

---

---

## **Európai büntetőjog: elszalasztott, vagy csak elhalasztott lehetőségek?**

Miskolczi Barna<sup>\*</sup>

---

Farkas Ákos professzor úr vitathatatlanul az európai büntetőjognak nevezett jogág egyik hazai zászlóvivője. A tudományos „öntudatra ébredésem” hajnalán ő volt az, aki erre az akkor még új – és azóta a folyamatos megújulások okán még mindig friss – területre irányította a figyelmemet. Ezért mindig hálás leszek neki.

Történt ugyanis, hogy egy 2006-ban kezdődött kutatás kapcsán – ami az akkor hatályos Btk. 288. és 314. §-át (jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és az EK pénzügyi érdekeinek megsértése büntette) vizsgálta elméleti és jogalkalmazói szempontból – magam is elgondolkoztam arról, amiről Farkas professzor így ír: *Egy „európai szintű büntetőjog lehetősége (...) arra sarkallt, hogy utánanézzek, lehet-e bármilyen alapja és perspektívája egy szupranacionális büntetőjognak?*<sup>1</sup> A Farkas professzor úrral való beszélgetéseim pedig végképp meggyőztek arról, hogy kutatásaim fókuszába ezt a területet kell állítanom. Az európai büntetőjog fejlődése a vele foglalkozó hazai és külföldi kutatókat lépten-nyomon újabb és újabb kérdések elé állítja, ezek közül kívánok a jelen írásban néhányat felvillantani.

Hogy az európai büntetőjog kérdésével foglalkozó szakmai írások (ittthon csakúgy, mint külföldön) ma is, mint régen, jórészt definíciós problémák taglalásával kezdődnek, annak a legfontosabb tanulsága az, hogy az európai büntetőjog még mindig keresi önmagát. A definíciók ráadásul nem is mindig a szorosan vett büntetőjog területét érintik, sok közülük inkább az európai közjog területéhez kapcsolódik. A büntető jogalkalmazás különösen precíz fogalomalkotást és –használatot kíván meg. Ennek viszont – úgy tűnik – az Európai Unió mátrixában nincs realitása. Az okok a gyökerekben keresendők. Az európai büntetőjog születése felett büntetőjogászok bábáskodtak, ők hívták azt életre. Az európai büntetőjog a büntetőjogászok igényei mentén született meg, akik – a teremtéstörténetek sorában nem példa nélküli módon – a saját képükre alkották azt meg. Európa azonban mindig megtréfál bennünket, hisz nem feltétlenül érvényesülnek benne automatikusan a mégoly egyértelmű büntetőjogi axiómák sem. Az európai büntetőjogot hasztalan próbálkozás lenne bármely állam meglévő büntetőjogával összehasonlítani, mert Európa nem állam, a büntetőjog viszont a

---

<sup>\*</sup> Kabinetfőnök, mb. főosztályvezető ügyész, Legfőbb Ügyészség, Nemzetközi és Európai Ügyek Főosztálya

<sup>1</sup> FARKAS ÁKOS: Az EU büntetőjog korlátai. *Ügyészségi Szemle*, 2018/2. 75.

lehető legszorosabban összefügg az állami léttel, feltételezi azt. „A büntetőjog az állami szuverenitás utolsó bástyája.”<sup>2</sup> Max Weber pedig egyenesen azt írja: „Manapság az erőszakkal való jogszerű kényszerítés állami monopólium.”<sup>3</sup> Ennek gyökereit pedig történeti szempontból elemezve arra a megállapításra jut, hogy csak ha egy csoport képes területi alapú közösséggé szerveződni, s így politikai szervezet jön létre, akkor képes elnyerni az erőszak alkalmazására való felhatalmazást.<sup>4</sup> Ugyanakkor a szervezet politikai mivoltát abból nyeri el, hogy létét (és a rendjét) képes egy meghatározott területen fizikai erővel is biztosítani. Az ilyen politikai szerveződés pedig akkor állam, ha képes jogot formálni a legitim erőszak monopóliumára.<sup>5</sup> Európa és azon belül az Európai Unió esetében államról pont azért nem beszélhetünk, mert bár rendelkezik meghatározott földrajzi területtel (vagy legalábbis egy földrajzi területen elhelyezhető), s azon emberek is élnek, vagyis van népesség is, de hiányzik a legfontosabb állami attribútum: a hatalmat kizárólagosan – akár jogszerű erőszak alkalmazásával is – gyakorló politikai szervezet. A hagyományos büntetőjogászai felfogásunk szerinti, állami létet feltételező büntetőjog az Európai Unióban ezért nem tud kialakulni.

Mégis – ahogyan Farkas Ákos helyesen rámutat – „a legtöbb európai országban elismert jogterület, tudományos vizsgálódás tárgya, a nyugat-európai országok jogi karain pedig a büntetőjogi tanszékek nevéből az európai büntetőjog elnevezés nem hiányozhat.”<sup>6</sup> Az a fajta európai büntetőjog, amit ilyen módon tanítanak, élő büntetőjog. Az európai államok a büntető igazságügyi együttműködés keretein belül számtalan instrumentumot használnak napi rendszerességgel, s még többet is tudnának, mert az ilyen együttműködés lehetőségei messze nincsenek még kihasználva. Az együttműködés koordinációját nem kis részben az Eurojust, az Európai Unió büntető igazságszolgáltatási együttműködési platformja végzi, igen nagy sikerrel. Ma már nem példa nélkül való egy-egy olyan művelet egyetlen nap vagy éjszaka leforgása alatt történő elvégzése, amely még pár évvel ezelőtt is legalább hónapokban mérhető ideig tartott. A ma rendelkezésre álló eszközök közül hasznosságukat és eredményességüket tekintve példaként említhetők a közös nyomozó csoportok, amelyekhez sok sikeres nyomozás köthető a legbonyolultabb, több országot érintő büntetőügyekben is. Mindazonáltal az együttműködésnek ezek az eszközei továbbra is a hagyományos értelemben vett állami léthez kötődő büntetőjogi ökoszisztémát feltételeznek. Azért működnek, mert a tagállamoknak megvan a saját (anyagi és eljárási) büntetőjoga, s ezek (kiegészülve persze a bűnügyi együttműködés alapelveivel) megfelelő jogi alapot képeznek a büntető igazságszolgáltatási szervek kooperációjához. Ez azonban nem „állam nélküli” vagy „állam feletti” büntetőjog. A nem hagyományos értelemben vett, uniós szintű „integrációs büntetőjog”<sup>7</sup> azonban nem lenne elképzelhetetlen, a megalkotásához vezető erőfeszítések azonban egyelőre nem hoztak áttörést. Hogy

<sup>2</sup> FARKAS Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

<sup>3</sup> WEBER, Max: *Economy and Society*. California University Press, Berkeley, CA, 1978. 314.

<sup>4</sup> WEBER: i. m. 907.

<sup>5</sup> WEBER: i. m. 54.

<sup>6</sup> FARKAS (2018): i. m. 76.

<sup>7</sup> MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csálás ellen*. Doktori értekezés, Pécs, 2018. 4.

ez így történt, arról az EU döntéshozói tehetnek, mert az erre megnyílt lehetőséget elmulasztották (bár nem minden vita nélkül). Amikor az EU pénzügyi érdekeinek uniós szintű védelmét az addigi egyezmény<sup>8</sup> helyett megújulva, s immár irányelvben<sup>9</sup> kívánták szabályozni, felmerült az alkotmányos alap kérdése. A Bizottság az EUMSZ<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>) A kérdésnek több tekintetben is hatalmas jelentősége volt. Az az értelmezés, hogy az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdése<sup>12</sup> 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 meg. A két EUMSZ-cikk közötti egyik fontos különbség az, hogy a 325. cikk (4) bekezdése sokkal specifikusabban koncentrálna a csalás elleni küzdelemre, és ennek megfelelően speciális eszközöket ad az uniós 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). Kétségtelen tény, hogy az EK-Szerződés 280. cikke alatt (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, amelyet erősít az „elrettentő” eszközökre utalás (sőt, magának a csalásnak a megjelenítése a szövegben, aminek minden tagállamban büntetőjogi értelme van). Új elem az „azonos mértékű védelem” célként való szerepeltetése. Az egyik 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.”*

Még fontosabb, hogy amíg a 83. cikk (3) bekezdése csak minimumszabályok megállapítását teszi lehetővé a tagállamok számára az uniós jogalkotó által, addig a 325. cikk (4) bekezdése ilyen restriktívot nem alkalmaz, vagyis annak alapján

<sup>8</sup> Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. (HL C 316., 1995.11.27., 49-57), (a továbbiakban: PIF Egyezmény).

<sup>9</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 (HL L 198., 2017.7.28., 29.).

<sup>10</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326., 2012.10.26., 47-390.).

<sup>11</sup> Szupranacionális európai büntetőjog kibontakozására az EU költségvetését sértő csalások elleni küzdelem biztosított volna lehetőséget.

<sup>12</sup> EUMSZ 325. cikk (4) bek.: Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően 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.

konkrét, azonos tartalmú, azonos szankciókat is előíró normák meghozatala válna lehetővé. Ez pedig az azonos mértékű védelem legalapvetőbb feltétele.

Bár a Bizottság a már említettek szerint a „több Európa” oldalára állt, és ennek megfelelően jogi alapnak a 325. cikk (4) bekezdését választotta, a PIF Irányelv szövegére tett Javaslatában<sup>13</sup> mintha megtorpant volna: az „azonos mértékű védelem” helyett maga is csupán minimumszabályokat írt elő.

A minimumszabályok igazi elhagyása az lett volna, ha a szankciók esetében a szabadságvesztés előírásánál a szöveg *egy* alsó és *egy* felső határt állapít meg. Ezzel szemben a PIF Irányelv Javaslat megfogalmazása szerint a büntetési tétel alsó határa „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. A PIF Irányelv esetében ez úgy alakul, hogy (a jelentős súlyú bűncselekmények esetében) legalább 4 évig tartó szabadságvesztést kell előírni, a megfogalmazás itt is lehetővé teszi tehát a 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>14</sup>

A Tanács Jogi Szolgálat 2012 októberében kiadott egy írásos véleményt,<sup>15</sup> amelyben vitatta az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdés alkalmazhatóságát és helyette a 83. cikk (2) bekezdése mellett érvelt. A Parlament a jogalap tekintetben a Tanács véleményét osztotta, így az irányelvet végül az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése alapján fogadták el.

A PIF Irányelv az EU tagállamai vonatkozásában kötelező hatályú, implementációs kötelezettséget keletkeztető, a PIF Egyezményt felváltó aktus – csak éppen ez nem igazi szupranacionális büntetőjog. Ennek azért van nagy jelentősége, mert a PIF Irányelv jelöli ki az Európai Ügyészség (EPPO) anyagi jogi hatáskörét. Az EPPO-val kapcsolatos számtalan jelentős kérdés közül most egy viszonylag ritkábban tárgyalt kérdésre hívnám fel a figyelmet, amely nem más, mint az EPPO létrehozatalának célja.

Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló tanácsi rendelet<sup>16</sup> (EPPO Rendelet) preambuluma szól a létrehozatal céljáról, annak a 3. és a 12. preambulumbekkezdése a következőképpen rendelkezik:

*„(3) Az Unió és az Európai Unió tagállamai egyaránt kötelesek védeni az Unió pénzügyi érdekeit a bűncselekményekkel szemben, melyek minden évben jelentős*

<sup>13</sup> Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről COM/2012/0363 final - 2012/0193 (COD), (a továbbiakban: PIF Irányelv Javaslat).

<sup>14</sup> Ráadásul az EUMSZ nem is csupán az azonos anyagi jogi fenyegetettségről, hanem a tagállamokban biztosítandó azonos mértékű védelemről szól, ami különösen nehezen elképzelhető még azonos szövegezés esetén is, hiszen a bírói jogértelmezés egységét még tagállamokon belül is nehéz biztosítani, nem hogy különböző országokban, esetenként eltérő jogi kultúra mellett.

<sup>15</sup> Opinion of the Legal Service of 22 October 2012 (Council document: 15309/12).

<sup>16</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1–71.)

anyagi károkat okoznak. Jelenleg azonban ezeknek a bűncselekményeknek a nemzeti büntető igazságügyi hatóságok általi kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása nem minden esetben elégséges.”

„(12) A szubszidiaritás elvének megfelelően az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése – léptéke és hatásai miatt – uniós szinten jobban megvalósítható. A jelenlegi helyzet – amikor is az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények büntetőjogi üldözése kizárólag az uniós tagállami hatóságok kezében van – nem minden esetben elégséges e cél eléréséhez. Mivel e rendelet célját, nevezetesen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelemnek az Európai Ügyészség létrehozása révén való megerősítését az Európai Unió tagállamai – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőivel szembeni tagállami vádhatósági eljárások fragmentáltsága miatt – nem tudják egyedül megvalósítani, és ezért az annak okán, hogy az Európai Ügyészség hatáskörrel fog rendelkezni az ilyen bűncselekmények elkövetőivel szembeni vádhatósági eljárás lefolytatására, uniós szinten jobban megvalósítható, az Unió intézkedéseket hozhat az EUSZ 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a rendelet nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket, és a lehető legkisebb mértékben avatkozik be a tagállamok jogrendjébe és intézményi struktúrájába.”

A két preambulumbekzdés alapján tehát az Európai Ügyészséget a költségvetést érő, bűncselekményekkel okozott károk miatt, valamint amiatt kell létrehozni, mert a nemzeti hatóságok által vezetett (büntető) eljárások nem megfelelőek, nem elégségesek. Vegyük szemügyre ezeket az érveket:

### 1. A csalással az EU költségvetésének okozott károk

A csalásokkal az uniós költségvetésnek okozott károkat minden esetben becsléssel lehet számszerűsíteni. E becslések eredménye részben megjelenik bizonyos hivatalos dokumentumokban, részben azonban nem. Az Európai Bizottság vonatkozó jelentései például évről évre közzéteszik számításait az Európai Unió költségvetését ért károkról. A 2016-os jelentés szerint:

„2016-ban 19 080 (csalárd<sup>17</sup> és nem csalárd) szabálytalanságot jelentettek be a Bizottságnak. Ezek összesen mintegy 2,97 milliárd EUR összeget érintettek, amelyből mintegy 2,43 milliárd EUR vonatkozik az uniós költségvetés kiadási oldalára. 2015-höz képest az észlelt szabálytalanságok száma 15 %-kal csökkent, és pénzügyi értékük 8 %-kal csökkent. 2016-ban 1 410 szabálytalanságot jelentettek be csalárdként, összesen 391 millió EUR értékben a kiadási és a bevételi oldalon együttesen. Ehhez képest mintegy 10 milliárd euró értékben állapítja meg a határokon átnyúló ÁFA-csalások által okozott kárt.”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Csalárd szabálytalanság alatt az uniós csalásokat kell érteni.

<sup>18</sup> A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2016. évi éves jelentés, Brüsszel, 2017.7.20., COM(2017) 383 final.

Ettől a kutatói becslések jelentősen eltérnek, az egyes szerzők vagy egyáltalán nem bocsátkoznak becslésekbe<sup>19</sup>, vagy pedig becslésük egy széles, 1 milliárdtól több tízmilliárd euróig terjedő skálán mozog.<sup>20</sup>

Még ha egy pesszimista becslést veszünk is alapul (figyelmelen kívül hagyva az Európai Bizottság saját jelentését!) és 5-10 milliárd euróra tesszük a csalások által okozott kár (vagyonhiány) mértékét, akkor is felmerül a kérdés, hogy vajon a tagállamok össz-GDP-je mindössze kb. 1%-át kitevő uniós költségvetés 1-5, vagy akár 10%-át kitevő kár vajon olyan mértékű-e, hogy azt közös európai büntetőjogi intézményrendszerrel kell védeni?

Összehasonlításként utalhatunk arra, hogy a francia Szenátus 2015. júliusi jelentése szerint 101,3 milliárd euró mértékű az a kár, amit a környezetszennyezés (légszennyezés, vízszennyezés, talajszennyezés) közül egyedül a légszennyezés okoz. Csak Franciaországban. Egyetlen évben. Ez mégsem váltja ki az uniós döntéshozók elhatározását közös európai büntetőjogi intézményrendszer felállítására – vagy legalább a környezetkárosításnak az EPPO hatáskörébe vonására – szemben a pár milliárdos költségvetési csalásokkal, pedig a környezetvédelemnél „közösebb” érdek kevés van.

## 2. A nem elégséges tagállami védelem

A másik cél, ami a preambulumban megfogalmazásra kerül, a szubszidiaritás elvére hivatkozik, azaz az EU pénzügyi érdekeit ért csalások a Tanács szerint uniós szinten hatékonyabban üldözhetőek. A két cél a preambulumban összeér. André Klip is együtt elemzi ezeket, rámutatva arra, hogy egyedül a csalással okozott kár mértéke nem indokolná a közös – szupranacionális – fellépést:

*„Az EU pénzügyi érdekei védelmére megalkotott irányelv-tervezetre vonatkozó előterjesztésében a Bizottság is arra következtetésre jut, hogy kb. 600 millió eurót csálnak el évente az Unió költségvetéséből. Nem világos, hogy ez a számadat hogyan jön ki. Mivel illegális tevékenységről beszélünk, lehetetlen pontos adatokkal szolgálni. Mindazonáltal ez az összeg nem tűnik különösebben lenyűgözőnek, ha az EU éves költségvetéséhez viszonyítjuk, ami közel 150 milliárd euró volt 2013-ban. Ennek megfelelően az Európai Unió pénzügyi érdekei ellen elkövetett csalások okozta kár, nem több, mint az éves EU költségvetés 0,4%-a, ami számszakilag kétségtelenül sok pénz, de mégis felveti azt a kérdést, hogy ez vajon valóban*

<sup>19</sup> HOWSE Tricia: Investigation and Prosecution of Fraud in the European Communities. *Commw. L. Bull.*, 1992/18, 1413.

<sup>20</sup> 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? *Eucrim*, 2017/2. 80-87.; GROEHLER Johanna: European Criminal Justice Integration 5.0: Towards an European Public Prosecutor's Office. *Yale Journal of International Law*. 40 *Yale J. Int'l L.* 193, 202 (2015), 1.; JOUROVÁ Vera: The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money. *Eucrim*, 2016/2. 94–98.

*indokolja egy európai ügyészi hivatal létrehozását?*<sup>21</sup> Később azonban azt is megállapítja, hogy a valódi ok nem az elcsalt összegek nagyságában, hanem sokkal inkább abban rejlik, hogy a tagállamok bűnüldözési hajlandósága csekélyebb az amúgy is bonyolult EU-vonatkozású ügyekben, mint a hazaiakban.

Nem csak a csalás okozta kárt/vagyoni hátrányt lehet csupán becsülni, de az a tétel, amely szerint az uniós csalások tagállami üldözése „nem elégséges”, egyelőre sehol sincsen tényekkel alátámasztva, tehát maga is csupán becslés, vagy inkább percepció. Ettől persze még lehet igaz, mindenesetre egy olyan empirikus vizsgálat egyelőre még várat magára, amely összehasonlítaná az uniós költségvetést és a tagállami költségvetést sértő csalások esetében tapasztalt nyomozási, vádemelési hajlandóságot. Pedig egy ilyen kutatás elvégzése könnyebb feladat lenne, mint megbecsülni az EU-csalások eredményét. Amennyiben a vizsgálat azt az eredményt mutatná, hogy egyrészt a tagállamokban az EU költségvetését sértő csalások felderítése, a nyomozások elrendelése, a gyanúsított kihallgatások száma, a vádiratok száma alacsonyabb, másrészt pedig a feljelentést elutasító és az eljárásokat megszüntető döntések száma viszont magasabb, mint a nem uniós költségvetést sértő bűncselekmények esetében, akkor lehet alappal, tényként megállapítani, hogy „a nemzeti büntető igazságügyi hatóságok általi kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása nem minden esetben elégséges”.<sup>22</sup> Az persze gondot okozhat egy ilyen felmérésnél, hogy például a hozzáadottérték-adóra elkövetett bűncselekmények, amelyek az EU-költségvetés csorbulásának fő „felelősei”, ugyanúgy sértik a tagállami költségvetést is. Ezeknél tehát nehéz lesz kimutatni, hogy a hatóságok jobban védik a nemzeti, mint az uniós pénzügyi érdeket. Vannak bizonyos objektív mutatók, mint például az OLAF ajánlások nyomán elrendelt nyomozások száma, illetve az ezek végén eszközölt vádemelések száma, melyek segíthetnek, ugyanakkor más mérőszámokra, illetve változókra is figyelemmel kell lenni.<sup>23</sup>

Vizsont ha nincs ilyen kutatás, nincs ilyen eredmény, akkor el kell gondolkodnunk azon, hogy az EPPD Rendelet preambulumban írtak akár egy nagyon veszélyes irányba is mozdíthatják az európai büntetőjoggal foglalkozóknak – de még inkább a politikusoknak és a választóknak, vagyis a döntéshozóknak – a gondolkodását. Az eddig sem volt ritka, hogy az uniós polgárok bizalmatlanul tekintettek az Unió néha általuk kevésbé emberközelinek gondolt logikájára és intézményeire,<sup>24</sup> de az már új jelenség, hogy az EU intézményei is felépítettek magukban egy jókora bizalmatlanságot a tagállamok és azok hatóságai felé. Azt

<sup>21</sup> KLIP André: The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2012/4. 368.

<sup>22</sup> EPPD Rendelet, (3) preambulumbekzdés.

<sup>23</sup> Magyarországon pl. az OLAF ajánlások 100%-ában elrendelik a nyomozást. Az elrendelt nyomozások 47 %-ában kerül sor vádemelésre (Németország: 21%, Csehország: 25%, Görögország: 73%, Málta: 100%, Finnország és Írország: 0%, uniós átlag: 42%. Forrás: Európai Csalásellenes Hivatal 2017. évi tevékenységi jelentése. [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf) (letöltés időpontja: 2019.05.31.)

<sup>24</sup> Nem a legfontosabb, de az egyik legnagyobb publicitást nyert példa: 31 éve történt meg az azóta is az uniós túlszabályozás non plus ultrájaként emlegetett ajánlás kibocsátása az uborka maximális görbületéről. (Az ajánlás már nincsen hatályban.)

sem nem tudhatjuk, hogy jogos-e ez a bizalmatlanság, mivel jelenleg inkább csak az ezzel kapcsolatos percepciókat ismerjük. Viszont csupán percepciókra alapítani egy jogintézmény indokait nagyon borús jövőképet táplál, és tovább mélyítheti az EU polgároktól való elidegenedését. Tegyük hozzá gyorsan, hogy ennél nem csak az EU intézményei felől a tagállami intézmények felé mutató bizalmatlanságról<sup>25</sup> van szó. Az EU intézményeinek jogi aktusai gyakran tükrözik egy vagy több tagállam más tagállamokkal szembeni felfogását is, ennek megfelelően „nem minden esetben elégségesnek” gondolni a tagállami erőfeszítéseket jelentheti azt is, hogy azok csak bizonyos tagállamok bizonyos aktusai esetében nem elégségesek. Így az EPPO Rendelet (3) és (12) preambulumbekzdése a tagállamok közötti bizalmatlanság manifesztációjaként is felfogható. Végül pedig alkalmas lehet a két idézett preambulumbekzdés arra is, hogy a tagállamon belül erodálja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat, hiszen miért fogadná el a polgár egyik vagy másik döntést bármely köztörvényes büntető ügyben, ha a „az Unió” maga deklarálta, hogy „a saját ügyei” tekintetében elégtelennek tartja a feladatra a tagállami hatóságokat.

Szakmai szempontból tehát indokolatlan, káros vagy haszontalan lenne a szupranacionális európai büntetőjog és az Európai Ügyészség? Nem erről van szó, hanem csupán arról, hogy *akkor mutatkoznak az ismertettekhez hasonló jelentős kérdőjelek e témák kapcsán, ha azokat a hagyományos, állam-alapú büntetőjog alapjáról vizsgálják és próbálják megmagyarázni*. Holott egy európai közjog irányából történő megközelítés több mint kézenfekvő volna, hiszen más jogágak által már kijárt ösvényről van szó.

Az Európai Unió maga nem más, mint az európai integráció egy időpillanatra kivetített állapota. Az európai uniós *acquis* – leegyszerűsítve – az integrációt elősegítő jog összessége. Az EU fő gazdaságpolitikai célját az EGK-t megalapító Római Szerződés határozta meg, az ennek alapjául szolgáló konkrét célkitűzést az EUMSZ 26. cikke tartalmazza. Eszerint az Európai Unió célja a gazdasági fejlődés, a növekedés, a gazdasági teljesítmények minél magasabb szintű konvergenciája, az életszínvonal és életminőség emelése. Ennek érdekében hozza létre és tartja fenn az Unió a belső piacot, az Európai Unió legsikeresebb vívmányát. Az Európai Unió gazdaságpolitikai célját megvalósító konkrét célkitűzést, az egységes belső piacot tehát nem elég létrehozni, azt fenn is kell tartani. Az integráció ellen ható két legfontosabb tényező az izoláció és a kétsébséges Európa jelensége. A négy piaci szabadság által biztosított egységes belső piac izoláció elleni folyamatos védelme az uniós jog egyik célja és feladata. Látható, hogy létezik tagállami és uniós agrárjog, kereskedelmi jog és versenyjog is, ezeknek azonban a jogági jellege eltér tagállami és uniós szinten. Az agrárjog alapvetően egy polgári jogi

<sup>25</sup> Más vonatkozásai miatt ugyan, de ide kívánczik az Európai Unió Bírósága ítélete a C-508/18. és C-82/19. PPU. sz. egyesített ügyekben (2019. május 27.), amely kimondta, hogy az igazságügyi minisztériumokhoz rendeltségük okán a német tartományi ügyészségek nem tekinthetők független igazságügyi hatóságoknak, s ilyenként nem bocsáthatnak ki európai elfogatóparancsot. Az ítélet szövege magyarul elérhető:  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=624325> (letöltés időpontja: 2019.05.31.)

alapú, a tulajdonszerzés sajátosságaira fókuszáló jogág, a versenyjog pedig a gazdasági verseny létét, tisztaságát hivatott biztosítani. Uniós szinten viszont jellegük megváltozik, mindkettő az integrációt védő joganyaggá válik, a versenyjog úgy, hogy a jogi szabályozás középpontjában immár nem a verseny intézményének, hanem az egységes belső piacnak a védelme áll. A közös európai büntetőjogra is így, európai közjogi irányból kellene tekintenünk, hiszen nem azért lenne szükség rá, mert a csalással okozott kár mértéke jelentős, és nem is azért, mert a tagállami védelem hiányos vagy nem megbízható, hanem azért, mert a csalásokra adott eltérő tagállami válasz a védelem eltérő szintjét hozza létre. Ez pedig tagállamonként eltérő gazdasági feltételeket, eltérően befolyásolt gazdasági klímát eredményez, ami aláássa az integrációt.

Az európai védelem azért felemás, mert annak fókuszában a csalással okozott kár és vagyoni hátrány elhárítása áll, ez azonban nem indokol szupranacionális védelmet. A belső piac zavartalan működéséhez fűződő érdek viszont igényelné ezt, egy uniós szintű integrációs büntetőjog formájában, csak hogy a helytelenül megválasztott jogalap és jogi tárgy, a kizárólag az integrációt sértő egyetlen bűncselekmény (csalás) esetében az azonos szintű védelem biztosításának az elmaradása összességében inkább a problémák, mintsem a megoldások számát növeli. Fel kellene ismerni, hogy a védelem nem az Európai Unió pénzügyi érdekeit, hanem az Európai Unió integrációhoz fűződő érdekeit illeti meg, mert utóbbi büntetőjogi szempontból EU-s jogtárgy, az előbbi nem az. Így már meg lehetne alkotni az EU integrációs érdekeit sértő bűncselekmény elleni büntetőjogi védelem szabályait. Azoknak azonban nem minimumszabályokat kell tartalmazniuk, hanem élni kell az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdés teljes erejével, és azonos szabályok megalkotását kell előírni. A büntetőjogi szabályozásnak ezen a kifejezetten szűk területén a védelem azonossága nem feltétlenül a leghatékonyabb, leghigorúbb védelmet kell, hogy jelentse. Az se túlzás, hogy az azonosan rossz védelem is jobb, mint a tagállamonként más-más védelem. Az azonos védelmet viszont minden eszközzel garantálni kell, legyen az akár az együttműködés meglévő intézményeinek jobb kihasználása, akár az Európai Ügyészség.

---

---