

## 12. FEJEZET

### ÚJ BÜNTETŐJOG? KÖZPÉNZVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Madai Sándor

#### Bevezetés

Az állami szuverenitás kikezdetlennek tűnő megtestesítője a büntetőhatalmi igény, illetve annak érvényesítéséhez fűződő kizárólagos állami jogosultság volt hosszú időn keresztül (Valki, 1999: 1000–1002; Szabadfalvi, 1997: 125–140). Ez az eddig megkérdőjelezhetetlennek tűnő tény azonban inogni látszik, hiszen az Európai Unió egyre nagyobb mozgásteret követel magának a jogalkotás minden területén. Ez alól nem képez kivételt a büntetőjog sem (Vervaele, 2006: 87–93; Kuhl–Killmann, 2006: 100–103), bár jól érzékelhető, hogy a szuverenitás ezen szegmenséről csak rendkívül nehezen, hosszú és kitartó presszió után tudnak és akarnak lemondani a tagállamok (Jakab, 2006: 3–14). Napjainkban olyan kihívások érik az Európai Uniót, amelyek megkövetelik azt, hogy a korábbi elszigetelt kísérletek helyett egységesen, a közösség erejét felmutatva törekedjen az azoknak való megfelelésre. A korábbi megoldások már nem feltétlenül vezetnek a kívánt eredményre, s nem hoznak gyógyírt az új problémákra.<sup>343</sup>

Miben más az integratív jellegű együttműködés a korábbiakban jellemző kooperatív jellegű együttműködésnél? Mindkettő célja a nemzetközivé vált bűnözés elleni fellépés, azonban remélhető, hogy a büntetőjogi integráció olyan, minőségében más együttműködési formát jelent, amely alkalmasabb lehet – az Európai Unióban kialakított, az uniós jog végrehajtásának ellenőrzésére, illetve kikényszerítésére hivatott eljárások útján is – a bűnüldözés hatékonyságának növelésére (Farkas, 2004: 9–26). E kihívások azonban már olyan reakciókat követelnek meg, amelyek szétfeszítik a válaszok korábban bevett, hagyományos keretek közé illő formuláit. A tendencia alapvetően kétirányú: az egyik az Unió érdekeit érintő veszélyekben rejlik,<sup>344</sup> a másik pedig az egyes tagállamokat érintő kérdésekkel függ össze. Utóbbiak a szó legszorosabb értelmében az Unió

---

<sup>343</sup> A problémakör átfogó bemutatásához lásd: Karsai, 2004. Kapcsolódóan lásd: Karsai, 2015: 19–25.

<sup>344</sup> Ilyen például a költségvetési forrásokért folyó csalárd versengés.

figyelmén kívül maradnak, hiszen közvetlen módon nem érintik azt, azonban tagállami szinten komoly problémákat okoznak, s a közös fellépés nélkül ezek megoldása nehézkessé vagy éppen lehetetlenné válna.<sup>345</sup> Tévedés lenne azt hinni azonban, hogy új szemléletű együttműködések kizárólag az Unió keretein belül valósulhatnak meg – erre példa lehet az Európa Tanács égisze alatt folytatott kooperáció –, az viszont szembetűnő, hogy az Európai Unió belüli jogalkotás minőségében és intenzitásában egyaránt az együttműködés új fejezetét jelenti (Hecker, 2012: 84–89).

A jelzett büntetőjogi változás az Unió több területét érinti, de a szuverenitáskonfliktus miatt talán a többi területnél is markánsabban érzékelhető a büntetőjog kapcsán (Szalayné, 2004: 27–35). Bizonyos jogsértések klasszikusnak tekinthető megközelítése már nem rendelkezik elegendő visszatartó erővel, így előbbiekkal szemben igénybe vett jogi eszközök alkalmazási köre is változik, s ezek helyét sok esetben átveszik a büntetőjogi jogkövetkezmények. Megfigyelhető azonban egyfajta új, csendes recepció. Ez azt jelenti, hogy a korábban egyértelműen a büntetőjog terrénumához sorolt eszközök bizonyos elemei áthatják a más jogághoz tartozó szankciókat, s így azok büntetőjogi jegyeket mutatnak fel. Ebben az esetben nem a büntetőjog által próbálunk megoldani konfliktusokat, hanem megmaradnak a büntetőjogon kívüli szankciók, ám azok büntetőjogi elemekkel gazdagodnak. E folyamat egyértelműen magával hozza (hozta) a büntetőjog hagyományos fogalmának változását, s ez azt is jelenti, hogy a fogalom szükségszerűen változik, bővül (Karsai, 2015: 15–16). Úgy tűnik tehát, hogy új büntetőjog születik.<sup>346</sup> Az EU büntetőjogi törekvésének új iránya, amely folyamatosan és nagy – sőt egyre nagyobb – jelentőséggel vetődik fel a mindennapokban is, az Unió pénzügyi érdekeit érintő, az EU megkárosítására irányuló magatartások elleni fellépés.

Az Európai Unió a pénzügyi érdekeinek (költségvetésének) védelmét a kiadási és a bevételi oldal megóvása egyaránt jelenti, bár talán az előbbi nagyobb jelentőséggel bír, ugyanis az EU költségvetéséből jelentős összegeket fordítanak különféle kezdeményezések finanszírozására. A költségvetés védelmére minden rendelkezésre álló eszközzel meg kell akadályoznia az Uniónak azt, hogy kellő alap hiányában bármilyen kifizetés megtörténhessék, illetőleg a jogosulatlan, vagy nem teljesített vállalások ellentételezéseként realizált kifizetést a lehető leghatékonyabban és

---

<sup>345</sup> Ilyen lehet például a határokon átvélő embercsempészet.

<sup>346</sup> Az európai büntetőjog fogalmán – legszűkebb értelemben – az Európai Unió büntetőjogi normái értendők. Lásd: Farkas, 2001: 12.

leggyorsabban visszazerezze. Az EU-ban – miként tagállami szinten is – számos jogi lehetőség áll erre készen. A cél elérése érdekében, több büntetőjogon kívüli eszköz is bevethető, a kifizetést megelőző ellenőrzésektől egészen a tagállamok ellenőrzési kötelezettségének megteremtéséig, illetve növeléséig. Természetesen a büntetőjogon kívüli eszközök is különböző megoldásokat tesznek lehetővé annak érdekében, hogy az uniós források szabályszerű felhasználását szavatolják (Bolyky, 2003: 57–62; Halász, 2006: 620–634). Abban az esetben, amikor már súlyos jogsértésről beszélhetünk, akkor az Unió a büntetőjoghoz fordul.

## 1. Az előzmények

A XX. század második felében – a '70-es években – az akkor még Európai Közösség néven ismert entitás pénzügyeit illetően jelentős, napjainkra is kihatással levő változások indultak meg. Ezek közül számunkra talán a két legfontosabb a költségvetés struktúrájának átalakítása és a közös agrárpolitika kialakulása voltak. A két tényező együttes hatására olyan új pénzügyi források nyíltak meg a támogatást igénylők számára, amelyek komoly visszaélésekre teremtettek lehetőséget. Ebben az időszakban a Közösség kísérletet tett arra, hogy pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét egységesítse, a tagállamok azonban ellenálltak e törekvésnek.

Az előbbieken említett irányú büntetőjogi együttműködés konkrét előzményei az 1970-es évekhez, azon belül is az ún. TREVI csoport megalakulásához köthetők. Az 1975 decemberében megtartott római Európai Tanács határozata szerint „a tagállamok belügyminisztereinek találkozniuk kell a hatáskörükbe tartozó ügyek, különösen a törvényesség és a közrend megvitatása céljából.”<sup>347</sup> Bár ez elsősorban informális jellegű együttműködés volt, azonban feltétlenül a közösségi erőfeszítések előzményeként értékelhető, annál is inkább, mert az EU létrejöttével a III. pillérben megvalósuló együttműködés vette át a szerepét.

A formális, már kifejezetten legális alapokkal rendelkező kooperáció az 1980-as években indult meg, s főleg különféle konvenciók formájában találkozhatunk vele. Ilyenek például a ne bis in idem, a kétszeres elbírálás tilalmáról (Brüsszel, 1987. május 15.), a kiadatási kérelmek elintézésének egyszerűsítéséről és modernizálásáról (San Sebastian, 1989. május 26.) vagy a külföldi ítéletek végrehajtásáról (Hága, 1991. november 13.) szóló

---

<sup>347</sup> A TREVI mozaikszó: Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence, Internationale. Lásd: Farkas, 2005: 33.

egyezmények. E körbe tartozik – s jelen munka szempontjából kiemelkedő jelentőségű – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló (1995. július 26.) egyezmény (PFI egyezmény), illetve annak három jegyzőkönyve. Nem volt azonban elképzelhető a célok elérése egy erre rendelt szervezet megalakítása nélkül.<sup>348</sup> A közös fellépés hatékonyságának növelése érdekében hozták létre 1988-ban az UCLAF-ot,<sup>349</sup> melynek jogosítványait később a vámügyi, illetőleg a mezőgazdasági szektorra is kiterjesztették (Karsai, 2002: 14). 1994-ben felállították a COCOLAF-ot, a csalások felderítésében és megelőzésében tanácsadói szerepet betöltő bizottságot, ellenőrzésre hivatott szervezetet (Farkas, 2002: 388). Érzékelve az újabb kihívásokat – melynek az UCLAF nem tudott a kialakított keretek között eleget tenni –, új szervezeti koncepció mellett tették le voksukat a döntéshozók (Takács, 2003: 44–56), s e koncepciónak mérföldköve volt az OLAF.<sup>350</sup>

## 2. Az Európai Unió sérelmére elkövetett csalás

Az EU pénzügyeinek szabályszerű működését sértő magatartások elleni együttes fellépés nélkülözhetetlen. E kézenfekvőnek tűnő tényt már az I. pillér keretében is elismerték a tagállamok, ugyanis az Európai Közösségek Alapító Szerződése egyértelműen utalt a csalás elleni küzdelemre: „A Közösség és a tagállamok küzdenek a csalás és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban.”<sup>351</sup> Ezen túl – ugyanez a cikk – meghatározta azt is, hogy milyen jogi konstrukcióban lehetséges e területen a jogalkotás. Helytelen lenne tehát azt állítani, hogy az I. pillérben egyáltalán nem találkozhatunk a közösségi érdekeket sértő csalásra utaló jogi környezettel, hiszen – s ez jelentőségét is tükrözi – szerződési szinten történt erről rendelkezés.<sup>352</sup>

Előrelépést jelentett a Tanács 1994. december 6-i határozata, amelyben deklarálta, hogy a büntetőjog eszközeit is be kell vetni a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások ellen, s a tagállami büntetőjogi normák

<sup>348</sup> Nem új a külön ilyen célra felállítandó intézmény gondolata. Lásd: Gellér, 1997: 67–106.

<sup>349</sup> Mozaikszó jelentése: Csalások Elleni Koordinációs Egység.

<sup>350</sup> Európai Csalás Elleni Hivatal. Lásd: 1999/352/EK határozat.

<sup>351</sup> EKSZ. 280. cikk

<sup>352</sup> Csupán megjegyezzük, hogy nem minden esetben egyszerű az egyes pillérek keretében történt jogalkotást azonosítani hovatartozása szempontjából.

egységesítésére közös stratégiát kell megalkotni.<sup>353</sup> Ennek eredményeként született meg az Európai Tanács 1994. június 12-i határozata a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, amely előremutató elképzeléseket fogalmazott meg a büntetőjogi jogközelítést illetően (Farkas, 2002: 388).

Különös jelentőséggel bír egy 1995-ben megszületett közösségi jogi aktus, a Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (PFI rendelet).<sup>354</sup> E rendelet bár kiemelt jelentőségű, azonban a pénzügyi érdekek védelmének határát a közigazgatási jogi szankciók oldaláról közelíti meg, s nem határoz meg büntetőjogi eszközöket. A rendelet preambulumban utal ugyan a csalás hangsúlyos szerepére, azonban nem kizárólag a magyar büntetőjogi értelemben vett csalás<sup>355</sup> értendő alatta, hanem annál tágabb kör, ugyanis a norma a szabálytalanság kifejezést használja a csalás helyett.<sup>356</sup>

Büntetőjogi megközelítésű jogforrás az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i egyezmény (PFI egyezmény) és annak három jegyzőkönyve.<sup>357</sup> Az Egyezmény – az akkor még Közösség, napjainkban már Unió – sérelmére elkövetett csalásról és annak néhány eljárásjogi vetületéről rendelkezik, a jegyzőkönyvek pedig a vesztegetést, az Egyezmény – akkor még – Európai Közösségek Bírósága általi, előzetes döntéshozatal révén történő értelmezését és a pénzmosást, továbbá a jogi személyek büntetőjogi felelősségét érintik.

Az Egyezmény megalkotása során a szerződő felek kifejezetten rögzítették abbéli meggyőződésüket, hogy az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket az érdekeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és e célból megköveteli egy egységes fogalom-meghatározás bevezetését (Dannecker, 1996: 577–608). Gondoljunk csak arra, hogy az uniós jogalkotási munkálatokban résztvevők, s maguk az ezt inspiráló politikusok hány ország képviselői közül kerülnek ki. Ez már önmagában is predestinálja az e területen folyó munkálatokat arra, hogy

---

<sup>353</sup> 94/C 355/02/EK határozat

<sup>354</sup> 2988/95/EK rendelet

<sup>355</sup> 2012. évi C. törvény, 318. §. (1) bek.

<sup>356</sup> „Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.” 2988/95/EK rendelet, I. cikk (2) bek.

<sup>357</sup> 96/C 313/01/EK Jegyzőkönyv, 97/C 151/01/EK Jegyzőkönyv, 97/C 221/02/EK Jegyzőkönyv

egy sokszínű nyelvi közegben történjék a közös gondolkodás. E nyelvi háttér azonban önmagában nem feltétlenül jelentene nehézséget, ám érvényesül mellette egy másik hatás is, ez pedig ez eltérő jogi háttérből ered. Önmagában e körülmény nem feltétlenül lenne kihívás, az azonban már annál inkább, hogy – s ez igaz az Európai Unióra is – e jogi differenciáltság mögött terminológiai különbözőség is meghúzódik. Ez azt jelenti, hogy hiába használják ugyanazon a nyelven ugyanazt a kifejezést, a mögöttes tartalom eltérő lesz, hiszen mindenki saját jogi kultúráját hozta magával a közös erőfeszítésekhez, s ugyanazt a kifejezést más tartalommal tölt(het)i meg az egyik, s a másik tagállam jogi gondolkodása. Az egységes tartalom kialakítása nélkül felesleges minden munka, hiszen közös nyelvet kell beszélnünk ahhoz, hogy eredményt érjünk el. A büntetőjogi terminológia koherenciája nélkül az Európai Unió Babel tornyához hasonlíthat.

Az Egyezmény vonatkozásában használt csalás fogalom két szempontból került definiálásra: egyfelől a bevételeket, másfelől a kiadásokat érintő csalárd magatartások aspektusából. A kiadások tekintetében csalásnak minősülnek a következő szándékos tevással vagy mulasztással megvalósított magatartások:

- a) olyan hamis, helytelen<sup>358</sup> 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,
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- c) az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.<sup>359</sup>

A bevételek tekintetében csalásnak minősülnek a következő szándékos tevással vagy mulasztással megvalósított magatartások:

- a) olyan hamis, helytelen<sup>360</sup> vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek

<sup>358</sup> A magyar fordítás a „helytelen” kifejezést választotta, azonban a német nyelvű szöveg „unrichtig”, az angol nyelvű pedig az „incorrect” fordulatot tartalmazza, úgy véljük, hogy célszerűbb lenne a magyar büntetőjogi terminológiában ismertebb „valótlan” kifejezést alkalmazni. A tudományban van más alternatíva is: „hamisított”. Lásd: Tóth, 2002: 452.

<sup>359</sup> PFI egyezmény, I. cikk (1) bek. a) pont.

következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,

- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- c) a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

A fentiekhez kapcsolódóan a felek vállalták azt is, hogy az említett nyilatkozatok, illetve dokumentumok tekintetében büntetni rendelik a részesi, illetve az előkészületi jellegű magatartásokat is.<sup>361</sup> A cselekmény ugyanakkor kizárólag pénzeszközökre nézve<sup>362</sup> követhető el, s az EU forrásból származó eszközökre történő elkövetés már kívül esik az Egyezmény hatókörén, még akkor is, ha azt például az EU által üzemeltetett gépkocsi csalárd megszerzésével valósítják meg, ugyanakkor a Bizottság által működtetett büfé eladóját megtévesztő csaló elkövetheti az európai csalást. Az anyagi jogi részhez kapcsolódik az alkalmazandó szankcióra vonatkozó szabályozás, amelynek értelmében minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az 1. cikkben említett magatartást, valamint az 1. cikk (1) bekezdésében említett magatartásban való részvételt, felbújtást vagy ilyen magatartás kísérletét hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntesse. Igaz ez a csalás súlyos eseteire is, ahol legalább kiadatást megalapozó szabadságvesztéssel járó büntetést kell meghatározni. Súlyosnak minősül az a csalás, ahol az elkövetési érték eléri vagy meghaladja az egyes tagállamok által meghatározott minimális összeget. A minimális összeg nem lehet magasabb 50000 ECU-nél.<sup>363</sup> Kisebbségi csalásoknál azonban, ahol az összérték kevesebb, mint 4000 ECU, és súlyosbító körülmények nem merülnek fel, az egyes tagállamok a 2. cikk (1) bekezdésben említettektől eltérő szankciókat is megállapíthatnak.

Úgy tűnik, hogy előbbi fogalom kiszélesíti a csalás magyar dogmatika szerinti definícióját, ám valójában erről nincs szó, hiszen több tényállási elem tekintetében – sértett, elkövetési magatartás, elkövetési mód – viszont leszűkíti azt. Az Egyezmény a korábbi tagok relációjában 2002. október 17-én hatályba lépett, míg a később csatlakozók esetében értelemszerűen ez az

<sup>360</sup> Ez esetben is irányadó a bevételi oldal hasonló tényállási eleméhez fűzött magyarázat.

<sup>361</sup> PFI egyezmény, 1. cikk (3) bek.

<sup>362</sup> Ez következik az Egyezmény szövegéből.

<sup>363</sup> Az Egyezmény szövege ECU-ben adja meg a minimális összeget.

időpont későbbre datálható. Úgy tűnik tehát, hogy az EU jelentős előrelépést tett saját pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme felé, ezek után az lehet a kérdés, hogy milyen irányt vesz e folyamat, merthogy folytatódik, afelől nem lehet kétségünk (Wasmeier, 2004: 320–325; Jacsó, 2016: 180–186).

Az Egyezmény elfogadása után került sor egy olyan új szemléletű javaslat megfogalmazására, amely a Corpus Juris Europae nevet viseli (Lévai, 1998: 65–91). Ez az Európai Unió pénzügyi érdekeinek hatékony büntetőjogi védelmére összpontosít, anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket egyaránt tartalmaz (Nagy, 2002: 3). A tényállások között szerepel az Európai Unió költségvetését károsító csalás büntette, mely akár gondatlanul is elkövethető.<sup>364</sup> A későbbiekben sor került a Corpus Juris felülvizsgálatára, s ez például nem általában az EU pénzeszközöiről rendelkezik, hanem leszűkíti az elkövetési tárgyakat a támogatás jellegű pénzeszközökre megvalósított csalásokra.<sup>365</sup> Egyik változata sem minősül ugyan jogszabálynak, de azok feltétlenül figyelemre méltó koncepcióknak tekintendők.<sup>366</sup>

Az Unió pénzügyi érdekeinek megóvását – egyidejűleg azt, hogy megvalósuljon az Unió-szerte azonos szintű védelem – több program is célozta. Az ilyen kezdeményezések múltbeli támogatása a 804/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (Hercule program) révén – amelyet a 878/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (Hercule II program) módosított és meghosszabbított – lehetővé tette az Unió és a tagállamok által vállalt tevékenységek fokozását a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelemben. Az uniós és tagállami szintű tevékenységek folytatása, sőt fejlesztése érdekében új program elfogadásáról született döntés a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb jogellenes tevékenységek elleni fellépés érdekében, figyelembe véve a költségvetési

<sup>364</sup> A hazai dogmatikához szokott szemlélő érdeklődve szembesül a csalás gondatlan alakzatával, hiszen a magyar törvény a célzatos jelleg miatt egyenes szándékot követel meg bűnösségi formaként.

<sup>365</sup> Corpus Juris Florence, 1. cikk.

<sup>366</sup> Feltétlenül megjegyzendő, hogy továbbra is megmaradt a csalás gondatlan alakzatnak büntetendősége, azonban, míg az angol változatban a „fraud” kifejezés figyelhető meg, addig a német fordításban vélhetően érzett valamilyen indíttatást a fordító arra, hogy a német Büntető Törvénykönyvben használatos „Betrug” helyett a hasonló tartalmú, de – a gondatlan elkövetés miatt – a tagállami dogmatikát mégsem áttörő „Betrügerei” fordulatot használta. Természetesen az sem kizárt, hogy semmilyen tudatos oka nem volt az illetén történő fordításnak.

megszorításokkal kapcsolatban felmerülő új kihívásokat is. Az újabb jogi aktusok közül feltétlenül említést érdemel a 250/2014/EU rendelet, amely konkrét célkitűzések meghatározásával kívánja fokozni az Unió pénzügyi érdekeit sértő magatartások elleni harcot.

Rendkívül perspektivikus, s a tudományban sokszor említett előrelépési lehetőséget jelenthet az Európai Ügyészség (EPPO – European Public Prosecutor's Office) intézményének létrehozása.<sup>367</sup> Az uniós költségvetést károsító bűncselekmények üldözése ugyanis korábban a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozott, és ezen a téren nem létezett uniós hatóság. Mivel a több tagállamra kiterjedő csalások elleni fellépés európai szinten szorosan összehangolt és hatékony nyomozási és vádemelési tevékenységet igényel, az eddigi információcsere és koordináció az uniós szervek – például az Eurojust, az Europol és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) – intenzív erőfeszítései ellenére nem tűntek elégségesnek ennek megvalósításához. A koordináció, az együttműködés és az információcsere kapcsán számos probléma és akadály merült fel, mivel a feladatkörök különböző illetékességű és hatáskörű hatóságok között voltak megosztva. A csalás elleni küzdelem keretében folytatott igazságügyi együttműködés területén megjelenő hiányosságok jelentősen hátráltatták az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési feladatok hatékony ellátását.

Az Eurojust és az Europol általános felhatalmazással rendelkezik az információcsere megkönnyítésére és a nemzeti szinten végzett nyomozási és vádemelési tevékenységek összehangolására, arra viszont nincs hatáskörük, hogy maguk nyomozati vagy vádemelési cselekményeket végezzenek. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) felhatalmazással rendelkezik a csalási esetek és az EU-t érintő jogellenes cselekmények kivizsgálására, ám hatásköre igazgatási vizsgálatok lefolytatására korlátozódik. A nemzeti igazságügyi hatóságok fellépése továbbra is gyakran lassú, az átlagos elítélési arányok alacsonyak, a különböző tagállamokban kapott eredmények pedig egyenlőtlen megoszlást mutatnak az Unió egészén belül. E tapasztalatok alapján tehát nem tekinthető úgy, hogy a tagállamok csalás elleni igazságügyi fellépése terén érvényesülne a Szerződés által előírt hatékonyság, egyenértékűség és elrettentő hatás. Jóllehet az ilyen bűncselekmények által okozott potenciális kár mértéke nagyon jelentős, ezekben az ügyekben – a bűnüldözési erőforrások korlátozott volta miatt – az illetékes nemzeti hatóságok nem mindig végeznek nyomozást és nem

---

<sup>367</sup> Részletesen lásd: Farkas, 2005: 28–33; Csordásné Nagy, 2016: 121–131.

mindig emelnek vádat. Ebből eredően a nemzeti bűnüldözési erőfeszítések továbbra is gyakran töredezettek ezen a területen, és e bűncselekmények uniós dimenziója gyakran elkerüli a hatóságok figyelmét. Előbbi problémák leküzdését várja az EU az EPPO-tól. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2017. június 8-i ülésén húsz tagállam politikai megállapodásra jutott arról, hogy megerősített együttműködés keretében létrehozzák az Európai Ügyészséget.

368

## Felhasznált irodalom

- Bolyky Orsolya (2003): Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni jogintézmények és jogi eszközök. In: *Ügyészek Lapja*. 10. évf., 6. sz., 57–62. o.
- Csordásné Nagy Krisztina (2016): Az Európai Ügyészség jövője. In: *Ügyészek Lapja*. 23. évf., 3–4. sz., 121–131. o.
- Dannecker, Gerhard (1996): Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung. In: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. Vol. 108., No. 3., s. 577–608.
- Farkas Ákos (2002): *A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Farkas Ákos (2004): Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: Lévay Miklós (szerk.): *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bűnügyi Tudományi Közlemények 7*. Miskolc: Bíbor Kiadó., 9–26. o.
- Farkas Ákos (2005): Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In: Farkas Ákos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében*. Budapest: KJK Kerszöv., 9–41. o.
- Farkas Ákos (2001): Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. In: *Európai Jog*. 1. évf., 2. szám, 12–17. o.
- Gellér Balázs József (1997): A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*. 3. évf., 1. sz., 67–106. o.
- Halász Zsolt (2006): Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései. In:

---

<sup>368</sup> Európai Bizottság Sajtóközlemény 2017. július 8. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hu.htm) (2017.07.11.)

- Magyar Közigazgatás. 56. évf., 10. sz., 620–634. o.
- Hecker, Bernd (2012): *Europäisches Strafrecht*. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Jacsó Judit (2016): Az adócsalás elleni büntetőjogi fellépés aktuális tendenciái az Európai Unióban – különös tekintettel a német, az osztrák és a magyar szabályozásra. In: *Kriminológiai Közlemények* 75., 175–201. o.
- Jacsó Judit (2016): Az adócsalás elleni büntetőjogi fellépés: uniós törekvések, tagállami reformok. In: Róth Erika (szerk.): *Decem anni in Europaea Unione V.: Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó., 118–160. o.
- Jakab András (2006): A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. In: *Európai Jog*. 6. évf., 2. sz., 3–14. o.
- Karsai Krisztina (2015): *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány.
- Karsai Krisztina (2004): *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. Budapest: KJK-KERSZÓV.
- Karsai Krisztina (2002): Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről. In: *Európai Jog*. 2. évf., 5. sz., 14–22. o.
- Kuhl, Lothar–Killmann, Bernd-Roland (2006): The Community Competence for a Directive on Criminal Law Protection of the Financial Interests. In: *Eucrim*. No. 3–4., pp. 100–103.
- Lévai Ilona (1998): *Corpus Juris Europae*. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? In: *Európai Tükör*. 3. évf., 4. sz., 65–91. o.
- Nagy Ferenc (2002): Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól. In: *Európai Jog*. 2. évf., 4. sz., 3–8. o.
- Szabadfalvi József (1997): Nemzetállam. Nemzetállam és szuverenitás. In.: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. Miskolc: Bíbor Kiadó., 125–140. o.
- Szalayné Sándor Erzsébet (2004): A büntetőjogi hatalom megítélése az Európai Bíróság gyakorlatában: az uniós, a közösségi és a tagállami hatáskörök versengése. In: *Belügyi Szemle*. 52. évf., 5. sz., 27–35. o.
- Takács Tibor (2003): Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni fellépés. In: *Magyar Jog*. 50. évf., 1. sz., 44–56. o.
- Tóth Mihály (2002): *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. Budapest: KJK–KERSZÓV.
- Valki László (1999): Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása. In: *Magyar Tudomány*. 44. évf., 8. sz., 1000–1007. o.
- Vervaele, John A. E. (2006): The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy. In: *Eucrim*. No. 3–4., 87–93. o.

Wasmeier, Martin (2004): Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts. In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. Vol. 116., No. 2., s. 320–325.

### **Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke**

- A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelet (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, HL L 312., 1995.12.23., 340–343. o.
- Az ESZAK, Euratom Bizottság 1999/352/EK határozata (1999. április 28) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról, HL L 136., 1999.05.31., 110–112. o.
- A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról, HL C 316/48., 1995.11.27., 9. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 250/2014/EU rendelete (2014. február 26.) az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme területén végzett tevékenységek előmozdítására irányuló program (Hercule III. program) létrehozásáról és a 804/2004/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 84., 2014.3.20., 6–13. o.
- Council Resolution 94/C 355/02 (6. December 1994.) on the legal protection of the financial interest of the Communities, OJ C 355., 14.12.1994., pp. 2–3.
- Council 96/C 313/01 Act (27. Szeptember 1996.) of drawing up a Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, OJ C 313., 23.10.1996., pp. 1–10.
- Council 97/C 151/01 Act (29. November 1996.) of drawing up, on the basis of Article K.3 of the Treaty of European Union, the Protocol on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, OJ C 515., 20.5.1997., pp. 1–14.
- Council 97/C 221/02 Act (19. June 1997.) of drawing up the Second Protocol of the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, OJ C 221., 19.7.1997., pp. 11–22.
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- Európai Bizottság Sajtóközlemény 2017. július 8. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hu.htm) (2017.07.11.)