunk az uniós büntető-jogalkotás terén a jövőben, ha e nyelvi különbözőséget – egyebek mellett – fogalmi-értelmezési problémákkal színezzük. Az Irányelv fontos és szükséges lépés az uniós pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmének útján, olykor azonban az Irányelvben tükröződő szabályok elmaradnak attól, amelyek gondosabb – s különösen pontosabb – jogalkotással megalkothatóak lettek volna.

---

---

---

<sup>27</sup> Kapcsolódó gondolatokhoz lásd FARKAS Ákos: Az EU büntetőjog korlátai. *Ügyészségi Szemle*, 2018/2. 87–96.