
Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban

Udvarhelyi Bence *

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Uniónak nagyon komoly gondot okoznak az uniós költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekmények. Az Uniónak a tagállamoktól független, önálló költségvetése van, amely sokféle, rendkívül változatos kriminális magatartás célpontja. A Bizottság legutóbbi, 2012-es jelentése összesen 13.436 szabálytalanságról (ebből 1.231 csalárd szabálytalanságról) számolt be, amely összértéke mintegy 3,4 milliárd eurót tesz ki.¹ Bár a hivatalos adatok szerint a csalások által érintett összeg mindössze a költségvetés 1-2%-át teszi ki, egyes becslések szerint az uniós költségvetés 10-20%-a tűnik el jogellenes módon.²

A nemzetközi csalások ilyen fokú térnyerése három okra vezethető vissza. Első ok az európai jogrend bonyolultsága, amely alkalmat ad a bűnözőknek a jogi kiskapuk igénybeviteléhez. Másrészt problémát jelent, hogy a Bizottság által folyósított pénzügyi támogatásokat a tagállamokban használják fel, így az Unió csak igen nehezen tudja ellenőrizni az uniós források felhasználásának jogszerűségét. Harmadrészt pedig a felfedezett csalások során alkalmazott szankciók sem hatékonyak, mivel az elkövető sok esetben nem fizeti vissza a csalással szerzett pénzeket, az ehhez szükséges apparátus hiányzik.³

Különösen fontos feladatot jelent tehát az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés megfelelő kereteinek megteremtése, amiben az Unió mellett a tagállamok is nagy szerepet játszanak. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar jogalkotó mennyiben tett eleget az uniós jogból fakadó kötelezettségeinek, és hogyan biztosítja az Unió költségvetésének büntetőjogi védelmét.

* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem. 2012. évi éves jelentés [COM(2013) 548.]

² Lásd például: Miskolczi Barna: Mulasztás? Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül, *Ügyészek Lapja*, 2007/1, 27. o.

³ Mátyás Imre: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XVII*. Miskolc University Press, Miskolc, 2000, 145. o.

2. Büntetőjogi eszközök a pénzügyi érdekek védelmére – rövid Uniós helyzetkép

Bár az alapító szerződések eredetileg nem tartalmaztak a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó rendelkezéseket, az Európai Közösség viszonylag korán, az 1960-as és 1970-es években felismerte a visszaélések elleni fellépés szükségességét. A pénzügyi érdekek védelmét kezdetben ún. *szektorális irányelvekkel* próbálták megteremteni, azonban az egységes szabályozás hiánya és a Bizottság ellenőrzési jogosítványának eltérősége országonként különböző szintű védelemhez vezetett. Ezért felmerült az igény a tagállami védelmet meghaladó, közösségi szintű védelem kialakítására.⁴ Ennek érdekében 1995-ben az Európai Unió két jogi aktust fogadott el: egy *rendeletet*⁵ és egy *egyezményt*.⁶ A rendelet tartalmazta a pénzügyi érdekeket sértő magatartások elleni fellépés közigazgatási jogi eszközeit, míg az egyezmény a csalások elleni büntetőjogi fellépést tette lehetővé.

Az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény* elsődleges célja a tagállamok közti együttműködés erősítése és a büntetőjogi fogalmak egységesítése.⁷ A csalás elleni egységes büntetőjogi fellépés első lépése egy egységes fogalom megalkotása, ennek érdekében az egyezmény meghatározza a *Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát*:

- 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 előbbiekkal megegyező következményekkel,
 - az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;
- b) a bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:
- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai

⁴ Karsai Krisztina: Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről, *Európai Jog*, 2002/5, 14. o.

⁵ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL L 312., 1995.12.23. 1-4.o.)

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. június 26-án elfogadott egyezmény (HL C 316., 1995.11.27. 49-57.o.). Az egyezményt a francia nyelvű elnevezésének (*Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*) rövidítése alapján PIF egyezménynek szokták nevezni.

⁷ Delmas-Marty, Mireille: Az Európai Unió és a büntetőjog, in: *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére* (szerk.: Lévay Miklós – Kigyóssy Katinka), Bibo Kiadó, Miskolc, 2004, 45-46. o.

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.⁸

Az egyezmény az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát két oldalról, a kiadásokkal és a bevételekkel összefüggésben megvalósuló csalárd magatartások szempontjából határozza meg. A két oldalt sértő *elkövetési magatartások* nagy részben azonosak, a különbség elsősorban az *eredményben* mutatkozik meg: a kiadásokra elkövetett csalás eredménye a pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása, a bevételekre történő elkövetés esetén pedig a pénzeszközök jogtalan csökkentése. Mivel a közösségi csalás eredménybűncselekmény, a befejezettséghez mindkét fordulat esetén szükséges az, hogy az eredmény ténylegesen bekövetkezzen.⁹ Az egyezmény mindkét esetben kizárólag a *szándékos* elkövetést rendeli büntetni, a gondatlanságból elkövetett csalást nem. Az egyezmény kötelezi a tagállamokat, hogy a közösségi csalást – valamint annak kísérletét, az abban való részvételt, valamint a felbujtást – nyilvánítsák bűncselekménnyé és hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntessék.¹⁰ Súlyos csalások esetére a tagállamok kötelesek szabadságvesztéssel járó büntetést előírni, ugyanakkor kisebb súlyú csalásoknál a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy büntetőjogi vagy más jellegű szankciókat írnak elő.¹¹ Az egyezmény előírja továbbá a tagállamoknak, hogy a nemzeti jogban meghatározott elvekkel összhangban biztosítsák a vállalkozások vezetőinek büntetőjogi felelősségre vonhatóságát.

Az egyezményhez később *három kiegészítő jegyzőkönyvet* is csatoltak.¹² Ezek a Közösség pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények (aktív és passzív vesztegetés, pénzmosás) elleni büntetőjogi fellépésről, az Európai Bíróság jogköréről, valamint a jogi személyek felelősségre vonásnak megteremtéséről rendelkeznek.

⁸ PIF egyezmény 1. cikk (1) bekezdés.

⁹ Ligeti Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 191. o.

¹⁰ PIF egyezmény 1. cikk (2) bekezdés.

¹¹ PIF egyezmény 2. cikk (1)-(2) bekezdés. Súlyos csalásról akkor beszélhetünk, ha az elkövetési érték eléri vagy meghaladja az egyes tagállamok által meghatározott minimum összeget, amely 50.000 ECU-nél (eurónál) nem lehet magasabb. Kisebbségnek akkor minősül a csalás, ha az elkövetési érték kevesebb, mint 4.000 ECU (euró), és más súlyosbító körülmény nem merül fel.

¹² Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez [HL C 313., 1996.10.23. 2-10.o.]; Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága általi, előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről [HL C 151., 1997.05.20. 2-14.o.]; Második Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez [HL C 221., 1997.07.19. 12-22.o.].

A PIF egyezmény legnagyobb érdeme az volt, hogy meghatározta az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás egységes fogalmát, ezzel pedig jelentős szerepet játszott a tagállamok büntetőjogának harmonizálása terén. Súlyos problémát jelentett azonban, hogy a tagállami ratifikációk elhúzódása miatt az egyezmény csak évekkel később lépett hatályba, és a legtöbb tagállam nem is ültette át megfelelően az egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek rendelkezéseit a nemzeti jogába. Emiatt az egyezmény nem tudott kellően hozzájárulni az Unió pénzügyi érdekeinek egységes és hatékony védelméhez.¹³ Ezt felismerve a Bizottság már 2001-ben kidolgozott egy *irányelvjavaslatot*¹⁴ a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről, amelyet azonban nem fogadtak el.

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-i hatálybalépését követően ismét felmerült az igény a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmének irányelvi szintű újraszabályozására. A Lisszaboni Szerződés ugyanis jelentősen megerősítette az Unió ezzel kapcsolatos hatáskörét és megteremtette a jogalapot egy szupranacionális büntetőjogi szabályozás kialakítására.¹⁵ A Bizottság, élve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 325. cikkében foglalt hatáskörével, 2012-ben egy újabb *irányelvjavaslatot* dolgozott ki, amely a PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei helyébe lépne, hatályon kívül helyezve azokat.¹⁶

A javaslat újból megadja az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát, ami lényegében megegyezik a PIF egyezményben használt definícióval.¹⁷ A javaslat nem csak a szigorú értelemben vett csalást szabályozza, hanem további négy olyan bűncselekményt is, amelyek károsíthatják az uniós költségvetést: a közbeszerzési ajánlattevők tisztességtelen magatartását, a pénzmosást, az aktív és passzív korrupciót és a hűtlen kezelést.¹⁸

A javaslat előírja a fent említett bűncselekmények büntetendővé nyilvánítását, és a természetes és jogi személy elkövetők felelősségre vonását. A korábbi dokumentumokhoz hasonlóan az irányelvjavaslat is kötelezi a tagállamokat, hogy a bűncselekményeket hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal büntessék. Ez alól egy kivétel van: a tagállamok a kisebb súlyú csalások elkövetésére közigazgatási szankciókat is előírhatnak.¹⁹ Meghatározott értékhatár (100.000 euró; korrupció vagy pénzmosás esetében 30.000 euró) elérése esetén a tagállamok kötelesek szabadságvesztés-büntetést előírni. Az

¹³ Rosenau, Henning: Zur Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeineuropäischen Strafgesetzbuch? *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 1/2008, 10. o.

¹⁴ Az Európai Bizottság irányelvjavaslata a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről (COM(2001) 272., módosította COM(2002) 577.).

¹⁵ Jacsó Judit: Gondolatok az Európai Unió költségvetésének büntetőjogi védelméről a Lisszaboni Szerződés tükrében, in: *Tanulmányok Dr. Dr. h. c. Horváth Tibor professor emeritus 85. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Róth Erika), Bitor Kiadó, Miskolc, 2012, 65. o.

¹⁶ Az Európai Bizottság irányelvjavaslata az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [COM(2012) 363.].

¹⁷ Javaslat 3. cikk.

¹⁸ Javaslat 4. cikk (1)-(4) bekezdés. Ezeket a deliktumokat a javaslat összefoglaló néven az Unió pénzügyi érdekeit érintő, csaláshoz kapcsolódó bűncselekményeknek nevezi.

¹⁹ Javaslat 7. cikk (1)-(2) bekezdés. A kisebb súlyú csalásokra vonatkozó értékhatár ugyanakkor a korábbi 4.000 euróról 10.000 euróra emelkedett.

egyezménytől eltérően a javaslat a szankció alsó és felső határát is előírja: a tagállamoknak minimális büntetesként legalább 6 hónapos és maximális büntetesként legalább 5 éves szabadságvesztést kell előírniuk, bünszervezetben történő elkövetés esetén pedig az elkövetőket legalább 10 éves szabadságvesztés-büntetéssel kell fenyegetni.²⁰

A Bizottság 2012. évi javaslata tehát számos formai és tartalmi változást hozott. Fontos azonban megemlíteni, hogy jelenleg még a PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei vannak hatályban, mivel az irányelvjavaslat elfogadása immár több mint egy éve húzódik. Ez jól mutatja, hogy a tagállamok még mindig nem mondanak le könnyen a szuverenitásukról a büntetőjogot érintő kérdésekben.

3. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban

3.1. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése. Bár Magyarország a PIF egyezményt csak 2009-ben ratifikálta,²¹ a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét már az uniós csatlakozás előtt megteremtette.²² Az egyezménynek való megfelelés érdekében a 2002. április 1-én hatályba lépett 2001. évi CXXI. törvény az 1978. évi Btk.²³ gazdasági bűncselekményeket szabályozó XVII. fejezetébe illesztette az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek megsértése elnevezésű bűncselekményt. A magyar jogalkotó tehát – számos más uniós tagállammal ellentétben – nem a meglévő bűncselekményi tényállások módosításával próbált eleget tenni jogharmonizációs kötelezettségének, hanem új, külön büntetőjogi tényállást alkotott.

A bűncselekmény *jogi tárgya* az Európai Közösségek pénzügyi érdekei, a közösségi költségvetés bevételeinek és kiadásainak megfelelő működéséhez fűződő érdek, illetve a Közösség gazdasági célkitűzéseinek megvalósulásához fűződő érdek volt. *Elkövetési tárgyai* az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatások (kiadási oldal), illetve az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések (bevételi oldal) voltak.²⁴

A bűncselekménynek *három, egymástól különböző alapesetét* lehetett megkülönböztetni. A korábbi Btk. 314. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott első

²⁰ Javaslat 8. cikk (1)-(2) bekezdés.

²¹ 2009. évi CLIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján tett nyilatkozat kihirdetéséről.

²² Az egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek azon uniós dokumentumok közé tartoztak, amelyeket minden csatlakozás előtt álló tagállamnak kötelező volt átvenni. A pénzügyi érdekek védelmének megteremtését az is indokolta, hogy a tagjelölt országok számára több olyan előcsatlakozási pénzalap állt rendelkezésre, amelyeken keresztül a közösségi költségvetés károsítható volt. Lásd: Madai Sándor: Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről, *Rendészeti Szemle*, 2010/2, 97. o.

²³ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

²⁴ Gula József: A gazdasági bűncselekmények, in: Fehér Lenke – Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar büntetőjog. Különös rész*, Complex Kiadó, Budapest, 2009, 570. o.

két alapeset kisebb eltérésekkel ugyan, de lényegében a PIF egyezmény 1. cikkében meghatározott elkövetési magatartásokat szankcionálta, a (3)-(4) bekezdés pedig az egyezmény 3. cikke alapján a vállalkozások vezetőinek felelősségét szabályozta.

3.1.1. A bűncselekmény első alapesete. Az első alapeset *elkövetési magatartásai* a következők voltak: a 314. § (1) bekezdés a) pont szerinti támogatásokkal és b) pont szerinti befizetésekkel kapcsolatban

- valótlan tartalmú nyilatkozat tétele,
- valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot felhasználása,
- az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása,
- az előírt tájékoztatási kötelezettség megtévesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése.

A bűncselekmény első alapesete a közösségi költségvetéssel kapcsolatos megtévesztő jellegű magatartásokat pönalizálta. A bűncselekmény ezen alapesete mind aktív tevékenységgel, mind pedig mulasztással megvalósítható volt.²⁵ A tényállás *materiális deliktum*, így csak akkor vált befejezetté, ha az *eredmény* is bekövetkezett, vagyis ha az Európai Közösségek költségvetése károsult. E körben azonban a korábbi Btk. 137. § 5. pontjában meghatározott kár-fogalom nem volt alkalmazható, mivel a közösségi költségvetést nemcsak a tényleges vagyonszökkenés, hanem az elmaradt bevételek is károsíthatják.²⁶ Ezért a károsulás inkább a vagyoni hátrány fogalmának volt megfeleltethető. A PIF egyezménytől eltérően a tényállás a különböző mértékű károkozásokat értékhatárok bevezetésével nem differenciálta, így bármilyen összegű kár okozása tényállásszerű lehetett.²⁷

A bűncselekmény *alanya* bárki lehetett, az alapeset kizárólag *szándékosan* – egyenes vagy eshetőleges szándékkal – volt elkövethető. Az elkövetőnek tisztában kellett lennie azzal, hogy az általa tett nyilatkozat valótlan, a felhasznált okirat hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú, illetve hogy őt tájékoztatási kötelezettség terheli és annak nem megfelelően tesz eleget. A szándéknak az eredményre, vagyis a Közösség költségvetésének károsítására is ki kellett terjednie.²⁸

²⁵ Tóth Mihály: *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2002, 453. o.

²⁶ Molnár Gábor: *A gazdasági bűncselekmények*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009, 211. o.

²⁷ Az értékhatár szerinti differenciálás hiánya miatt a magyar szabályozás ellentétben állt az egyezmény 2. cikkével, hiszen a jogalkotó akár csekély összegre történő elkövetés esetén is öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette az elkövetőt, míg az egyezmény csak 50.000 euró felett teszi kötelezővé a szabadságvesztés előírását, 4.000 eurónál kisebb összegű csalásoknál pedig a büntetőjogi védelmet se tartja feltétlenül szükségesnek. Bár az egyezmény 9. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállam szigorúbb szabályokat tartson fenn, így Magyarország az átültetés során jogszerűen, az egyezménynek megfelelően járt el, célszerűbb lett volna a szankciók terén valamilyen értékhatár szerinti különbségtételt a tényállásba foglalni. Ez ugyanis azzal a követelménnyel is járt, hogy – mivel a Btk. 310. §-ában szabályozott adócsalás tényállása tartalmazott értékhatár szerinti differenciálást – a magyar jogalkotó indokolatlanul tett különbséget hazánk és az Európai Közösség pénzügyi érdekei között, mivel az utóbbit szigorúbban védte.

²⁸ Gula: *A gazdasági bűncselekmények*, 572-573. o.

3.1.2. A bűncselekmény második alapesete. A második alapeset *elkövetési magatartása* a már megszerzett támogatás, illetve kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása volt. Alapvető érdek fűződik ugyanis ahhoz, hogy a különböző támogatásokat céljuknak megfelelően használják fel. Ezen alapeset már *immateriális deliktum*, eredményt nem tartalmazott, befejezetté akkor vált, ha az elkövető a támogatás teljes összegét kimerítette. A bűncselekményt bárki elkövethette, egyenes vagy eshetőleges szándékkal. Az elkövetőnek tisztában kellett lennie a támogatás vagy kedvezmény jóváhagyott céljával, és azzal, hogy ettől eltérően használja fel azt, és ez iránt legalább közömbösnek kellett lennie.²⁹

3.1.3. A bűncselekmény harmadik alapesete. A bűncselekmény harmadik alapesete a gazdálkodó szervezet vezetőjének, illetve az ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagjának vagy dolgozójának speciális felelősségét szabályozta.³⁰ Az *elkövetési magatartás* az e személyeket terhelő felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség elmulasztása, nem megfelelő teljesítése volt.

A felelősségre vonás feltétele az volt, hogy az első két alapesetben meghatározott magatartást a *gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója* a *gazdálkodó szervezet érdekében* kövesse el. A vezető felelősségre vonása nem volt megállapítható, ha az alapcselekményt a tag vagy a dolgozó saját érdekében, saját vagyoni haszonszerzés céljából követte el, és akkor sem, ha az alapcselekményt gondatlanságból valósították meg, mivel ez esetben a szervezet érdekében történő elkövetés fogalmilag kizárt.³¹ A tagnak vagy dolgozónak a bűncselekményét legalább kísérleti szakba kellett juttatnia.³² A vezető felelősségre vonásának másik alapvető feltétele volt, hogy *a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítése az elkövetést megakadályozhatta volna*. A tényállásszerűséghez nem volt szükséges annak bizonyítása, hogy az ellenőrzés vagy felügyelet eredményeként a dolgozó vagy a tag a cselekményét egyáltalán nem követhette volna el, elegendő volt annak a lehetősége, hogy az ellenőrzés vagy felügyelet teljesítése az elkövetését megakadályozhatta volna. Nem volt megállapítható a tényállás, ha a bűncselekményt az ellenőrzés és felügyelet megfelelő teljesítés sem hárihatta volna el.³³ Nem valósult meg a felelősség e formája akkor sem, ha a bűncselekmény elkövetése során a vezető és a tag között szándékegység állt fenn. Ebben az esetben a vezetőt a 314. § (1) vagy (2) bekezdése szerinti bűncselekmény társtetteseként vagy részeseként lehetett felelősségre vonni.³⁴

Ezen alapeset *tiszta mulasztásos deliktum*, eredményt nem tartalmazott. Befejezetté akkor vált, amikor a tag vagy a dolgozó a bűncselekménye elkövetését megkezdte. *Alanya* kizárólag gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója lehetett. Az alapeset kizárólag *önálló*

²⁹ Gula: *A gazdasági bűncselekmények*, 572-573. o.; Karsai: i. m. 20. o.

³⁰ A gazdálkodó szervezet fogalmát a korábbi Btk. 137. § 19. pontja határozta meg.

³¹ Sántha Ferenc: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a gazdasági vezetők speciális büntetőjogi felelőssége, in: *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihatásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén* (szerk.: Lévy Miklós), Bibor Kiadó, Miskolc, 2004, 178. o.

³² Karsai: i. m. 20-21. o.

³³ Gula: *A gazdasági bűncselekmények*, 572-573. o.

³⁴ Molnár: *A gazdasági bűncselekmények*, 210. o.

tettesként volt elkövethető, mivel a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettség minden vezetőt saját személyében terhel, így a társtetteség megállapítása kizárt volt.³⁵ Az előző két alapesettel ellentétben a vezetők speciális felelőssége *szándékos és gondatlan* elkövetés esetén egyaránt megállapítható volt.

3.2. Elhatárolási és jogalkalmazási problémák a tényállással kapcsolatban. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállással kapcsolatban számos kritikát lehetett megfogalmazni. A legnagyobb problémát az jelentette, hogy a jogalkotó egy olyan tényállást alkotott, amely a már meglévő, kiforrott joggyakorlattal rendelkező tényállások (csalás, okirattal kapcsolatos bűncselekmények, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése) számára teremtett konkurenciát, anélkül, hogy erre reális indoka lett volna, és ezzel komoly elhatárolási problémákat okozott.³⁶

Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése és a *csalás* elhatárolásánál abból lehetett kiindulni, hogy az előbbi tényállásban a jogtalan haszonszerzési célzat nem szerepelt, így az akkor is megállapítható volt, ha a csalás nem állt fenn. Valódi alaki halmazat megállapítása a részben azonos jogtárgysértés miatt azonban akkor is kizárt volt, ha mindkét bűncselekmény tényállási elemei egyaránt megvalósultak. Ilyenkor mindaddig a gazdasági bűncselekményt kellett megállapítani, amíg a csalás büntetési tétele nem volt súlyosabb, ellenkező esetben pedig a *konzumpció elve* alapján a cselekmény kizárólag csalásnak minősült.³⁷

A bűncselekmény egyik elkövetési magatartása a valótlan tartalmú, hamis, vagy hamisított okirat felhasználása volt, így felmerült az *okirattal kapcsolatos bűncselekményektől* való elhatárolás kérdése is. Az elkövetési magatartások azonossága ellenére a deliktum és a korábbi Btk. 276. § szerinti *magánokirat-hamisítás*, illetve a 274. § (1) bekezdés b) és c) pont szerinti *közokirat-hamisítás* között nem állt fenn alaki halmazat, mivel a közbizalom elleni bűncselekmények általános tényállásaihoz képest a Btk. 314. §-a további szűkítő feltételeket is értékelt, így az alaki halmazat csak látszólagos volt, és a *specialitás elve* alapján csak a gazdasági bűncselekményt lehetett megállapítani. Más volt a helyzet azonban az anyagi halmazat esetében. Ha ugyanis például valaki a jogosulatlan támogatás megszerzése céljából hamis közokiratot készített vagy a közokirat tartalmát meghamisította, és ezt később a 314. §-ban szabályozott deliktum elkövetése céljából felhasználta, a bűncselekmény mellett a 274. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közokirat-hamisítás halmazatban megállapítható volt.³⁸

Különösen nehéz elhatárolási problémák merültek fel a 314. § (1) bekezdés b) pontjában szabályozott, a bevételi oldalt sértő bűncselekmény és a korábbi Btk. 312. § szerinti *csempészet*, illetve a 310. § szerinti *ÁFA-ra elkövetett adócsalás* között. Ha ugyanis valaki a vámteher alól való mentesülés céljából árut csempészett egy tagállamba, vagy ÁFA-csalást követett el, ezzel az Európai

³⁵ Uo. 211. o.

³⁶ Madai: i. m. 99. o.

³⁷ Molnár: *A gazdasági bűncselekmények*, 213. o. Lásd: 3/2009. Büntető jogegységi határozat a csalás (Btk. 318. §) büntette kölcsön felvételével kapcsolatos minősítésének egyes kérdéseiről.

³⁸ BH 2009. 169.

Közösség költségvetését is szükségképpen károsította.³⁹ Az elhatárolást az is tovább nehezítette, hogy a három bűncselekmény jogi tárgya részben azonos volt⁴⁰ és mindhárom bűncselekmény elkövetési magatartási között szerepelt a valótlan nyilatkozattétel, illetve a megtevésztés valamely másképp nevesített formája.⁴¹

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése és a csempészet között az azonos jogi tárgy miatt a halmazat csak látszólagos volt, és kizárólag súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett bűncselekményt, vagyis az esetek többségében az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértését lehetett megállapítani.⁴² Az ÁFÁ-ra elkövetett adócsalás esetében a jogi tárgyak már részben különböztek egymástól, ezért egyes szerzők álláspontja szerint a két bűncselekményt halmazata valóságos volt.⁴³ Más vélemények szerint a halmazat megállapítása azzal járt volna, hogy az egyes adónemekre elkövetett adócsalások különböző megítélésben részesültek volna, hiszen az ÁFÁ-ra elkövetett adócsalás esetén halmazatban mindkét bűncselekményt meg kellett volna állapítani, míg például személyi jövedelemadóra történő elkövetés esetén az elkövető csak adócsalásért felelt volna.⁴⁴ A halmazat ezért itt is csak látszólagos volt, és csak a súlyosabb bűncselekmény megállapítására kerülhetett sor.

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése leginkább a korábbi Btk. 288. §-ában szabályozott *jogosulatlan gazdasági előny megszerzésével* mutatott hasonlóságot. E bűncselekmény tényállása két alapesetet különböztetett meg. Az *első alapeset* elkövetési magatartása a meghatározott forrásból (központi, önkormányzati költségvetésből, elkülönített állami pénzalapokból, külföldi államtól vagy nemzetközi szervezettől) származó pénzügyi támogatás vagy más gazdasági előny megszerzése volt, valótlan tartalmú nyilatkozat tételével, illetve valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználásával. Ez a fordulat a 314. § (1) bekezdésében foglalt elkövetési magatartásokkal egyezett meg, azzal, hogy a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése ebben a tényállásban nem szerepelt. A bűncselekmény *második alapesete* szerint volt büntetendő, aki a céljelleggel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használta fel, és az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget, továbbá, aki a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatban előírt elszámolási vagy

³⁹ A vámokból és a hozzáadottérték-adóból származó bevételek bizonyos hányada ugyanis az Európai Unió költségvetésébe kerül. Az uniós költségvetés felépítéséről bővebben lásd: Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 253-260. o.

⁴⁰ Az adócsalás jogi tárgya elsődlegesen az állam pénzgazdálkodásának, a költségvetés törvényes működéséhez és az adók, járulékok megfizetéséhez fűződő jogi érdek volt. Az ÁFÁ-ra elkövetett adócsalás azonban annyiban speciális volt, hogy mivel a tagállami ÁFA-bevétel 0,3%-a saját forrásként az uniós költségvetésbe kerül, így a bűncselekmény az Unió pénzügyi érdekeit is sértette. A közös költségvetés bevételeit képezik a vámok is, így a csempészet jogi tárgya elsődlegesen a közösségi költségvetés rendje volt, mivel azonban a tagállamok a vámbevétel 25%-át a beszedés költségeinek fedezésére visszatartathatják, ezért a bűncselekmény közvetett módon a magyar költségvetést is sértette. Halász Zsolt: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései*, *Magyar Közigazgatás*, 2006/10, 632. o.

⁴¹ Halász: i. m. 632-633. o.; Miskolczi: *Mulasztás?* 33-35. o.

⁴² Miskolczi: *Mulasztás?* 34-35. o.

⁴³ *Uo.* 35. o.

⁴⁴ Halász: i. m. 633. o.

számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel. Ez a második alapeset a 314. § (2) bekezdés a) pontjával egyezett meg, azzal a különbséggel, hogy míg a 314. § már önmagában a céltól eltérő felhasználását is büntetni rendelte, addig a 288. § alapján az elkövető csak akkor volt felelősségre vonható, ha a visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget. Ez komoly problémát jelentett, hiszen a különbségtétel révén a nemzeti források büntetőjogi védelme szűkebb körű volt, mint az uniós forrásoké. A jogalkotó ugyan szabadon eldöntheti, hogy a büntetőjogi védelem határát hol húzza meg, de azt egységesen kellett volna meghatározni, indokolatlan volt különbséget tenni a nemzeti és az uniós források között.⁴⁵

A korábbi Btk. a két bűncselekmény elhatárolását egyértelművé tette, mivel a 288/A. § kimondta, hogy a 288. § nem alkalmazható, ha a bűncselekményt az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokkal, illetőleg az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetésekkel kapcsolatban követik el. A 314. § tehát a *specialitás elve* alapján kizárta az általánosabb 288. § alkalmazását. A gyakorlatban ugyanakkor problémát jelentett, hogy az uniós forrásból származó támogatások nagy része kiegészítő jellegű, vagyis olyan projektekhez kapcsolódik, amelyeket az adott tagállam is támogatásban részesít. Ilyen esetekben a támogatás uniós és tagállami része nem különül el egymástól, az uniós finanszírozás arányát gyakran nem lehet megállapítani. Ezekre az esetekben a 288/A. § kizáró rendelkezése nem érvényesült, vagyis a két bűncselekmény megállapítható volt halmazatban.⁴⁶

A problémás kérdéseket látva nyugodtan kijelenthető, hogy a magyar jogalkotó szerencsésebben döntött volna, ha az Európai Közösség pénzügyi érdekének védelmét nem egy új tényállás megalkotásával, hanem a csalás és a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése tényállások megfelelő módosításával biztosította volna. Ezáltal elkerülhetők lettek volna a tényállással kapcsolatos bizonytalanságok és elhatárolási problémák, valamint erre a cselekményi körre is alkalmazható lett volna a csalás vonatkozásában kialakult bírói gyakorlat, az új tényállás ugyanis számottevő gyakorlattal nem rendelkezett.⁴⁷ Részben ezekre is vezethető vissza, hogy végül a 2011. évi LXIII. törvény 2012. január 1-jével a 314. §-t hatályon kívül helyezte és a bűncselekményt a 310. § által szabályozott költségvetési csalás tényállása alá vonta.

3.3. A költségvetési csalás. A költségvetési csalás tényállását a 2011. évi LXIII. törvény iktatta be a korábbi Btk.-ban, amit a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk.⁴⁸ is a tényállás kisebb módosításával átvett. A tényállás megalkotásának az elsődleges célja az volt, hogy a költségvetést sértő valamennyi bűncselekményt egy cím alá vonják össze. Ez alábbi bűncselekményeket érintette:

a) bevételi oldalon:

⁴⁵ Madai: i. m. 100. o.

⁴⁶ Halász: i. m. 631-632. o.

⁴⁷ Madai: i. m. 101-102. o.

⁴⁸ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

- adócsalás,
 - munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás,
 - visszaélés jövedékkel,
 - csempészet,
 - az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése,
 - ÁFA-ra elkövetett csalás,
 - csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár;
- b) kiadási oldalon:
- jogosulatlan gazdasági előny megszerzése,
 - az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése,
 - a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár.

A 2011. évi LXIII. törvény miniszteri indokolása szerint törvényhozó a tényállás megalkotásánál azt a célt tűzte ki, hogy magát a költségvetést állítsa a védelem fókuszába és az annak sérelmét jelentő elkövetési magatartásokat a lehető legabsztraktabb módon fogalmazza meg, hogy ily módon kiiktassa a különböző „kiskapukat” és visszaélési lehetőségeket, és ezáltal fokozza a védelem hatékonyságát. Az új szabályozás segített kiküszöbölni az egyes korábbi rokon tényállások között fennálló, szükségtelen különbségeket,⁴⁹ egységesítette az széttagolt bűncselekményi értékhatárokat, és egységes, differenciált, egyes részselekmények esetén a korábbinál szigorúbb szankciórendszert vezetett be. A tényállás továbbá a költségvetést sértő valamennyi magatartás egy tényállás alá vonásával törvényi egységet hozott létre, amivel megszüntette a korábbi elhatárolási és halmazati problémák nagy részét is.

Az új Btk. 396. §-a által szabályozott bűncselekmény *jogi tárgya* a miniszteri indokolás szerint közvetve a költségvetések prudens működéséhez fűződő társadalmi érdek, közvetlenül pedig maguk a költségvetések. A 396. § (9) bekezdés a) pontja szerinti értelmező rendelkezés meghatározza a költségvetés fogalmát: e szerint költségvetésen az államháztartás alrendszereinek költségvetését – ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat –, a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat kell érteni. Költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában elkövetett bűncselekmény tekintetében a felsoroltakon kívül költségvetésen a külföldi állam által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell.

Megoszlanak a vélemények a tekintetben, hogy a bűncselekménynek van-e *elkövetési tárgya*. Az viszont megállapítható, hogy a deliktum mind a *befizetési kötelezettségek*, mind pedig a (9) bekezdés a) pontjában felsorolt valamely költségvetésből származó *pénzeszközök* vonatkozásában megvalósítható.⁵⁰ A 2011. évi LXIII. törvény indokolása szerint a befizetési kötelezettségek nem

⁴⁹ Például a már említett különbség az EK pénzügyi érdekeinek megsértése és az adócsalás, illetve a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése között. Lásd: 3.1.1. és 3.2. fejezet.

⁵⁰ Gula József: A költségvetést károsító bűncselekmények, in: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévy Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar büntetőjog. Különös rész*, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2013, 605. o.

korlátozódnak az adókra, a vámokra, a vámtartozás megfizetését szolgáló biztosítékokra, illetve nem közösségi adókra és díjakra vonatkozó befizetési kötelezettségekre, hanem annál szélesebb kört ölelnek fel. Ide tartoznak a költségvetéssel szemben fennálló egyéb egyoldalú (pl. bírságfizetési), továbbá kontraktuális kötelezettségéből származó befizetési kötelezettségek is. Az új rendelkezés a lehető legszélesebb értelmű „pénzeszközök” szót használja, kiküszöbölve a korábbi tényállásban szereplő „támogatások” fogalmának a gyakorlatban elterjedt szűkítő értelmezéséből⁵¹ fakadó problémákat. Ezzel elhárult az akadály például az intervenciók támogatások, az export-visszatérítések, és az uniós költségvetéséből származó, megosztott kezelésű kifizetések sérelmének költségvetési csalásként minősítése elől. A költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában nem követelmény, hogy az jogszabályon alapuljon.

Az egyes hazai büntetőjogi tényállások és a PIF egyezmény elkövetési tárgyára vonatkozó szabályozását a következő táblázat hasonlítja össze:

Kölségvetési csalás (új Btk. 396. §)	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése (korábbi Btk. 314. §)	Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény
<ul style="list-style-type: none"> – a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség – a költségvetésből származó pénzeszközök 	<ul style="list-style-type: none"> – az EK által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések – az EK által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatások 	<ul style="list-style-type: none"> – az EK általános költségvetése vagy az EK kezelésében levő, illetve nevében kezelt költségvetés forrásai – az EK általános költségvetéséből vagy az EK kezelésében levő, illetve nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök

1. táblázat: *A bűncselekmény elkövetési tárgya*

A tényállás *három alapesetben* szabályozza a költségvetést károsító cselekményeket:

1. a szűkebb értelemben vett költségvetési csalás [396. § (1)-(5) bekezdés],
2. a jövedéki termékre elkövetett költségvetési csalás [396. § (6) bekezdés],⁵²
3. a költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatos elszámolási, számadási és tájékoztatási kötelezettség megszegése [396. § (7) bekezdés].

⁵¹ A támogatást ugyanis a 1605/2002/EK, Euratom Tanácsi Rendelet 108. cikkének fogalom-meghatározása szerint a költségvetésből nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulásként határozták meg.

⁵² A jövedékkel visszaélés külön bekezdésben való elhelyezésének oka az, hogy ez esetben a költségvetés sérelme nem csak megtévesztő magatartással következhet be. Mivel a bűncselekmény ezen fordulatával kapcsolatos uniós szabályokat nem a PIF egyezmény és a 2012-es irányelvjavaslat, hanem más uniós jogforrások tartalmazzák, részletes ismertetésére jelen tanulmány keretei között nem kerül sor.

3.3.1. A költségvetési csalás első alapesete. A költségvetési csalás első alapesetének *elkövetési magatartásait* a törvény három fordulatban határozza meg:

- a) Az első fordulat szerint büntetendő, aki a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában *mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tény elhallgatja.*

Az első két elkövetési magatartás vonatkozásában a csalás értelmezése körében kialakult ítélkezési gyakorlat az irányadó. A *tévedésbe ejtés* mindig aktív magatartás, az elkövető a valótlanítást valóságként tünteti fel, ami eredményeképp a megtévesztett tudatában hamis tudattartalom alakul ki. A *tévedésben tartás* az elkövető magatartásától függetlenül létező tévedés megerősítése vagy el nem oszlatása. Míg a *tévedés megerősítése* aktív tevékenység, addig a *tévedés el nem oszlatása* passzív magatartás, ami csak akkor minősül bűncselekménynek, ha az elkövetőnek jogi kötelessége a felvilágosítás, adatszolgáltatás. A tévedésbe ejtésnek vagy tartásnak az ügylet lényeges körülményeire kell vonatkoznia.⁵³

A *valótlan tartalmú nyilatkozat tétele* fordulatot a korábbi Btk. 314. § (1) bekezdése szabályozta és a PIF egyezményben is megtalálható. A *valós tény elhallgatása* szintén szerepel a PIF egyezményben, amely azonban a hazai büntetőjog logikájával összeegyeztethetetlen szóhasználatot („információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése”) tartalmaz, így indokolt volt az elkövetési magatartás a magyar büntetőjogi dogmatikának megfelelő pontosítása. Ezért a korábbi Btk. 314. § (1) bekezdése „az előírt tájékoztatási kötelezettség nem vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése” elnevezésű elkövetési magatartást tartalmazta. Az új Btk. tovább egyszerűsítette az elkövetési magatartást, amely a valós tény elhallgatása megnevezéssel került be a kódexbe.⁵⁴ A valós tény elhallgatása passzív magatartás, ami akkor tényállásszerű, ha a mulasztás a jogszabály vagy a kötelezettséget létesítő aktus által előírt közlési kötelezettség ellenére történik.⁵⁵

- b) A második fordulatot az valósítja meg, aki *a költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe*, amely tipikusan adó- és vámkedvezmények igénybevitelével követhető el.⁵⁶ Ez a fordulat a korábbi Btk. 314. § (2) bekezdés b) pontjában írt elkövetési magatartást („befizetéssel kapcsolatos kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása”)⁵⁷ veszi át és terjeszti ki az összes költségvetéssel kapcsolatos bevételi kedvezményre. Az új Btk. által használt jogosulatlan igénybevitel

⁵³ Molnár Gábor: A költségvetést károsító bűncselekmények, in: *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára* (szerk.: Kónya István), HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013, 1501. o.

⁵⁴ Miskolczi Barna: A költségvetést károsító bűncselekmények, in: *Új Btk. Kommentár* (szerk.: Polt Péter), Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 25-26. o.

⁵⁵ Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1501-1502. o.

⁵⁶ *Uo.* 1502. o.

⁵⁷ A PIF egyezmény az elkövetési magatartást „a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása” elnevezéssel szabályozza.

ugyanakkor átfogóbb fogalom, mint a korábbi céltól eltérő felhasználás, hiszen ez magába foglalja a kedvezmény jogosulatlan megszerzését is.⁵⁸

- c) A harmadik fordulat szerint az vonható felelősségre, aki *a költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel*. Ez a fordulat a korábbi Btk. 288. § (2) bekezdésében, valamint a 314. § (2) bekezdés a) pontjában írt elkövetési magatartásokat foglalja egybe, és terjeszti ki a (9) bekezdés a) pontja szerinti költségvetésekből származó valamennyi pénzeszközre.

A költségvetési csalás első alapesete *materiális deliktum*, megállapításának feltétele, hogy a tényállásszerű elkövetési magatartás egy vagy több költségvetésnek *vagyoni hátrányt* okozzon. A vagyoni hátrány fogalmát a Btk. 459. § (1) bekezdés 17. pontja határozza meg: törvény eltérő rendelkezése hiányában a vagyonban okozott kárt és az elmaradt vagyoni előnyt foglalja magába. Fontos megjegyezni, hogy a költségvetési csalás nem gazdasági bűncselekmény, ezért a vagyoni hátrány nem kizárólag piaci, gazdasági tevékenység eredményeképpen jöhet létre.⁵⁹ A költségvetés sajátos jellemzőire figyelemmel ezért a 396. § (9) bekezdés b) pontja tovább pontosítja a vagyoni hátrány fogalmát. Az értelmező rendelkezés szerint 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.

Mivel nem biztos, hogy a pénzeszközök egy költségvetésből származnak, és a befizetési kötelezettségek sem feltétlenül egy költségvetés tekintetében terhelik az elkövetőt, a jogalkotó az „*egy vagy több költségvetés*” fordulattal *törvényi egységet* teremt arra az esetre is, ha a cselekmény több költségvetésnek okoz vagyoni hátrányt. A deliktum azonban már egy költségvetésnek okozott vagyoni hátrány esetén is tényállásszerű.⁶⁰ A bűncselekmény az elkövetési magatartások megkezdésével lép a kísérlet szakaszába és az eredmény bekövetkezésével válik befejezetté.

A költségvetési csalás ezen alapesetének *alánya* bárki lehet, akit költségvetésbe történő befizetési kötelezettség terhel, és ezzel kapcsolatban tanúsít megtévesztő magatartást, illetve aki e magatartást költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsítja.⁶¹ Mulasztással a bűncselekményt ugyanakkor csak olyan személy valósíthatja meg, akit nyilatkozattételi kötelezettség terhel. Az alapeset mindhárom fordulata kizárólag *szándékosan*, egyenes vagy eshetőleges szándékkal követhető el. Az elkövető tudatának az elkövetési magatartásokon kívül az eredményt is át kell fognia, amelyet kívánja vagy legalábbis közömbös iránta.⁶²

Az első alapeset vonatkozásában nagy szerepet játszanak a különböző *értékhatárok*. A jogalkotó szerint bizonyos értékhatár alatt a cselekmény büntetőjogi üldözéséhez nem fűződik érdek, ezért az új Btk. 462. § (3) bekezdése kimondja,

⁵⁸ Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 26-27. o.

⁵⁹ *Uo.* 28. o.

⁶⁰ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 606-607. o.

⁶¹ Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1502-1503. o.

⁶² Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 607. o.

hogyan nem valósul meg bűncselekmény, illetve vámszabálysértés⁶³ valósul meg, ha a költségvetési csalással okozott vagyoni hátrány a 100.000 forintot nem haladja meg.⁶⁴ A bűncselekmény alapesete valósul meg, ha a vagyoni hátrány a 100.000 forintot eléri, de az 500.000 forintot nem haladja meg. Súlyosabban minősül a deliktum, ha a vagyoni hátrány összege *nagyobb, jelentős, különösen nagy, illetve különösen jelentős*. Minősítő körülményként határozza meg továbbá a jogalkotó a *bűnszövetségben* [459. § (1) bekezdés 2. pont] és az *üzletszerűen* [459. § (1) bekezdés 28. pont] történő elkövetést is, amely az okozott vagyoni hátrány összege szerinti költségvetési csalást eggyel súlyosabb felelősségi formába emeli.⁶⁵

Nyomatékos társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a költségvetésből jogellenesen kiesett pénzeszközöket minél előbb visszaszerezzék, és ezáltal a költségvetés bevételeit biztosítsák.⁶⁶ Ezért a Btk. 396. § (8) bekezdése lehetővé teszi a *büntetés korlátlan enyhítését* – a korábbi büntethetőséget megszüntető ok helyett – abban az esetben, ha az elkövető költségvetési csalással okozott vagyoni hátrányt a vádirat benyújtásáig megtéríti. A korlátlan enyhítésre valamennyi értékhatár esetén lehetőség van, nem alkalmazható azonban, ha a bűncselekményt bűnszövetségben vagy üzletszerűen követték el.

A bűncselekmény első alapesetét, a korábbi EK pénzügyi érdekeinek megsértését, valamint a PIF egyezmény tényállását hasonlítja össze a következő táblázat:

Költségvetési csalás 1. alapesete	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése	A PIF Egyezmény
Elkövetési magatartás		
396. § (1) bekezdés a) pont	314. § (1) bekezdés	1. cikk a) és b) pont 1-2. albek.
más tévedésbe ejtése		
más tévedésben tartása		
valótlan tartalmú nyilatkozat tétéle	valótlan tartalmú nyilatkozat tétéle, valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználása	hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése
a valós tény elhallgatása	előírt tájékoztatási kötelezettség	információ elhallgatása és ezzel egy konkrét

⁶³ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 209. §

⁶⁴ Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 32. o. Az új Btk. ezen szabályozása összhangban van a PIF egyezménnyel, amely 4.000 euró (kb. 1.200.000 forint) alatt lehetővé teszi a nem büntetőjogi szankciók alkalmazását is, amennyiben egyéb súlyosbító körülmények nem merülnek fel. A magyar jogalkotó azonban az egyezményhez képes jóval szigorúbb szabályozást alakított ki, igaz, erre a 9. cikk alapján lehetősége van. A 2012-es irányelvjavaslat a bűncselekményi értékhatárt 10.000 euróra (kb. 3.000.000 forint) emelné fel, szűkítve ezzel a büntetőjogi felelősség körét. A tagállamok azonban ebben az esetben is dönthetnek úgy, hogy szigorúbb szabályozást tartanak fenn, és a kisebb súlyú csalások esetére is büntetőjogi szankciókat írnak elő.

⁶⁵ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 607. o.

⁶⁶ Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1591. o.

	elmulasztása vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése	kötelezettség megszegése
396. § (1) bekezdés b) pont	314. § (2) bekezdés b) pont	1. cikk b) pont 3. albek.
befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény jogtalan igénybevétele	befizetéssel kapcsolatos kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása	jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása
396. § (1) bekezdés c) pont	314. § (2) bekezdés a) pont	1. cikk a) pont 3. albek.
pénzeszközök jóváhagyott céltól eltérő felhasználása	támogatás jóváhagyott céltól eltérő felhasználása	pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása
Eredmény		
egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrány okozása	az Európai Közösségek költségvetésének károsítása	– költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése – pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása
Bűnösség		
szándékos	szándékos	szándékos

2. táblázat: *A költségvetési csalás első alapesete*

3.3.2. A költségvetési csalás harmadik alapesete. Fontos társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a költségvetésből származó támogatások, kifizetések felhasználása transzparens, átlátható módon történjen. A jogalkotó ezért egy kiegészítő jellegű tényállást⁶⁷ fogadott el, amely a költségvetésből már elnyert pénzeszközök felhasználásával, a támogatási szerződésben foglalt feltételek teljesítésével kapcsolatos kötelezettségek megszegését rendeli büntetni. A tényállás alaki bűncselekmény, eredményt nem tartalmaz, így a költségvetési csalás egyéb alakzataihoz képest előrehozott védelmet teremt. A felsorolt kötelezettségek megsértését a korábbi Btk. a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése [288. § (2) bekezdés] és az EK pénzügyi érdekeinek megsértése [314. § (1) bekezdés] tényállásainak keretein belül rendelte büntetni. Az új Btk. ötvözte a két tényállást, megszüntette az indokolatlan különbségtételt, és kiterjesztette a szankcionálás lehetőségét az összes védett költségvetés vonatkozásában történő elkövetésre.⁶⁸

A költségvetési csalás harmadik alapesete kizárólag a *költségvetésből származó pénzeszközök* vonatkozásában követhető el. A tényállás *elkövetési magatartásai*:

⁶⁷ A tényállás kiegészítő jellegére tekintettel az azonos költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában a költségvetési csalás első és harmadik alapesete között halmazat nem állapítható meg. Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 39. o.

⁶⁸ Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 37-38. o.; Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1576. o.

- a) a költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt *elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása* vagy *hiányos teljesítése*,
- b) e kötelezettségek teljesítése során *valótlan tartalmú nyilatkozat tétele*, illetve *valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználása*.

Az elkövetőt terhelő *elszámolási, számadási, tájékoztatási kötelezettség* pontos körét jogszabályok és a támogatási szerződések tartalmazzák. A nyilatkozat akkor *valótlan tartalmú*, ha az abban foglaltak nem felelnek meg az objektív valóságnak. Az okirat *hamis*, ha korábban nem létezett és készítője nem azonos a kiállítóként feltüntetett személlyel. *Hamisított* az okirat, ha a kiállításra jogosult személytől származik ugyan, de a tartalmát oly módon változtatták meg, hogy az nem felel meg a kiállító eredeti akaratának, nyilatkozatának. Az *felhasználás* az okirat joghatás kiváltására történő használatát, a bizonyító erejének érvényesítését jelenti.⁶⁹ Fontos kiemelni, hogy ez az alapeset a *specialitás* és a *konzumpció elvére* figyelemmel nem állhat alaki halmazatban a közokirat-hamisítás büntetével és a hamis magánokirat felhasználásának vétségével.⁷⁰

A költségvetési csalás harmadik alapesete *immateriális deliktum*, az elkövetési magatartások valamelyikének tanúsításával befejezetté válik. *Alanya* bárki lehet, akit a törvényben meghatározott kötelezettségek valamelyike terhel. A bűncselekmény ezen alapesete is csak *szándékos* elkövetés esetén büntetendő. Egyenes és eshetőleges szándék egyaránt tényállásszerű. Az elkövetőnek tisztában kell lennie az őt terhelő elszámolási, számadási, és tájékoztatási kötelezettséggel, illetve azzal, hogy az általa tett nyilatkozat valótlan, a felhasznált okirat valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított.⁷¹

Költségvetési csalás 3. alapesete	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése	A PIF Egyezmény
Elkövetési magatartás		
396. § (7) bekezdés	314. § (1) bekezdés	1. cikk a) és b) pont 1-2. albek.
elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása vagy hiányos teljesítése	az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése	információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése
valótlan tartalmú nyilatkozat tétele	valótlan tartalmú nyilatkozat tétele	hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése
Bűnösség		
szándékos	szándékos	szándékos

3. táblázat: A költségvetési csalás harmadik alapesete

⁶⁹ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 611-612. o.

⁷⁰ A költségvetési csalás első alapesete és a hamis magánokirat felhasználása közötti alaki halmazat ugyanakkor valóságos lehet. Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1590-1591. o.

⁷¹ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 611. o.

3.3.3. A költségvetési **csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési** kötelezettség elmulasztása. Az új Btk. 397. §-ában szabályozott tényállás a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója speciális felelősségéről rendelkezik. A tényállást a költségvetési csaláshoz hasonlóan a 2011. évi LXIII. törvény iktatta be a korábbi Btk.-ba, amit aztán az új Btk. is átvett. A gazdálkodó szervezet vezetője korábban kizárólag az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése [314. § (3) bekezdés] esetén volt büntethető, a magyar költségvetést károsító magatartások elkövetése esetén viszont nem. Ezért a jogalkotó kiterjesztette ezt a felelősségi formát a költségvetést károsító valamennyi magatartásra, a költségvetési csalás egészére.

A bűncselekmény *elkövetési magatartása* a felügyeleti, ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása. A vezető felelősségre vonásának feltétele, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozó a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében kövesse el, és a bűncselekmény elkövetését a vezető mulasztása idézze elő.⁷² A tényállás lényegében megegyezik a korábbi Btk. 314. § (3) bekezdésével, azzal a különbséggel, hogy míg a korábbi Btk. megkövetelte, hogy a tag vagy dolgozó a bűncselekményt a gazdálkodó szervezet érdekében kövesse el, addig az új Btk. csak annyit mond, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében kell elkövetni, függetlenül attól, hogy ez a gazdálkodó szervezet érdekében áll-e vagy sem. Az új tényállás tehát kiszélesíti a büntetőjogi felelősség körét.

A bűncselekmény *alánya* speciális, kizárólag a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója lehet.⁷³ A 314. § korábbi szabályozásához képest viszont az új Btk. a bűnösség tekintetében szűkíti büntetőjogi felelősséget, mivel a gondatlan elkövetés már nem büntetendő, a bűncselekmény kizárólag *egyenes* vagy *eshetőleges szándékkal* követhető el. A vezetői felelősség korábbi és hatályos szabályozását a következő táblázat hasonlítja össze:

A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása (új Btk. 397. §)	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése (korábbi Btk. 314. § (3)-(4) bekezdés)
Elkövetési magatartás	
A felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása, mely lehetővé teszi, hogy a költségvetési csalás elkövetését	A felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása, mely teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna
Felelősségre vonás feltétele	
A költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a	A bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a <i>gazdálkodó szervezet</i>

⁷² Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 613. o.

⁷³ A gazdálkodó szervezet fogalmát a 459. § (1) bekezdés 8. pontja határozza meg: a Polgári Törvénykönyv szerinti gazdálkodó szervezeten kívül az a szervezet is, amelynek gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira a Polgári Törvénykönyv szerint a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

<i>gazdálkodó szervezet tevékenysége körében követi el</i>	<i>érdekében követi el</i>
Alany	
A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója	A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója
Bűnösség	
Szándékos	Szándékos és gondatlan

4. táblázat: A gazdálkodó szervezetek vezetőinek büntetőjogi felelőssége

4. Záró gondolatok

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a magyar jogalkotó eleget téve az uniós tagságunkból fakadó jogharmonizációs kötelezettségének, megteremtette és megfelelően biztosította az Európai Unió költségvetésének és pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét. A PIF egyezményben és a 2012-es irányelvjavaslatban szereplő közösségi csalás tényállása teljes egészben átültetésre került, és mind a korábban hatályos EK pénzügyi érdekeinek megsértése, mind pedig a jelenlegi költségvetési csalás elkövetési magatartásai – a magyar büntetőjogi dogmatikával való összeegyeztethetőséghez szükségeszerű kisebb módosításokkal – megfeleltethetők az egyezményben szereplő magatartásoknak.

A magyar jogalkotó már a korábbi Btk.-ban szereplő Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésének Btk.-ba iktatásával teljes mértékben eleget tett kötelezettségének, hiszen a tényállás megfelelt a PIF egyezmény szövegének. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a jogalkotó nem a legszerencsésebb megoldást választotta, hiszen a tényállást nem harmonizálta kellőképpen a már meglévő, hasonló tényállásokkal, amely következtében több vonatkozásban is indokolatlan különbséget tett a hazai és az uniós költségvetés védelme között. A bűncselekménnyel kapcsolatban számos elhatárolási probléma jelentkezett, valamint tényleges bírói gyakorlata sem igazán alakult ki.

A költségvetési csalás tényállása ezen problémák többségét megoldotta. Megszüntette a magyar és az uniós költségvetés védelme között fennálló eltéréseket, az előző tényállás által generált halmazati problémákat, az elkövetési magatartásokat pedig kellően absztraktnan fogalmazta meg ahhoz, hogy a költségvetés sérelmével járó valamennyi magatartást magába foglalja, és egyúttal az egyezmény szövegével is összhangban maradjon. Ahhoz azonban, hogy a tényállás megfelelően védelmezze az Unió pénzügyi érdekeit, szükség van a megfelelő jogalkalmazói gyakorlatra is, amire viszont csak a jövő fog választ adni.