

DR. KARSAI KRISZTINA¹

Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek védelméről

I. Bevezetés

Ténykérdés ma már, hogy az Európai Közösség (Unió) önálló költségvetése² önmagában is célpontja bizonyos pénzügyi/gazdasági jellegű kriminális magatartásoknak. Az ezzel kapcsolatos bűnözés teljes volumenéről legfeljebb csak becslésekbe lehet bocsátkozni, tekintettel a nagyfokú látenciára, azonban néhány számadat megkönnyítheti legalább a visszaélések nagyságrendjének érzékelését. 2000-ben a hagyományosnak tekintett saját bevétel (importvámok stb.) 15,2 milliárd euró volt, amelyből 3,5%-nyi (534,5 millió euró) kár érte a közösségi költségvetést. A károkat tipikusan a különböző jogosulatlan vámkedvezmények és mentesítések igénybevétele okozta (pl. olyan eredet-megjelölés alkalmazása, amely tagállami származást vagy más olyan államot jelöl, amely vámkedvezményre jogosító szerződésben áll az Európai Unióval, mint hazánk is), azaz a költségvetés ekkora összegű bevételtől esett el. A kiadási oldalon a strukturális alapoknál (ezek teljes költségvetése 2000-ben 25,5 milliárd euró) 114,2 millió euró, azaz 0,45%-nyi, míg az Európai Mezőgazdasági Garancia- és Orientációs Alap Garancia Részlegéből 474,5 millió euró került (1,17%-a a 40,4 milliárd eurós részköltségvetésnek) csalás vagy más szabálytalanság következtében kifizetésre. A közvetlen kiadásoknál pedig 2000-ben 1,33%-ot, 170 millió eurót folyósítottak arra nem jogosultnak.³ Ha csak ezeket a felfedezett eseteket és azok összecszerúségét vesszük alapul, akkor is látható, hogy mennyi pénz elfolyik szürke vagy fekete csatornába⁴.

A Közösség pénzügyi érdekei a közösségi költségvetés, illetve tágabban a Közösség (Unió) pénzeszközeinek tisztaságát, funkcionálását, megbízhatóságát jelentenek, azonban a pontos és jogilag szükséges fogalom tisztázására nemigen törekszik senki. Annyi bizonyos, hogy minden olyan jogellenes magatartás ide tartozik, amely a teljes költségvetés vagy a Közösség kezelésében levő egyes pénzalapok „sérelmére” elkövetett csalásnak⁵ tekinthető. Ilyen lehet például mindennemű „áfa”-csalás, vámvisszaélés, jogosulatlan támogatás-igénylés, de tágabb értelemben akár a korrupciós cselekmények és a fentiek elérésére szolgáló okirat hamisítások is. Az Európai Közösségek (majd Unió) költségvetésének végrehajtása, illetőleg pénzeszközeinek kezelése jórészt a tagállami adminisztratív mechanizmusokon keresztül történik és a tapasztalatok azt mutatják, hogy a tagállami közvetítés, a többszöri áttételezés miatt is, könnyebben teret enged a csalárd magatartásoknak, a vesztegetéseknek.

II. Stádiumok a pénzügyi érdekek védelmének kiépítésében

A pénzügyi érdekek fokozottabb védelme, illetőleg a csalások elleni együttes fellépés kialakítása több stádiumon esett át. A közösségi költségvetés átalakításával (1970) és a közös agrárpolitika megalapozásával (70-es évek végéig) olyan pénzügyi források nyíltak meg a gazdaság egyes szereplői előtt, amelyek korábban nem léteztek és amelyek természetükből adódóan visszaélésekre is alkalmat teremtettek. 1976-ban már megszületett egy egyezmény tervezet, amely a pénzügyi érdekek védelmére közös büntetőjogi szabályokat irányzott volna elő, azonban ezt a tervezetet nem fogadták el a tagállamok. A pénzügyi érdekek védelmét először - Ligeti találó elnevezésében⁶ - *szektorális irányelvekkel* próbálták meg biztosítani, azonban a szektorhoz kötöttség, egységes szabályozás hiányában, a Bizottság ellenőrzési jogosítványainak eltérőségéhez, míg a közvetett hatály országoként különböző védelemhez vezetett.

A Bizottság jogosult és köteles a közösségi jog végrehajtásának ellenőrzésére, ide tartozik a Római Szerződés 274. cikke⁷ alapján a költségvetés végrehajtása is. Az ezzel kapcsolatos ellenőrzési jogosítványokat a tagállamokkal, illetőleg a piaci résztvevőkkel szemben a Bizottság erre a célra létrehozott egysége gyakorolja. A „csalások elleni koordinációs egységet”, az UCLAF-ot (franciából: Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude) 1988-ban hozták létre, majd 1995-ben a mezőgazdasági, illetőleg a vámügyi szektorokra is kiterjesztették a jogosítványait.

A Római Szerződés 10. cikke (régi 5. cikk) előírja a tagállamok számára, hogy minden megfelelő általános és egyedi intézkedést hozzanak meg annak érdekében, hogy biztosítsák a szerződésből fakadó vagy a közösségi szervek intézkedéseiből adódó kötelezettségeik teljesítését. A *közösségi hűség* vagy *asszimilációs alapelv* alapján a kötelezettségeik teljesítésére a tagállamok megválaszthatják azokat az intézkedéseket, amelyeket a legmegfelelőbbnek tartanak, akár büntetőjogi eszközöket is igénybe vehetnek. Az Európai Bíróság pedig az 1989. szeptember 21-én kihirdetett, ún. görög kukorica-botrányként elhíresült ügyben tovább részletezte ezen alapelv tartalmát.

A C-68/88 sz. esetben (Bizottság v. Görögország) egy görög cég jugoszláv eredetű kukoricát görög eredet-megjelöléssel, amelyet megvesztegetett görög hivatalnok segítségével szerzett, Belgiumba importált. Ezzel megsértette a mezőgazdasági termékek forgalmára vonatkozó közösségi előírásokat, mert a tagállami származás-megjelölés jelentős vámfizetési kötelezettség alól mentesítette az importőr céget. Miután fény derült a csalásra, a görög állam nem érvényesítette büntetőigényét az elkövetővel, saját állampolgárával szemben, és csalás elkövetése miatt nem indított büntetőeljárást, pedig a görög államháztartás sérelmére elkövetett hasonló jellegű cselekmények büncselekménynek minősülnek. A Bizottság a Római Szerződés megszegése miatt eljárást (ún. kikényszerítési per) indított a tagállam Görögországgal szemben, a régi 169. cikk (új 226. cikk) alapján.

A Bíróság kimondta, hogy Görögország ezzel megsértette az (akkori) 5. cikkben meghatározott kötelezettségét, mivel ennek alapján köteles lett volna valamiféle intézkedés megtételére a közösségi jogot sértő elkövetővel szemben. Kimondta azt is, hogy a közösségi jogot sértő cselekményekkel szemben olyan módon kell fellépni, mintha az a belső jogba ütköző hasonló jogsértés lenne, és a jogsértés miatt alkalmazott szankciónak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie.

Az asszimilációs alapelv érvényesülésének egyik problémáját jelentheti, hogy nincs mód a betartás ellenőrzésére, azaz annak vizsgálatára, hogy a tagállamok tényleg hasonló módon védik-e a közösségi jogtárgyakat. Ha azonban az asszimilációt minden tagállam követi, a tagállamonkénti eltérőség (azaz eltérő nemzeti szabályozás) okozna problematikus helyzetet. A közösségi jogtárgyak. a pénzügyi érdekek különböző védelmének egyik oka az, hogy a tagállamok saját belső joguk szerint határozzák meg egyébként is, hogy mi minősül jogsérelemnek. Másfelől pedig elképzelhető, hogy ugyan hasonló a jogtárgyvédelem foka, de a védelem anyagi értelemben nem felel meg az Európai Bíróság által támasztott követelménynek.

Ezek a problémák oda vezettek, hogy felmerült az igény a tagállami védelem szintjét meghaladó, a nemzeti jogrendek által nyújtott védelmet kiegészítő közösségi védelem kialakítására. A Közösség tevékenysége a közös célkitűzések megfogalmazásában és azok nagyobb hatékonyságot mutató megvalósításának szorgalmazásában jelentkezett. A kilencvenes években a „pénzügyi érdekek védelmének” toposza egyre hangsúlyosabbá válik mind közösségi politikai, mind pedig jogalkotói szinten is. Ez egyfelől az Európai Unió szerveinek ellenőrzési és szankcionálási jogosítványainak kibővítését, másrészt pedig a tagállami szabályozás és gyakorlat egymáshoz való közelítését jelentheti⁸. Nézzük, hogy az utóbbi tíz év milyen fejlődést hozott a pénzügyi érdekek védelmében.

1991. november 13-án meghozta a Tanács (a tagállami kormányok képviselőivel) azt a határozatot⁹, amelyben leszögezi, hogy immár fokozottabb figyelmet kell szentelni a csalások elleni küzdelemnek, és ennek érdekében meg kell erősíteni a tagállami adminisztratív és büntetőjogi védelmet egyaránt. Ki kell dolgozni a csalások elleni közösségi fellépés jogi kereteit, illetve a hatékony védelem kialakításának lehetséges módjait.

Az 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződéssel az eredeti Római Szerződésbe beiktatták a (rég) 209/A. cikket, amely az asszimilációs alapelv különös esetét fogalmazza meg a csalások elleni küzdelemre. Az eredeti szöveg szerint kötelesek a tagállamok a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem céljából ugyanolyan intézkedéseket hozni, mint amilyeneket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalások ellen hoznak. További nagyon fontos lépés, hogy az Európai Számvevőszéket, mint az Unió „pénzügyi lelkiismeretét”, a Maastrichti Szerződés emelte közösségi intézmény szintjére, amelynek elsődleges feladata az Unió pénzeszközeinek kezelésének ellenőrzése és az ezzel kapcsolatos észrevételek, javaslatok közzététele. A közösségi szervek gazdálkodásáról szóló éves jelentéseket a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata (Római Szerződés új 248. cikk) alapján lehet csak elfogadni, illetőleg a Számvevőszéknek állást kell foglalnia minden pénzügyi jogszabály kibocsátásáról is. Az Európai Unióról szóló szerződésben pedig a harmadik pillér, azaz az eredeti bel- és igazságügyi együttműködés tárgykörei között, a K.1. cikk 5. pontjában is megjelenik a pénzügyi érdekek védelmének szükségessége, miszerint közös érdekű ügy a nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem.

A Bizottság 1994. július 7-én két javaslatot nyújtott be a Tanácsnak, az egyik egy rendelet-javaslat a pénzügyi érdekek védelmére, a másik pedig egy harmadik pilléres egyezmény kidolgozására vonatkozó javaslat, szintén a pénzügyi érdekek védelmében (Official Journal¹⁰ C 216 1994.08.06.). A két javaslatot megelőzték a Tanács (1993. november 29.), illetve az Európai Tanács (Korfu, 1994. június 24-25.) közös fellépést sürgető határozatai, amelyek egyértelműen jelzik a fokozott „politikai” érdeklődést a téma iránt, valamint az intézményi (uniós) érdekeltiséget a megfelelő védelem megteremtésére. Az egyik bizottsági javaslat olyan első pilléres rendelet megalkotásáról szólt, amely meghatározta volna a pénzügyi érdekeket sértő csalások és szabálytalanságok „tényállásait”, valamint a tagállamok és a Bizottság által alkalmazott (alkalmazandó) különböző közigazgatási jellegű szankciók egységesítésére szolgált volna. A másik javaslatban pedig egy tagállamok közötti, harmadik pilléres egyezményt dolgozott ki a Bizottság, amellyel a pénzügyi érdekeket sértő cselekmények harmonizált büntetőjogi kezelését javasolja.

A Tanács egy újabb, 1994. december 6-i határozatában (OJ C 355 1994.12.14.) már kimondta, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét büntetőjogi eszközökkel is védeni kell, a jelenlegi tagállami büntetőjogi szabályok harmonizálására (illetve egységesítésére) közös stratégiát kell kialakítani. E határozat és a Bizottság fenti javaslata alapján kidolgozták az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló nemzetközi egyezményt (1995. július 26., OJ C 316 1995.11.27.). Az egyezmény a harmadik pillér keretei között született meg, annak jogi alapjául a Maastrichti Szerződés eredeti K.3. cikke (és K.1. cikk 5. pont) szolgált. Az egyezmény megfogalmazza a pénzügyi érdekeket sértő csalás irányadónak szánt tényállását, és kötelezettséget tartalmaz arra nézve, hogy a tagállamoknak büntetőjogi tényállást kell erre alkotniuk. Meghatározza a büntetések jellemzőit, a gazdasági társaságok vezetőinek párhuzamos büntetőjogi felelősségét és a joghatósággal, a kiadatással és a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos szabályokat is. Kimondja a *ne bis in idem* elvének érvényét, amelynek értelmében egy tagállam által jogerősen elbírált cselekmény másik tagállamban nem lehet büntetőeljárás tárgya. Az egyezményhez csatoltak három jegyzőkönyvet: a pénzügyi érdekeket sértő vesztegetések egységes büntetendőségéről szóló 1. jegyzőkönyvet (OJ C 313 1996.10.23.), jegyzőkönyvet az Európai Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről az egyezmény értelmezésével kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásban (OJ C 151 1997.05.20.), valamint a pénzmosás büntetendőségéről és a jogi személyek felelősségéről szóló 2. jegyzőkönyvet (OJ C 221 1997.07.17.).

Az egyezmény akkor lép hatályba, ha mindegyik tagállam „elfogadta” az egyezményt, azaz lefolytatta azt az eljárást vagy kibocsátotta azt a belső jogi aktust, ami bármely nemzetközi egyezmény elismeréséhez belső joga szerint szükséges. Évekig úgy tűnt, hogy az egyezmény nem fog hatályba lépni a tagállamok vonakodó magatartása miatt. Egyébként ez volt az oka annak is, hogy a pénzügyi érdekek védelmére más jogi természetű megoldási javaslatok is napvilágot láttak (ld. később). Ma azonban megállapítható, hogy az egyezmény ratifikációs állapota igen előrehaladott: az egyezmény és a jegyzőkönyvek ratifikációja egyedül Olaszországban van még függőben¹¹, a többi államban az egyezmény és az első két jegyzőkönyvvel kapcsolatosan szükséges

belső jogi aktust kibocsátották. [A 2. jegyzőkönyv (időrendben a harmadik) átvétele - annak tartalmára tekintettel - lassabban halad, Németországban, Olaszországban, Luxemburgban, Ausztriában és Finnországban még nem történt meg.] Nemsokára tehát várható, hogy hatályba fog lépni az egyezmény, ami új fejezetet nyithat a pénzügyi érdekek harmadik pilléres védelme terén. Az a tény, hogy a tagállamok átvették az egyezmény rendelkezéseit, és büntetőjoguk egyes szabályait a közös mintának megfelelően alakították át, már önmagában is közelebb vezet a homogénebb védelemhez, hiszen erőteljes büntetőjogi egységesítést testesít meg, annak minden előnyével és hátrányával együtt. Ugyanakkor az is bizonyos, hogy a harmonizált jogszabályi háttér megteremtésén túl a hatékonyság a tagállamok egymás közötti eljárásának gyakorlatán, az együttműködési formákon és nem utolsósorban a ne bis in idem elvének gyakorlati megvalósításán fog múlni.

A pénzügyi érdekek védelmében vívott harc adminisztratív eszközrendszerét is a „fegyverzet” fejlesztése jellemzi, a Bizottság közigazgatási jellegű szankcionáló hatalmának erősödése¹², illetőleg az e tárgyban kibocsátott közösségi jogi normák (2988/95 sz. tanácsi rendelet az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, OJ L 312 1995.12.23.; 2185/96 sz. tanácsi rendelet a Bizottság helyben végzett ellenőrzéséről és vizsgálatairól az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, OJ L 292 1996.11.15.) is ezt bizonyítják. Ez utóbbiak lényegében orvosolták azokat a problémákat, amelyek a - fent említett - korábbi szektorális védelemből adódtak, és a Bizottság ellenőrzési jogosítványai gyakorlására egységes kontrollmechanizmust vezettek be.

A Római Szerződés csalások elleni küzdelem tárgyában megfogalmazott szabálya, és az asszimiláció elvének érvényesülése nem nagyon váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés módosításai ezen a téren is erőteljesebb közösségi fellépésre sarkallnak, különösen mivel a Tanács jogosult a Római Szerződés új 280. cikk (4) bekezdése alapján megfelelő intézkedéseket hozni a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és ezen csalások elleni küzdelem tárgyában. A Tanács intézkedései azonban nem vonatkoznak sem a nemzeti büntetőjog alkalmazására, sem pedig a tagállamokban folyó büntető igazságszolgáltatásra. Általában véve pedig mind a Közösségnek, mind pedig a tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy a pénzügyi érdekek védelmét szolgáló intézkedések elrettentő hatásúak és hatékonyak legyenek (280. cikk [1] bek.). Ezzel tulajdonképpen az Európai Bíróság korábbi - itt is idézett - ítéletének tartalmi követelményét emelték be a Római Szerződésbe.

A már korábban említett UCLAF-ot, 1999-ben „csalás elleni hivatal” néven újrakeresztelték [Office de lutte antifraude (OLAF) OJ L 136 1999.05.31.]. Az OLAF a „jogelőd” szerv minden jogosítványát és hatáskörét megörökölte, azonban megmaradt a függőségi viszonya a Bizottságtól. Az OLAF ellenőrzési jogosítványai tehát kétirányúak: egyrészt a külső ellenőrzés körében jogosult a gazdasági élet résztvevőit ellenőrizni a csalások és egyéb „rendellenességek” gyanúja esetén, illetve azok megelőzése érdekében. A belső ellenőrzés során pedig a közösségi szervek, hivatalok és ügynökségek előzetes bejelentés nélküli kontrolljára jogosult.

Említést tettem arról, hogy a pénzügyi érdekek védelmében kibocsátott harmadik pilléres egyezmény eléggé szomorú kilátásokkal bírt a gyors hatályba lépést illetően - legalábbis a legutóbbi évekig. A tagállamok csekély motivációja arra készítette a Parlamentet és a Bizottságot, hogy újabb, más jellegű megoldások keresésén fáradozzanak. Politikai szinten az Európai Parlament költségvetési bizottsága már jó ideje szorgalmazta a pénzügyi érdekek védelmét szolgáló egységes büntetőjogi rendelkezések létrehozását. A Bizottság oldaláról is érkeztek jelzések, amelyek az ilyen törekvéseket támogatnák. A politikai döntéshozatal megkönnyítésére - az Európai Parlament megbízásából - 1995-ben előkészítő munkacsoportot hoztak létre, amelybe neves európai büntetőjogászokat hívtak. A munka gyümölcsét 1997-ben publikálták először, azonban azt az azóta eltelt időben is többször módosították. A jelenleg „hatályos” változat „Corpus Juris Florence” vagy Corpus Juris 2000 munkacímét kapta, a legutóbbi firenzei konferencia változtatásainak eredményeképpen.

A Corpus Juris Europae tartalmaz anyagi jogi és eljárásjogi részt is. Az anyagi jogi fejezet az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét biztosítani hivatott nyolc „eurobűncselekmény” tényállását határozza meg elsődlegesen. Ezek a következők: piac manipulálása, eurocsalás, vesztegetés, hivatali visszaélés, hűtlen kezelés, hivatali titoksértés, pénzmosás, orgazdaság, bűnszövetség létrehozása. Generális büntetési tételeket is meghatároz a Corpus Juris, természetes személy elkövetők esetén legfeljebb öt évi szabadságvesztés, jogi

személyek esetén öt évi törvényi felügyelet alá helyezés, valamint bármely elkövetői körre nézve maximum egymillió ecu (euró) pénzbüntetés is kiszabható (az előzővel együtt vagy önállóan is). A büntetőjogi felelősségre vonás feltételeit is lefekteti, kiterjesztve a lehetséges elkövetők körét a természetes személyeken kívül a jogi személyekre, valamint megalapozza az üzleti vállalkozás vezetőjének (mögöttes) jogi felelősségét is. Az anyagi jogi rész tartalmaz továbbá rendelkezéseket a kizáró tévedésre, a minősített esetekre és a halmazatra. A Corpus Juris eljárásjogi részében az európai joghatóság elismerése a kiindulópont, ami azt jelenti, hogy az eurobűncselekmények elkövetése szempontjából az Unió „egységes jogi térséget” alkot, amelyben az Európai Ügyészség (*European Public Prosecutor* - tagjai a tagállamok által delegált ügyészek) folytatja le az eljárás „közösségi” részét, azaz levezényli azt a nyomozás megkezdésétől a bíróság elé terjesztésig. Tevékenysége felett az ún. szabadságjogok bírója (*judge of freedom* - tagállamok által kijelölt nemzeti bíró) gyakorolja a bírói ellenőrzést. A vádemelés és a büntetőeljárás további lefolytatása azonban már nemzeti büntetőbíróság (az eurobűncselekményekre kizárólagosan illetékes nemzeti bíróság) előtt történik, ahol a bíróság az adott tagállam belső büntetőeljárásai törvényei szerint jár el.¹³

A Corpus Juris valóban újszerű - hatékonyak tűnő - megoldásai a megbízó uniós szervek elismerését váltották ki, azonban az európai büntetőjogászai közvéleményt megosztották. Már az első publikálást követően felpezsdült a szakmai közélet, és egymást követték a szakmai és tudományos konferenciák, amelyek eredményeképpen több változáson is keresztül ment a „normaszöveg”. A Corpus Juris kísérleti modell. Kimondott célja egyfelől az volt, hogy megvizsgálják egy ilyen vagy ehhez hasonló szabályozás szupranacionális életképességét, valamint az is, hogy vitára ingereljen és ezáltal lendítse előre az Unió pénzügyi érdekvédelmének hatékonyabb kiépítését. Jelenlegi formájában is a Corpus tehát csupán a jogtudomány és szakmai közönség által elkészített és vitára bocsátott koncepció, azonban ahhoz, hogy legitim joggá, azaz legitim és kötelező erejű „európai büntetőjoggá” váljon, megfelelő hatáskörrel rendelkező, legitim jogalkotónak kellene jogforrássá tennie - akár szupranacionális, akár nemzeti jogi szinten.

A Bizottság sem ténlenkedett, különösen látva a Corpus Juris ígéretes javaslatait, s az állam- és kormányfők 2000. évi csúcstalálkozóját megelőző kormányközi konferenciára javaslatot nyújtott be az Európai Ügyészség felállításáról¹⁴ (2000. szeptember 29.). A pénzügyi érdekek védelmében érkezett az idő, e dokumentum szerint, hogy a büntetőjogi intézményrendszert is fokozottabban igénybe vegyék, és ennek megfelelően szükséges lenne az Európai Ügyészség intézményének felállítása. Mindehhez a Római Szerződésbe új 280/A. cikket kellene bevezetni, amely az Európai Ügyész kinevezésének, hatáskörének, munkavégzésének főbb szabályait tartalmazná, illetve felhatalmazást adna a Tanácsnak a csalás és a pénzügyi érdekeket sértő más jogellenes cselekmények tényállási elemeinek lefektetésére, valamint az Európai Ügyészre és a bírói kontrollra vonatkozó (büntető) eljárási szabályok meghatározására. Nizzában végül nem került napirendre a kérdés, azonban felhívták a Bizottságot az ötlet esetleges megvalósításával kapcsolatos várható gyakorlati hatások vizsgálatára.

A Bizottság - mit sem veszítve aktivitásából - a Római Szerződés 280. cikk (4) bekezdését jelölve meg jogalapként, ezúttal irányelvjavaslatot¹⁵ terjesztett be (2001. május 3.) a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről, kiemelve, hogy a bekezdés második mondata, amely a Tanács hatáskörét korlátozza, szigorúan értelmezendő a cikk céljaival összhangban, és mivel az nem általában véve vette ki a büntetőjogot az intézkedések tárgyköréből, hanem csupán annak részeit, ezért a Tanács a pénzügyi érdekek védelmének egyes büntetőjogi aspektusait rendezheti irányelvben is. Ez egyben garantálná a teljesebb harmonizált tagállami átvételt is. A tervezet meghatározza - főként az említett, még nem hatályos harmadik pilléres egyezmény tartalmára támaszkodva - a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények tényállását (csalás, vesztegetés, pénzmosás, valamint az ezekhez kapcsolódó okirathamisítás), és asszimilációs klauzulát is tartalmaz, mely szerint a tagállami hivatalos személyek által elkövetett csalási cselekményekre vonatkozó tényállásokat ki kell terjeszteni a közösségi hivatalnokokra is, vesztegetés esetén pedig a Bizottság, a Parlament, a Bíróság és a Számvevőszék tagjaira is. Szól a büntetések jellegéről, a vállalkozások vezetőinek büntetendőségéről, a jogi személyek felelősségéről, és eljárási szabályokat tartalmaz a tagállamok egymás közötti és a Bizottsággal való együttműködésére, adatvédelemre, elkobzásra vonatkozóan.

A Bizottság irányelvtervezete még ki sem hűlt a közösségi jogalkotók asztalán, amikor is 2001. december 11-én a Bizottság a pénzügyi érdekek védelmének lehetséges büntetőjogi rendszerét érintő eddigi dokumentumokat szintetizálta és közzétette az Európai Közösségek pénzügyi

érdekeinek büntetőjogi védelméről és az Európai Ügyészség felállításáról szóló Zöld Könyvet¹⁶. A dokumentum - hasonlóan a korábbi Zöld Könyvekhez - a Bizottság meghatározott témában kialakult álláspontját tartalmazza, amely vitaanyagként szolgál és amely egyben tükrözi a Bizottság a téma és a szabályozás iránti elkötelezettségét is. A szélesebb szakmai közönséget célja szerint arra inspirálja, hogy építő módon vegyen részt a javaslatok megvitatásában, ezáltal elősegítve a kérdéses probléma minél pontosabb megragadását és a megoldást lehetővé tevő jogintézmény kiépítését. A horizontális szakmai, „társadalmi” egyeztetés eredményeképpen kialakuló modell pedig - megfelelő politikai előkészítést feltételezve - alapjául szolgálhat egy majdani jogszabálysövegnek. A Zöld Könyv tartalmazza a Bizottság javasolt megoldásait, helyenként több alternatívát is megfogalmazva, illetőleg a Bizottság - a címzettekhez intézett - komplex és konkrét kérdéseit is. A dokumentummal kapcsolatos észrevételeket a Bizottság 2002. június 1-jéig várta, ami meglehetősen rövidke időtartam teljesskörű érdemi elemzés elkészítésére¹⁷.

Az Európai Unió intézményeitől, tagállamaitól és az eljárásban résztvevő felektől független Európai Ügyész (kvázi főügyész) vezetné és koordinálná a hatáskörébe tartozó bűncselekmények (vesztegetés, pénzmosás, szubvenció-szalás, bünszervezet létrehozása, hivatali visszaélés, szolgálati titok megsértése) nyomozását, az egész Európai Unió területére kiterjedő illetékességgel. A nyomozás, mint előkészítő eljárás eredményeképpen, kellő mennyiségű bizonyíték esetén vádat emel az Európai Ügyész valamelyik választott tagállamban a nemzeti bíróság előtt és azt képviseli is, az adott állam joga szerint. A büntetőügyben hozott ítéletet pedig minden tagállamban - további aktusok nélkül - elismerik. Az Európai Ügyészség tagjai a - hat évre választott - „főügyészen” kívül az ún. delegált európai ügyészek. E személyek a főügyészt helyettesítve eljárnak a saját országukban (vagy utasítás esetén másutt is), illetve szükség esetén közvetlen segítséget nyújtanak neki, velük szemben utasítási és fegyelmezési jogkör illeti meg a „főügyészt”. Az „európai nyomozás” során az Európai Ügyész közösségi jogban szabályozandó, kényszerrel nem járó eljárási cselekményeket fogatosíthat, az egész Unió területén. A bírói engedélyhez kötött eljárási cselekmények, illetve kényszerintézkedések alkalmazásához kifejezetten erre az eljárásokra kijelölt nemzeti bírói engedélyre (vagy határozatra) szükséges, amely azonban - ha egyszer megadták - minden tagállamban hatályos. Az ilyen cselekmények során pedig azon állam jogát kell alkalmazni, amelyben azokat fogatosítják. Megemlítendő még az egységes európai elfogatóparancs¹⁸ is, amely szintén az egységes és hatékony fellépést szolgálja. Az egységes büntetőjogi térség további eleme, hogy az egyik államban törvényesen megszerzett bizonyítékot a többi tagállamban minden további vizsgálat nélkül elismerik. A bizonyíték kizárására azon állam jogát kellene alkalmazni, amelyben azt beszerezték. A Zöld Könyv tartalmaz javaslatokat arra nézve is, hogy mikor van helye az „európai” eljárás megszüntetésének, illetve mikor van helye vádemelésnek. A vádemelés az Európai Ügyész által választott tagállam nemzeti bírósága előtt történik, előre meghatározott kritériumok szerint.

A fenti - tömören vázolt - meglehetősen merész, mégis innovatív elképzelés jogi megvalósítására az alapszerződések módosításán túlmenően másodlagos közösségi jogi szabályozást, másutt jogharmonizálást vagy legtöbb esetben a nemzeti jogra történő utalást javasol a Bizottság. Az idő rövidege miatt igazán sok véleményt nem kapott a Bizottság, de az európai szakmai közönség egy része - különösen a német jogtudomány és jogalkalmazás - fontosnak tartotta, hogy reagáljon a Bizottság felhívására. A vélemények és elemzések igen változatos képet mutatnak - egyöntetű sikert nem aratott a Zöld Könyv. Mind általános igazolását, mind pedig egyes részlet-megoldásait illetően érte kritika a Zöld Könyvet, de leginkább az „európai nyomozás” lefolytatásával, a bizonyítékok elismerésével, az eljárási cselekmények és kényszerintézkedések uniós hatályával kapcsolatos szabályok tűnnek a legaggályosabbaknak. Megjegyezném, hogy a vonatkozó büntető anyagi jogi egységesítés vagy jogharmonizáció (jogforrástól és céltól függően) feltehetően azért váltott ki csupán langyos helytelenítést, mert a Zöld Könyv anyagi jogi rendelkezései lényegében az 1995. évi harmadik pilléres egyezmény szövegét veszik át, amelyet a büntető jogalkotás szempontjából nem nagyon érhet kritika.

Itt tartunk ma. Nem kétséges, hogy nagyon intenzív a törekvés, hogy a Közösség pénzügyi érdekei védelmében erős és hatékony intézményrendszert építsenek ki. A csalások elleni küzdelem által generált jogintézményi integrációt az a célkitűzés táplálja, hogy az ilyen cselekmények elkövetői minden tagállamban ugyanolyan vagy minőségében hasonló büntetést kapjanak, azaz ne legyen érdemes ilyen szempontok szerint megválasztani a bűncselekmények elkövetési helyét. Ezen túlmenően pedig az érintett tagállamok közötti együttműködés olyan fokú legyen, hogy közülük csak

egy államban kelljen felelősségre vonni az elkövetőt (pl. ahol elfogták vagy ahol tartózkodik), azaz a tagállamok képesek legyenek a másik állam igazságszolgáltatását teljes mértékben akceptálni.

A pénzügyi érdekek védelmének egyszerűsített váza - jelenleg tehát - a következőképpen épül fel: a tagállami hatóságok ellenőrzik és szankcionálják elsődlegesen a közigazgatás intézményrendszerében a szabálytalanságokat. Ehhez a védelemhez járul a Bizottság szankcionáló hatalma, amely egyre inkább a közigazgatási büntetőjogra jellemző szankciókat alkalmaz¹⁹, és amelynek közösségi jogi keretei az utóbbi időszakban kibocsátott részletszabályok útján egyre kidolgozottabbá váltak. A pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmét a tagállami büntetőjogok, a Római Szerződés új 280. cikke, illetőleg a pénzügyi érdekek védelméről szóló egyezmény garantálná. Ugyanakkor az a tendencia is megfigyelhető, hogy éppen a 280. cikk miatt a csalások és más pénzügyi érdekeket sértő szabálytalanságok elleni büntetőjogi fellépés hangsúlya kezd a harmadik pillérből áttolódni az első pillér felé, igaz, ez egyelőre még csak - stílszerűen - előkészületi stádiumban van. Mégis a tény, hogy a büntetőjog - ha még csak ilyen részterületen is - de kezd átszüremleni az első pillérbe, ahol eddig nem volt helye, alapvető változások szelét hozza. Ha tehát az eddigi kétféle jogi keret biztosítása sem lenne elég, és elegendő politikai muníciót tudnak az egységes védelem eltökélt hívei felmutatni, a Bizottság irányelvtervezete vagy a Zöld Könyv által előkészítendő majdani jogforrások rendelkezései alapján a pénzügyi érdekek immár valóban minden jogterületre kiterjedő közösségi védelmét lehetne megvalósítani.

III. Pénzügyi érdekek, mint szupranacionális jogtárgyak

A Bevezetésben vázolt néhány adatból már érzékelhető volt, hogy nem kis tétje van a csalások és más szabálytalanságok elleni jogi védőháló hatékony működésének, hiszen nincs olyan intézményrendszer, amely megengedhetné magának a nem elég szigorú ellenőrzés - és az ebből eredő hiány - luxusát. A legfőbb kérdés azonban, ami az előző rész tartalmából is adódik és ami mára sem nagyon változott, hogy milyen jogi keretek között kell/lehet a megfelelő védelmet kiépíteni ahhoz, hogy az valóban leszűkítse a pénzügyi visszaélések lehetőségét. A legjobb és leghatékonyabb megoldás keresése tehát még ma sem zárult le, de különösen az utóbbi időszakban a büntetőjogi eszközrendszer igénybevételére, illetve ennek szükségességére terelődött a „közös” figyelem. Maga az ötlet, hogy a nemzeti büntetőjogoknak is védelmezniük kellene a Közösség pénzügyi érdekeit, láttuk, nem újkeletű, azonban az az igény, hogy az egyéb jogi erőfeszítéseket egészítse ki egységes büntetőjogi védelem is, a kilencvenes évekre erősödött meg - már politikai szinten is.

Az önálló közösségi büntetőjogi fellépés létjogosultsága, legitimitása és szükségessége olyan témakör, amelynek vizsgálata alapvető fontosságú és amely önmagában is kutatás tárgya lehet. E körben vizsgálni kell és lehet a Közösség jogalkotó szerveinek jogosultságát büntetőjogi (jellegű) norma kibocsátására, illetőleg arra, hogy büntetőjogi norma megalkotására kötelezzék a nemzeti jogalkotót. Nem csupán elméleti jellegű kérdés az sem, hogy az európai gazdasági integráció vívmányait mennyiben szükséges a gazdasági büntetőjog eszközeivel védelmezni és ezzel kapcsolatosan milyen befolyást gyakorolhat az ezeket a vívmányokat képviselő Közösség. Ugyanígy elemi jelentősége van azon hatások feltérképezésének is, amelyek mindezeken túlmenően *ténylegesen* érik - eredetileg nem feltétlenül kívánt módon - a nemzeti büntetőjogokat, azok változását idézve elő²⁰. Ehelyütt, sajnos, nem áll módomban megvizsgálni mindezeket a kérdéseket, így csak arra szorítkozhatok, hogy azon elméleti vita főbb vonulatait ismertessem, amely a Közösség által hordozott jogtárgyak önálló (ti. közösségi) védelmének kérdésköréhez kapcsolódik.

A közösségi belpolitika színterén - mint ahogy azt említettem - egyre erősödik az a nézet, hogy a pénzügyi érdekek védelmét a lehető legtöbb eszközzel a Közösségnek kellene megoldani, ideértve a büntetőjog eszközrendszerét is. A közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi jogtárgyakként a Közösséghez, mint *szupranacionális entitáshoz* kötődnek, és ezért indokolt lehetne a védelem ide telepítése. Mindez azonban csak akkor lenne érvényes, ha a Közösség is, az államhoz hasonlóan, rendelkezne büntetőhatalommal, hiszen enélkül, önmagában a jogtárgyhordozói mivolta nem jogosítja fel a sérelmek megbüntetésére. Büntetőhatalommal azonban nem rendelkezik a Közösség, de korántsem kizárt, hogy a jövőben sem fog.

A közösségi integráció *szubszidiaritási* elvéből adódik az az álláspont, mely szerint, mivel maguk a tagállamok nem képesek megoldani a problémát, a Közösség jogosult fellépni a gazdasági érdekeket sértő cselekményekkel szemben. Ez indokolja egyébként azt is, hogy miért nem merül fel egyéb bűncselekményekkel kapcsolatosan is a közösségi fellépés igénye, tudniillik azokat képesek a tagállamok maguk üldözni és az elkövetőket megbüntetni. Nos, ez az érvelés az elsőnek említett dilemmát sem oldja fel, ugyanakkor nem is helytálló. Ha ugyanis a szubszidiaritás - itt, a büntetőjogot érintően - azt jelenti, hogy akkor van lehetőség közösségi fellépésre, ha a tagállamok nem képesek megoldani egyedül az adott problémát, akkor kézenfekvő a kérdés, hogy miért nem merül fel például a nemzetközi szervezett bűnözés *minden formája* ellen a közösségi védelem igénye? Hiszen azt még nem hallottuk, hogy a szervezett bűnözés elleni harcot is az első pillérben kellene vívni, annak a helye továbbra is a harmadik pillér. Tovább színesítheti a tablót az a megállapítás, hogy a pénzügyi érdekeket sértő nagy összegű csalárd cselekmények *is* szervezett bűnözés képét öltik, hiszen ezek elkövetéséhez magas szintű logisztika, szervezés, korrupciós hálózatok (stb.) szükségesek. Milyen alapon kezelnénk másképpen *ezt a fajta* szervezett bűnözést?

Az mindenképpen elismerhető, hogy az európai gazdasági integráció során kialakult szupranacionális jogrend és szervezetrendszer rendelkezik olyan értékekkel és érdekekkel, amelyek eredendően a tagállami jogtárgyvédelem körén kívül eshetnek - éppen szupranacionalitásuk, azaz a tagállamoktól független mivoltuk miatt. Amennyiben a pénzügyi érdekek, mint *szupranacionális jogtárgyak védelmére* a közösségi jogalkotó (büntetésre vagy büntetőjogi norma kibocsátására kötelező közösségi jogi szabályok útján), illetve maguk a tagállamok (alapszerződésekben vagy nemzetközi egyezményekben) megfelelő jogforrásban külön nem biztosítják, a közösségi hűség elvéből adódóan nemzeti büntetőjog feladata ezen jogtárgyak büntetőjogon belüli védelmének kiépítése. A nemzeti jogban a külföldi jogtárgyak természetüktől függően részesülhetnek büntetőjogi védelemben. Az individuális jogtárgyak védelmét általában minden büntetőjog elismeri külföldi jogtárgyhordozó esetén is (élet, egészség, becsület, szabadság, vagyon). Hasonló a helyzet az univerzális jogi tárgyak esetén, amelyek közé többek között az emberi környezet, állatvilág, kulturális örökség tartoznak. A külföldi vagy szupranacionális „állami” jogtárgyak esetében viszont nem magától értetődő a más állam büntetőjoga által is garantált védelem, különösen akkor nem, ha az adott jogtárgy a másik állam felségjogához kötődik. Ilyen esetben a nemzeti büntetőjogi rendelkezés tartalmát törvény vagy nemzetközi szerződés terjesztheti ki külföldi jogtárgyakra, ennek hiányában viszont legfeljebb a jogszabály-értelmezés adhat keretet a külföldi, illetve szupranacionális jogtárgy belső büntetőjogi védelmének. Ha egyáltalán, hiszen felelősséget megalapozó vagy kiterjesztő értelmezéssel - legyen az bármilyen európakonform is - nem élhet a jogalkalmazó.

Mivel azonban maguk a pénzügyi érdekek sem tekinthetők homogén jogtárgyaknak, már eleve nehéz eldönteni, hogy a belső büntetőjogi védelem miként fedje le egyiket s másikat. Elég lehet arra gondolni, hogy például a tisztességes versenyhez, a gazdasági élet megbízható működéséhez, a Közösség, mint intézmény, korrupciómentes működéséhez, sőt, a pénzügyi- és bankrendszer tisztaságához fűződő érdekek (ld. pénzmosás) is mind ide sorolhatók, és amelyek korántsem azonos jellegűek.

Mindezekén túlmenően a legalapvetőbb kérdés mégis az marad véleményem szerint, hogy milyen „*koordináta-rendszerben*” is kell a büntetőjogi védelmet megalkotni. Nem tudunk kitorni ugyanis abból a körből, hogy e problémák megoldására is a klasszikus, nemzeti büntetőjogra kialakított standardok szerinti büntetőjogi eszközrendszert kívánjuk adaptálni. Ha a szupranacionális jog és szerv, helyesen, csakis ugyanazon kritériumrendszer szerint működhet a büntetőjog területén, hiszen az irreleváns, hogy az egyéni szabadságjogokat (elkövetők) nemzetállam vagy nemzetközi szervezet korlátozza, akkor - ahogy láttuk - a jelenlegi körülmények között nem fogja siker koronázni az erőfeszítéseket. Mert akár a nemzeti mintára felépített egységes büntetőjogi védelem (értsd szupranacionális) alkalmas is lehetne a tagállami anyagi és eljárásjogok közötti különbségekből eredő deficit kiküszöbölésére, azonban ehhez nincs sem eredendő, sem átruházott ius puniendi, nincs legitim jogalkotó, nincs megfelelő alkotmányos kontroll és a szükséges erőszakszerv is hiányzik. Amennyiben viszont lemondunk a kontinens büntetőjogi vívmányairól, azok

szupranacionális alkalmazhatatlansága miatt, akkor áldozatunk, bár sikerrel kecsegtet, lehet, nem is ér annyit.

IV. Közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelme Magyarországon

Mindezek után nem lehet nem szólni az utóbbi évek hazai büntető-jogalkotásának egyik gyöngyszeméről, amely éppen az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmét alapozza meg - magyar módra.

2002. április elsején lépett hatályba a 2001. évi CXXI. törvény, amely a Btk. és a Be. jelentős módosítását tartalmazta, és amely helyütt a Btk. XVII. fejezetének újonnan bevezetett IV. címe és egyben önálló bűncselekménye miatt került a figyelem középpontjába. A Btk. 314.§-a ugyanis egy új bűncselekményt fogalmaz meg, méghozzá az Európai Közösségek pénzügyi érdekei megsértésének büntetti alakzatait és vétségi alakzatát. A lényegében háromféle, egymástól különböző elkövetési magatartás-típust tartalmazó büntetti alakzatokat egyformán öt évi szabadságvesztéssel rendeli büntetni a jogalkotó.

Az (1) bekezdés szerinti tényállás elkövetési magatartásai az Európai Közösségek költségvetéséből érkező támogatás vagy az abba való befizetésre vonatkozó kedvezmény megszerzésével összefüggő jobbra megtévesztő magatartások (valótlan tartalmú nyilatkozat tétele, hamis vagy hamisított okirat felhasználása, előírt tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése vagy megtévesztésre alkalmas módon való hiányos teljesítése). A megtévesztés - bármilyen formában is valósuljon meg - a döntéshozatal objektivitását homályosítja el, és ezért tisztességtelen (jogellenes) előnyhöz juttatja az alkalmazóját. A bemutatott csalárd magatartások azonban még nem elegendők a bűncselekmény befejezetté válásához, mivel eredmény-bűncselekményről lévén szó, be kell következnie ezekkel összefüggésben valamilyen eredménynek is, amely itt az Európai Közösségek költségvetésének „károsítása”²¹. A bűncselekmény alanya bárki lehet, azonban e cselekményt csak szándékosan lehet elkövetni, így az elkövetőnek tisztában kell lennie a csalárd magatartásával, és ennek tudatában fejt ki azt; illetve azzal is, hogy cselekménye (vagy annak szándékos elmulasztása) károsítja az Európai Közösségek költségvetését.

A következő bekezdés immateriális bűncselekményének tényállásszerű elkövetési magatartását az fejt ki, aki a már megszerzett támogatást vagy a befizetéssel kapcsolatos kedvezményt a jóváhagyott céltól eltérően használja fel. A bűncselekményt bárki elkövetheti, szándékosan, de a cselekmény a Kommentár szerint²² akkor válik befejezetté, ha már a támogatás teljes összegét kimerítette az elkövető. Arra viszont ugyanott nem kapjunk meg a választ, hogy a befizetési kedvezménnyel kapcsolatos eltérő felhasználásnak vajon melyik a befejezetti mozzanata. Ezzel kapcsolatosan azonban az az álláspontom, hogy bármilyen összegű is a jogellenes felhasználás, csupán e ténynek már meg kellene alapoznia a bűncselekmény befejezetté válását.

A (3) bekezdésben az elkövetési magatartás tisztán mulasztásos, mivel a gazdálkodó szervezetten belüli ellenőrzési/felügyeleti kötelezettség szándékos nem teljesítésével valósul meg [a gondatlan alakzatot a (4) bekezdés tartalmazza]. Önmagában ez azonban még nem alapozza meg a büntetőjogi felelősséget, mivel ennek megállapításához további tényállási elemek is szükségesek. Az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személy (az adott gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója) csak akkor büntethető, ha valamely tag vagy dolgozó, akire nézve a fenti kötelezettségei fennállnak, maga is elköveti vagy legalább kísérleti szakig juttatja az (1) vagy (2) bekezdés szerinti cselekményt²³. S ha még ez nem lenne elég, a tag/dolgozó (1)-(2) bekezdés szerinti cselekményéhez itt egy újabb elem járul, méghozzá az, hogy ezt a cselekményt a gazdálkodó szervezet érdekében kell elkövetni: ez a tag/dolgozó cselekményének egyfajta motivációs magyarázata. Végül pedig igen fontos tartalmi elem, hogy az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személy cselekményének - pontosabban az elmulasztott cselekménynek - alkalmasnak kellett volna lennie a bűncselekmény elkövetésének megakadályozására.

Ezek az ártatlannak tűnő tényállási elemek igen súlyos elméleti problémákat vetnek fel, amelyeket egy majdani büntetőeljárás bizonyításban is szinte lehetetlen áthidalni. Egyrészt nem lehet eldönteni egyértelműen, hogy az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személytől, aki szándékosan mulasztja el a kötelezettsége teljesítését, megköveteljük-e annak ismeretét, hogy az alárendelt

személy a gazdálkodó szervezet érdekében követi el a cselekményt. Ha nem, akkor a (3) bekezdés megvalósulása egy idegen elemtől fog függeni, amelyet a taga/dolgozóra sem terhelhetünk, hiszen az ő bűncselekményének ez nem tényállási eleme. Ebben az esetben tehát az elkövetőktől függetlenül kell bizonyítani a gazdasági szervezet érdekét, ami ilyen szituációban nem elfogadható. Különösen akkor nem helytálló ez a megoldás, ha azt az álláspontot fogadjuk el, hogy ez a tényállási elem mégis inkább szubjektív jellegű - a tag/dolgozó személyét illetően. Ha viszont a szándékosság tartalmát erre is kiterjesztjük, akkor az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személy felelősségét lesz nehéz megállapítani, hiszen a taggal/dolgozóval való szándékegység feltételezése nélkül eléggé valószínűtlen, hogy ismerje e személy szubjektív motivációját.

Másfelől azt is meg kell említeni, hogy a jogalkotó szerint akkor valósul meg ez a deliktum, ha a kötelezettség teljesítése megakadályozta volna a tag/dolgozó bűncselekményének elkövetését. Ez azt jelenti, hogy az alkalmasságot is vizsgálni kellene az elmulasztott cselekmény vonatkozásában, hacsak abból nem indulunk ki, hogy az ellenőrzés/felügyelet általában véve megakadályozó hatású. Az utóbbi természetesen nem lehet kiindulópont, mivel ez nem feltétlenül igaz, s ilyen esetben az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személy - ebből a szempontból - objektíve felelne. Ha viszont vizsgáljuk az alkalmasságot, amellet, hogy igen nehéz bizonyítási feladatot kellene legyűrni, az ellenőrzési rendszer bennerejlő hiányosságai az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személy mentesülését eredményeznék. Azaz éppenhogy a megbízhatatlan, visszaélésekre alkalmas adó rendszerekben nem lehetne - e tényállás alapján - felelősségre vonni a vezető személyeket.

Az ellenőrzésre/felügyeletre köteles személy gondatlanul is elkövetheti a (3) bekezdés szerinti bűncselekményt - a „dogmatikai talaj” itt végképp kicsúszik a lábunk alól. Különösen, ha irányadónak tekintjük a *Kommentár* azon megállapítását, hogy „a tudatos gondatlanságból eredő elkövetés megállapítására nem látunk lehetőséget”²⁴...

A *Kommentár* „sajátos, újszerű rendelkezés”²⁵ jelzővel illeti a (3) bekezdést, ami azonban korántsem magányos a most hatályos Btk.-ban, hiszen a gazdasági vesztegetés frissnek mondható tényállásában [253.§ (3)-(4) bekezdés] is visszaköszön ez a megoldás - sajnos. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése bűncselekmény megalkotásával kapcsolatosan a legfőbb mégis az, hogy a (3) bekezdés szerinti tényállást, az egyébként is kifogásolt és idegen elemektől eltekintve, a ritka, ám mégis elismert részességi alakzat, az ún. mulasztásos bűnsegély diszpozíciója teljes mértékben lefedi. *Nagy/Tokaji* szerint „a mulasztásos bűnsegélyt az jellemzi, hogy az a személy, akit a más által elkövetett bűncselekmény megakadályozására nézve speciális jogi kötelezettség terhel, ennek ellenére nem tesz minden tőle telhetőt a megakadályozás érdekében”²⁶.

A teljes képhez azonban hozzátartozik a Btk. 288.§ szerinti jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének bűncselekménye is, ugyanis e tényállás - témánk szempontjából is - jelentős tartalmi részletekkel gazdagodott és így adott a 314.§-szal való összevetése. Az (1) bekezdés szerint elkövetési magatartás az ott meghatározott forrásokból (pl. központi költségvetésből, nemzetközi szervezettől) pénzügyi támogatás vagy más gazdasági előny megszerzése, amelyet az alábbi módokon követhetnek el: valótlan tartalmú nyilatkozat tétele, valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználása. Ha e magatartásokat az elkövető a jogszerűen megszerzett támogatás felhasználásával kapcsolatos elszámolási vagy számadási kötelezettség teljesítésekor fejt ki, éppúgy büntetendő. Ugyancsak elköveti a bűncselekményt, aki jogszerűen megszerzett céltámogatást eltérően használja fel és a visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget [288.§ (2) bekezdés]. A bűncselekményhez tartozik egy értelmező rendelkezés is (288/A.§), amely szerint - többek között - a 288.§ nem alkalmazható 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 kizárás oka kézenfekvő és megalapozott: a 314.§ létezése a specialitásánál fogva kizárja az általánosabb 288.§ alkalmazását. Azonban a kérdés inkább az, és erre a Btk.-t módosító törvényjavaslat indoklása sem ad választ, hogy mi indokolta a speciális bűncselekmény megalkotását, ha már egyszer az átalakított 288.§ is kiválóan alkalmas lett volna a közösségi pénzügyi érdekek védelmére. Annyira legalábbis biztosan, mint a 314.§.

A magyar jogalkotó - a törvényjavaslat indoklása szerint - jogharmonizációs kötelezettségének tett eleget, amikor törvénybe iktatta a 314.§ szerinti bűncselekményt. Ez

elfogadható akkor, ha a jogharmonizációs kötelezettségeket csupán mechanikusan értelmezik, valamint ha azt feltételezik, hogy a túloldal tárgyalópartnerei is csak „átlapozzák” a friss jogszabályokat, mellőzve az azokban való érdemi elmélyülést, azaz csak a tartalomjegyzéket olvassák. Ugyan nem hiszem, hogy valóban ez lett volna a kiindulási alap, és mégis: ha a jogalkotó a helyeselhető teljes (jogharmonizációs) elkötelezettséget az adott jogterület alapvető szabályainak érvényre juttatásával ötvözte volna, akkor talán más jogalkotási eredménnyel is járhatott volna e konkrét kötelezettség átvétele. Mindenesetre majd a jogalkalmazásban fog eldőlni, hogy az említett tényállásoknak mi a valódi értéke, és hogy megállják-e a helyüket a pénzügyi visszaélések elleni hazai küzdelemben.

V. Utószó

Összefoglalásképpen, ezen - áttekintő - jellegű tanulmány alapján megállapítható, hogy pénzügyi érdekeket sértő cselekmények útján és a nem elég szigorú tagállami és közösségi pénzügyi ellenőrzés következtében jogosulatlan személyek lesznek eurómilliókkal gazdagabbak, amit nem engedhet meg sem az Európai Unió, sem a tagállamok, sem pedig az uniós állampolgár. Az is látható, hogy az ellenőrzés jogi kereteinek kiépítésére folyamatosan komoly lépéseket tesz a Közösség is, amely az „érintettek” közül a leghitelesebben képviseli a tagállamoktól független pénzügyi érdekeket. Kimondható továbbá, hogy a mai viszonyok között éppen a büntetőjogi eszközrendszer „közösségi” igénybevételével kapcsolatos elvi és gyakorlati problémák, valamint azok feloldásának kérdése testesítik meg az egyik legaktuálisabb és legvitatottabb témát. Biztosan kijelenthető, hogy a Bizottság, valamint a Parlament fokozni fogja e téren aktivitását, különösen azért, mert e kialakulatlan jogterületről még nem bizonyosodhatott be, hogy nem vezet a visszaélések kiküszöbölésére. Tehát így akár alkalmas is lehet. Nehéz ugyanakkor megjósolni, hogy lesz-e eredménye az említett szervek erőfeszítéseinek, hiszen ez attól függ, hogy a büntetőjoghoz szervesen kötődő egyéni garanciarendszert ki lehet-e építeni a közösségi jog szupranacionális szintjén is.

¹ A szerző egyetemi tanárságánál a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszékén. Tanszékvezető: Prof. Dr. Nagy Ferenc.

² Az Európai Unió költségvetésének felépítésével és működésével kapcsolatosan lásd pl. *Európai közjog és politika*. Osiris, 1998. Budapest. 406-426.p.

³ OLAF 2000. évi jelentése. Forrás: www.europa.eu.int

⁴ Ha a fenti számokat összeadjuk, és átváltjuk forintra, azt kapjuk, hogy kb. 312 milliárd forintnyi összeggel károsították meg a Közösséget 2000-ben. A nagyságrendek átlátása érdekében néhány hazai adat: Magyarországon ehhez képest a 2000. évi költségvetésből például kb. 142,5 milliárdot fordítottak egészségügyre, 47,6 milliárdot igazságszolgáltatásra, 211,8 milliárdot felsőfokú oktatásra és 228,4 milliárd forintot családi pótlékra és gyermekeknek járó juttatásokra.

⁵ Ez a család nem egyezik azzal a bűncselekménnyel, amit a hazai büntetőjogban így nevezünk, illetve annyiban igen, hogy itt is megtévesztésen alapuló károkozásról van szó, de ehhez járulhat még jogtalan előny megszerzése, illetve súlyosabb tájékoztatási, nyilvántartási, be- és elszámolási kötelezettségek megszegése is.

⁶ *Ligeti, K.*: Az Európai Unió büntetőjoga. Előadások az Eötvös Lóránt Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Kézirat (2000) 9.p.

⁷ Az Amszterdami Szerződés átszámozta az alapszerződések cikkeit. Ebben a munkában az új számozás szerint hivatkozom a jogszabályhelyekre, azonban helyenként jelzem az eredeti cikkszámokat is.

⁸ *Ligeti* (2000) 7.p.

⁹ 91/C 328/01. A határozatot megelőzte a Tanács július 8-án kiadott közleménye, illetve az Európai Parlament október 24-i határozata ugyanebben a témakörben.

¹⁰ Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, a továbbiakban OJ.

¹¹ A Bizottság értesülése szerint a szükséges törvény már megszületett, csak nem jelentették még be a Tanács Főtitkárságán. Forrás: KOM (2002) 348, 2002. július 2. Mitteilung der Kommission: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung. Jahresbericht 2001.

¹² Ezzel kapcsolatosan irányadó a hazai szakirodalomból *Ligeti, K.*: Az Európai Közösség büntetőjoga. Állam- és Jogtudomány. XXXIX. évf. 1998. 331-362.p.

¹³ A magyar szakirodalomból ld. pl. *Lévai, I.*: Corpus Juris Europae, Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekeinek védelmére? Európai Tükör. 1998/4 65-91.p. A dokumentum szövege letölthető a www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm oldalról.

¹⁴ KOM (2000) 608. Előzmény: A Bizottság 2000. január 26-i állásfoglalása. KOM (2000) 34.

¹⁵ KOM (2001) 272, OJ C 240 E 2001. augusztus 28.

¹⁶ KOM(2001) 715. Letölthető a http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_de.html címről.

¹⁷ A hazai szakmai közönség is - ehhez az időponthoz képest - későn kezdett el érdemben foglalkozni a dokumentummal. A legfontosabb rendezvény a Magyar Jogászok az Európai Büntetőjogért Egyesület (elnök: Farkas Ákos) szervezésében az OLAF támogatásával tartott nemzetközi konferencia volt, 2002. május 30-31. között, „Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme és az európai ügyész szerepe, különös tekintettel a 2001. december 11-i Zöld Könyvre” címmel. A konferencián a téma külföldi szaktekintélyei (R. Lahti, J.A.E. Vervaele, G. Vermeulen, S. Gleß, F.-H. Brüner) is részt vettek, elősegítve a hazai véleményalkotást.

¹⁸ A Zöld Könyv javaslataival párhuzamosan az európai elfogatóparancs ötlete a harmadik pillérben is felmerült és ki is bocsátottak egy kerethatározat-tervezetet (2001. 09. 19.).

¹⁹ Ld. 12. sz. jegyzet.

²⁰ Vö. pl. *Bárd, K.*: Európai büntetőpolitika. In: Tények és kilátások (Tanulmányok Király Tibor tiszteletére). Budapest, 1995. 149-158.p.; *Farkas, Á.*: A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban. Jogtudományi Közlöny. 1999. szeptember. 383-392.p.; *Karsai, K.*: Magyar büntetőjog az európai integráció sodrásában. Jogtudományi Közlöny. 2002/2 77-90.p.; *Lévai, I.*: Az európai jogi architektúra - büntetőjogászai nézőpontból. Ügyészek Lapja. 1998/5 53-69.p.; *Ligeti, K.*(1998) i.m.

²¹ A jogszabály szövege ennek igei alakját tartalmazza: „aki az Európai Közösségek költségvetését károsítja azzal, hogy...”. Maga a „kapcsos” Kommentár is kitér arra, hogy ez nem egyezik meg a Btk. kár-fogalmával, mivel itt az elmaradt bevétel is éppúgy károsításnak minősül. Vö. *Molnár, I.*: A gazdasági bűncselekmények. In: Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára (szerk.: Berkes, Gy.). 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2002. (A továbbiakban: Kommentár). 1020/7.p.

²² Vö. Kommentár 1020/7.p.

²³ A szándékegységet ki lehet zárni a tag/dolgozó és a vezető között, hiszen ennek megléte a hagyományos tettességi-részességi alakzatokon belül értékelhető.

²⁴ Vö. Kommentár 1020/8.p.

²⁵ Vö. Kommentár 1020/6.p.

²⁶ *Nagy, F. / Tokaji, G.*: A magyar büntetőjog általános része. Korona, 2001. Budapest. 284.p.