

13. FEJEZET

HAZAI SZABÁLYOZÁS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEI

Madai Sándor

Bevezetés

Hazánk – hasonlóan az Unió többi tagjához – kötelezettséget vállalt arra, hogy hozzáigazítja belső normáit az Egyezményben foglalt célkitűzésekhez. Az Egyezménynek való megfelelés többféleképpen történhet. Magyarország azt a megoldást választotta, hogy Büntető Törvénykönyvünkben külön tényállás megalkotásával tesz eleget az előbbi uniós jogi normának.³⁶⁹ A bűncselekmény címét (Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése) és szövegét a 2001. évi CXXI. törvény iktatta be 2002. április 1-jével.³⁷⁰ A tényállás címe már abban is kialakíthat egyfajta belső dogmatikai alapállást, aki nem foglalkozik mélyrehatóan az EU szabályozásával, s azt a képzetet keltheti, hogy a közösségi pénzügyeket kizárólag büntetőjogi eszközökkel védik, ez azonban koránt sincs így.

1. Előzmények

A cselekmény jogi tárgyaként az Európai Közösség költségvetésének szabályszerű felhasználásához fűződő társadalmi érdek volt megjelölhető. A magyar jogalkotó a tényállás megalkotásával azonban nem várt a csatlakozásunkig, hanem már azt megelőzően pónalizálta e cselekményi kört. Ennek talán az is magyarázata, hogy több olyan pénzalap is nyitva állt a tagjelöltek számára, amelyeken keresztül a közösségi, uniós költségvetés károsítható volt (Tóth, 2002: 452).

A bűncselekményt a gazdasági fejezetbe, s nem pedig a vagyon elleni deliktumok közé illesztette be a jogalkotó. Nyilvánvaló, hogy a jogalkalmazás szempontjából nincs jelentősége az elhelyezésnek, azonban

³⁶⁹ Erre egyébként a korábbi Alkotmány alapján is kötelezettség volt. 1949. évi XX. törvény, 7. §. (1) bek.

³⁷⁰ Sajnálatos, hogy a törvény indokolása – lassan elmondhatjuk, hogy megszokott módon – semmilyen információval sem szolgál annak érdekében, hogy a jogalkotó új tényállásra vonatkozó szakmai hitvallását megismerhessük.

kifejezi a jogalkotói alapállást, s látható, hogy a tagállami kereteken belül klasszikusnak tekintett vagyon elleni csalásból hogyan lesz gazdasági bűncselekmény. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése nevű deliktum egyfelől a bevételi, másfelől a kiadási oldal büntetőjogi védelmére irányult (Mátyás, 2002: 135–158). A tényállás gyakorlati alkalmazását komoly mértékben megnehezítette az a körülmény, hogy gyakran nem lehetséges annak megállapítása,³⁷¹ hogy az adott pénzeszköz költségvetési színezetű-e vagy sem. Napjainkban – s ez a kiadási oldalra igaz – sok pályázatnál nem lehet meghatározni, hogy az EU forrású vagy pedig nemzeti. Szintén problémás volt a társfinanszírozással megvalósuló pályázatok köre, mivel nem minden esetben lehet megállapítani az Európai Unióból érkező finanszírozás arányát, ez pedig kihatással van a büntetőjogi felelősségre.

A deliktum elkövetési magatartásainak vonatkozásában megjegyzendő, hogy a PFI egyezményhez képest eltérő fogalmat épített be a tényállásba a törvényhozó, hiszen nem a „helytelen” kifejezést használja, hanem „hamisítottat”, ami nyilvánvaló, hogy már egyfajta sajátos transzformáció is a magyar dogmatikai gondolkodás részéről, erre az Egyezmény kapcsán már utaltunk.

A Btk. 314. §. (1) bekezdésében meghatározott cselekmények beilleszthetőnek tűntek volna akár a csalás, akár a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése tényállásába is, esetleg új bekezdés beiktatásával, kiküszöbölve természetesen a csalás célzatos jellegéből adódó ellentmondásokat. E tekintetben sajátos volt a 314. §. szabályozása a csaláshoz képest, mivel itt nem tényállási elem a haszonszerzési célzat, ám azt véljük tipikusnak.

Az említettekén túlmenően más gyakorlati jelentőségű nehézség is felmerült az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésével kapcsolatban. A normaszövegben szerepelt „a valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat” felhasználásával történő elkövetés. E szövegezés gyakorlati problémát okozott, mivel az okirattal kapcsolatos bűncselekmények szintén vetélytársat jelenthettek. Az első bekezdés előrehozta a büntetőjogi védelem határát, hiszen egy alapvetően polgári jogi jellegű kötelmi igényhez (kártérítés) rendelt büntetőjogi következményt. Ezen túlmenően részben átfedés volt megfigyelhető a Btk. 288. §. (2) bekezdésének második fordulata és a Btk. 314. §. (1) bekezdésében írt

³⁷¹ Napjainkban sem mindig az, bár ennek az új tényállás (költségvetési csalás) struktúrája, szövegezése miatt nincs igazán jelentősége.

elkövetési magatartások között.³⁷² A Btk. 314. §. (2) bekezdés a) pontja tartalmilag lényegében megegyezett a Btk. 288. §. (2) bekezdésével, ám megjegyzendő, hogy a Btk. 314. §. említett rendelkezése már önmagában a céltól való eltérő felhasználást is büntetni rendelte, míg a Btk. 288. §. csupán akkor helyezett szankciót kilátásba, ha az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget az elkövető. Indokolatlan volt a két szabályozás közti különbségtétel. Jogpolitikai döntés kérdése az, hogy hol húzzuk meg a büntetőjogi védelem határát a támogatásokkal történő visszaélés vonatkozásában, de annak a határnak minden támogatás vonatkozásában konzekvensen ugyanott kell lennie. A tényállás esetében arról volt szó, hogy a nemzeti forrásból származó, céltól eltérő felhasználás esetén – 288. §. (2) bekezdés – csak akkor kellett felelőségre vonástól tartania az elkövetőnek, ha nem fizette vissza a támogatást, illetve annak a céltól eltérően használt részét, míg az EU költségvetéséből származó forrás esetén már a rendeltetésétől eltérő felhasználással megvalósult a bűncselekmény. A nemzeti forrásokat illetően tehát egyértelműen szűkebb volt a büntetőjogi védelem köre.

Sajátos alanyi kört határozott meg a Btk. 314. §. (3) bekezdése, mivel az (1) bekezdés szerint volt büntetendő a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha az (1)–(2) bekezdésben írt bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet érdekében követte el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.³⁷³ A Btk. 314. §. (4) bekezdése esetében tulajdonképpen az ellenőrzési kötelezettség gondatlan megszegéséről volt szó, amely hanyag gondatlansággal tipikusan megvalósíthatónak tűnt (Tóth, 2002: 30–33).

A magyar szabályozás ugyanakkor nem tulajdonított jelentőséget az elkövetési érték nagyságának. Az Egyezmény ugyanis az 50000 ECU-t meghaladó értékre történő elkövetés esetében rendelkezik annak szabadságvesztéssel történő fenyegetéséről, míg 4000 ECU alatti érték esetén akár büntetőjogon kívüli szankciókat is elegendőnek tart az Egyezmény. A magyar jogalkotó viszont a szándékos alakzat megállapítása esetén öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette az elkövetést. Érdekes ugyanakkor, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

³⁷² Csupán „az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan tesz eleget” fordulat jelentett újdonságot a Btk. 314. §-ban.

³⁷³ A probléma kifejtését részletesen lásd: Sántha, 2005: 277–290.

hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (Btké.) 27. §. (3) bekezdésének a) pontja szerint nem valósult meg bűncselekmény, ha „*a jogosulatlan gazdasági előny megszerzését (288. §.) százezer forintot meg nem haladó értékű támogatásra, vagy más gazdasági előnyre nézve követik el.*” A normaszöveg szerint tehát még bűncselekménynek sem minősültek e magatartások, nem, hogy szabadságvesztéssel kellett volna büntetni azokat. Hangsúlyozzuk azonban, hogy ez nem vonatkozott az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállására.

2. A költségvetési csalás megjelenése a magyar jogban

Hazánkban a közpénzek büntetőjogi védelmét – a hatékonyság érdekében – a jogalkotó 2011-ben újragondolta, mivel a költségvetés védelmének minden eddiginél nagyobb jelentőséget tulajdonít. A védelem korábbi rendszerét elavultnak tartotta, az azt biztosító tényállások a költségvetést támadó bűncselekmények egyes megjelenési formáira adtak választ, elmozdulva ezzel a túlzottan részletező szabályozás nem kívánt irányába. Az új költségvetési csalás bűncselekmény kodifikálásának célja az volt, hogy következetesebbé és használhatóbbá tegye a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényt a költségvetést károsító bűncselekmények vonatkozásában. A Btk. Különös Része több olyan bűncselekményt is tartalmazott, amely a költségvetési bevételek rendszerét, ezen bevételeknek a költségvetésben való maradéktalan megjelenését hivatott biztosítani. E deliktumok csaknem mindegyike a klasszikus, széles értelemben vett csalás evolúciójával, az általános jogtárgy helyett közvetlen jogtárgyak megnevezésével jött létre. A rendszerváltás óta eltelt idő történései bebizonyították, hogy a költségvetés (elsősorban persze a hazai központi költségvetés) az átmenet, a változások legnagyobb veszteségévé vált, s akarat mutatkozott – többek közt – a táppénzcsalások, a rokkantsági nyugdíjra elkövetett csalások vagy az áfa-csalások elleni fokozottabb és összehangolt védelemre.

A költségvetések védelmére hivatott, Btk. szerinti törvényi tényállások a bűncselekmény közvetlen jogi tárgyát – adó, vám, jövedék stb. – és az annak sérelmét jelentő elkövetési magatartást (pl. adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős tényre/adatra vonatkozó valótlan tartalmú nyilatkozat tétele stb.) hangsúlyozták. Indokoltnak tartotta a jogalkotó, hogy magát a költségvetést állítsa a védelem fókuszába, s az elkövetési magatartást a lehető legabsztraktabb módon fogalmazza meg. Ez

a megoldás alkalmas lehet arra, hogy kiiktasson számos „kiskaput”, visszaélési lehetőséget az elkövetők oldaláról, így a védelem hatékonysága ugrásszerűen javuljon. További előny az egyes, egyébként rokon tényállások közötti, semmilyen szakmai érveléssel nem indokolható kettősség, diszkrimináció kiküszöbölése. Nem volt fenntartható például, hogy az EU költségvetésének védelmében az objektív vezetői felelősség is segítségül hívható, míg a magyar költségvetés védelmében nem. Az eddigi szabályozás nem volt alkalmas arra, hogy megszüntesse a kényszer- vagy automatikus halmazokat, amelyektől azonban a gyakorlat – teljes joggal – idegenkedik. A törvényi egység megteremtésével e probléma kiküszöbölődik.³⁷⁴

Az EK pénzügyi érdekeinek megsértésének büntette az EK pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i Egyezmény nyomán került be a Btk-ba. A korábban hatályos normaszöveg ellentmondásai miatti értelmezési problémák a magyar igazságszolgáltatás és a többi tagállam, illetve az Európai Bizottság kapcsolatában nem egyszer vezettek feszültségekhez. Az új tényállás az értelmezési problémákat igyekezett megszüntetni, egységesítette az eddig széttagolt bűncselekményi értékhatárokat, illetve az összes, a költségvetést sértő bűncselekményt egy cím alá vonta össze. Végül megszüntette a szankciók indokolatlan kuszaságát, és egységes, differenciált szankciórendszert vezetett be.

A költségvetési csalás tényállása az alábbi bűncselekményeket vonta össze:

- a) Bevételi oldalon: adócsalás (310. §.), munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás (310/A. §.), visszaélés jövedékkel (311. §.), csempészet (312. §.), ÁFA-ra elkövetett csalás, illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §.).
- b) Kiadási oldalon: jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (288. §.), az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése (314. §.), illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §.) (Molnár, 2011: 43–45).

A táppénz- és egyéb társadalombiztosítási csalások elleni küzdelem részét képezi az ilyen jellegű bűncselekmények hatékonyabb üldözésének lehetővé tétele a büntető anyagi jog módosítása által. A kisebb vagyoni hátrányt okozó, de tömegével előforduló, a társadalombiztosítási és a

³⁷⁴ A 2011. évi LXIII. törvény indokolása.

szociális ellátás rendszerét kijátszó bűncselekmények vonatkozásában a költségvetés a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással vétség törvényi tényállása által lett védett.

A gyakorlatban felmerült kérdésként, hogy a korábbi tényállások elkövetőinek a büntethetősége az új szabályozás hatályba lépésével megszűnik-e, hiszen a Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései szerint az elbíráláskori törvényt kell alkalmazni – egyebek mellett –, ha az új törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény. Ez azért merült fel kérdésként, mert formálisan valóban kikerült a Btk.-ból az önálló cselekmény. A Kúria szerint annak az elkövetőnek a cselekménye, aki a költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában „mást tévedésbe ejt”, teljesen megegyezik a korábban, a cselekmény elkövetése idején hatályos Btk. 288. §-ában büntetni rendelt elkövetési magatartással; ez utóbbi szerint a bűncselekményt ugyanis az követte el, aki a jogosulatlan előnyt a döntésre jogosult szerv megtévesztésével szerezte meg. Az elbírálás időpontjában hatályos költségvetési csalás lényegében nem új bűncselekmény. Azzal a jogalkotó célja nem a dekriminalizálás volt, hanem, hogy a korábban különböző tényállások keretében már büntetendő cselekményeket immár összevonva, azonos büntetési tételkeretek mellett rendelje büntetni. A korábban jogosulatlan gazdasági előny megszerzéseként büntetni rendelt cselekményt a jogerős elbírálás idején és jelenleg is költségvetési csalásként szankcionálja a törvény. Ebből következően az, aki a költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, és ezzel vagyoni hátrányt okoz, a jelenleg hatályos törvényi rendelkezések alapján a költségvetési csalás bűncselekményét követi el, vagyis a korábban büntetendő magatartás továbbra is bűncselekménynek minősül. Összefoglalva: a költségvetési csalás valamennyi, korábban más törvényi tényállásban szabályozott költségvetést vagy annak valamely alrendszerét, illetőleg a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait károsító megtévesztő magatartást büntetni rendeli, ezért az új törvény hatályba lépését követő elbírálás során az elkövetés idején jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntetendő minősülő cselekmény miatt felmentésnek nincs helye (Molnár, 2011: 43–45).

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény három új tényállást iktatott a Btk.-ba: a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással, a költségvetési csalás, és a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési

kötelezettség elmulasztása.

A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással nevű deliktum szerint:

„309. §. (1) Aki társadalombiztosítási ellátás, vagy az államháztartás alrendszereiből jogszabály alapján, természetes személy részére nyújtható pénzbeli vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából mást tévedésbe ejt, tévedésben tart vagy a valós tényt elhallgatja, és ezzel kárt okoz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekménnyel okozott kárt a vádirat benyújtásáig megtéríti.”

A költségvetési csalás tényállása:

„310. §. (1) Aki

a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, tévedésben tart vagy a valós tényt elhallgatja,

b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe,

c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel,

és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás nagyobb vagyoni hátrányt okoz,

b) az (1) bekezdés szerint minősülő költségvetési csalást

ba) bűnszövetségben,

bb) üzletszerűen

követik el.

(3) A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás jelentős vagyoni hátrányt okoz,

b) a nagyobb vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást a (2) bekezdés b) pont ba)-bb) alpontjában meghatározott módon követik el.

(4) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen nagy vagyoni hátrányt okoz,

b) a jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást a (2) bekezdés b) pont ba)-bb) alpontjában meghatározott módon követik el.

(5) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha

- a) a költségvetési csalás különösen *jelentős vagyoni hátrányt okoz,*
b) a különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást a (2) bekezdés b) pont ba)-bb) alpontjában meghatározott módon követik el.
- (6) Az (1)-(5) bekezdés szerint büntetendő, aki a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvényben, valamint a felhatalmazásán alapuló jogszabályban megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki terméket előállít, megszerez, tart, forgalomba hoz vagy azzal kereskedik, és ezzel a költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz.
- (7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
- (8) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1)-(6) bekezdésben meghatározott bűncselekménnyel okozott vagyoni hátrányt a vádirat benyújtásáig megtéríti. A korlátlan enyhítés nem alkalmazható, ha az (1)-(6) bekezdésben meghatározott bűncselekményt bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.”

A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása tényállása:

„310/A. §. A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a 310. §-ban meghatározott bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet érdekében követi el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítése a bűncselekményt megakadályozhatta volna, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A 2012. évi C. törvény – az új Btk. – megtartotta a 2011-ben bevezetett rendszert.

Társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés:
„395. §. (1) Aki társadalombiztosítási ellátás, vagy az államháztartás alrendszereiből jogszabály alapján természetes személy részére nyújtható pénzbeli vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, vagy a valós tény elhallgatja, és ezzel kárt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
(2) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaéléssel okozott kárt a vádirat

benyújtásáig megtéríti.”

A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással elnevezést viselő tényállás a költségvetést a társadalombiztosítás és a szociális ellátások rendszerének kijátszásától védi. Az önálló tényállás megalkotásának indoka, hogy a társadalombiztosítás ellátórendszerében, vagy az államháztartás alrendszereiből jogszabály, így különösen a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról vagy a családok támogatásáról szóló törvény alapján nyújtható ellátás, pénzügyi vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából elkövetett tévedésbe ejtés, tévedésben tartás, vagy a valós tény elhallgatása és ezzel kár okozása esetében már akkor is lehetőség nyílik a büntetőjogi szankcionálásra, ha az okozott vagyoni hátrány nem éri el a költségvetési csalás megállapításához szükséges bűncselekményi értékhatárt. A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással bűncselekmény alanya általános, azt bárki elkövetheti, tipikusan azonban azok, akik az egyes ellátásokat, juttatásokat a maguk számára szerzik meg.

A bűncselekmény jogi tárgya közvetve a közteljesítési kötelezettségét teljesítő embereknek a költségvetések prudens működéséhez fűződő érdeke, közvetlenül pedig a törvényi tényállásban megjelölt ellátások rendszere. A cselekmény célzatos bűncselekmény, a célzat a tényállásban felsorolt jogviszonyok alapján járó vagy nyújtható juttatások megszerzése vagy megtartása. Elkövetési magatartás a tévedésbe ejtés, tévedésben tartás vagy a valós tény elhallgatása, ami rokon a költségvetési csalás egyik elkövetési magatartásával. A bűncselekmény eredménye a kár. E rendelkezés eltér a költségvetési csalás bűncselekményénél alkalmazott eredménytől, tekintettel arra, hogy a tényállásbeli juttatások valamennyi esetben tényleges vagyoncsökkenéshez vezetnek, elmaradt vagyoni előny e bűncselekmény kapcsán nem értelmezhető. A tényállás az ötvenezer forintot meghaladó kárt okozó magatartásokat rendeli büntetni. A bűncselekményi érték felső határa százezer forint, az ezt meghaladó értékre elkövetett cselekmény esetében már költségvetési csalás állapítandó meg. A korábbi szabályozásban a bűncselekmény – amennyiben az okozott kár a százezer forintot meghaladta – konkurált a költségvetési csalás alapesetével. Amennyiben az elkövető a költségvetésnek a 309. §. (1) bekezdésében írt magatartás kifejtésével okozott százezer forintot meghaladó, de kétszázezer forintot meg nem haladó kárt, a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással vétsége volt megállapítandó. Ezt a disszonanciát

az új Btk. megszüntette. A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással bűncselekmény tényállásának (2) bekezdése a büntetés korlátlan enyhítésére ad lehetőséget, ösztönzendő az elkövetőt az általa okozott kár megtérítésére.

Költségvetési csalás

„396. §. (1) Aki

a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában más tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja,

b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe, vagy

c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel,

és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás nagyobb vagyoni hátrányt okoz, illetve

b) az (1) bekezdésben meghatározott költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(3) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy

b) a nagyobb vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(4) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen nagy vagyoni hátrányt okoz, vagy

b) a jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(5) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy

b) a különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(6) Az (1)–(5) bekezdés szerint büntetendő, aki a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvényben, valamint a felhatalmazásán alapuló jogszabályban megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki terméket előállít, megszerez, tart, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik, és ezzel a költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz.

(7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt

elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(8) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1)–(6) bekezdésében meghatározott költségvetési csalással okozott vagyoni hátrányt a vádirat benyújtásáig megtéríti. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha a bűncselekményt bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

(9) E § alkalmazásában

a) költségvetésen az államháztartás alrendszerének 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;

b) 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.”

A tényállás vonatkozásában meg kell említenünk – s ez a magyar szakirodalomban mostanáig nem exponált értelmezési lehetőség –, hogy a költségvetési csalás tulajdonképpen dinamikus költségvetési csalásnak is nevezhető, hiszen az a be-, illetőleg a kifizetésekkel kapcsolatban követhető el, tehát tulajdonképpen költségvetési folyamatok zavartalan áramlását kívánja biztosítani. Minden más tényállás, ami a közvagyon sérelmére elkövethető vagyon elleni deliktumok körébe tartozik – hiszen védik a költségvetésbe tartozói vagyont – összefoglalóan egy absztrakt gyűjtőfogalommal: statikus költségvetési csalásnak is nevezhető, mivel azok esetében nem mint alá-főlé rendeltségi (elsősorban adó-) jogviszonyban lévő entitások közötti jogviszonyra vonatkozik a tényállás – mint a dinamikus költségvetési csalás esetében –, hanem vagy egymás mellé rendelt szereplőkről van szó (például közvagyonba tartozó dolog adásvétele esetén) vagy egymással – ebben a tekintetben – kizárólag büntetőjogi jogviszonyban lévő felek tűnnek fel (például közvagyonba tartozó dolog ellopása esetén). A jelen részben a dinamikus költségvetési csalásról, tehát a költségvetési csalás tényállásáról van szó.

A költségvetési csalás tárgya közvetve a közteherviselési kötelezettségét teljesítő embereknek a költségvetések prudens működéséhez fűződő érdeke, közvetlenül pedig maguk a költségvetések.³⁷⁵ A költségvetési csalás alanya annyiban speciális, hogy azt bárki elkövetheti, akit költségvetésbe történő befizetési kötelezettség terhel, és ezzel kapcsolatban tanúsít megtévesztő magatartást, illetve, aki e magatartást költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsítja, feltéve, ha ezzel költségvetésnek – akár eshetőleges szándékkal – vagyoni hátrányt okoz. A szabályozás megszüntette tehát azt a gyakorta előforduló kettősséget, hogy egyazon aktussal elkövetett több bűncselekmény esetében az eltérően minősülő bűncselekmények egyik részénél vizsgálni kellett a célzatot, másutt nem.³⁷⁶ A korábbi rendelkezések szerint akár egyetlen hamis számla beállításával valódi alaki halmazatként egyidejűleg az áfa tekintetében megvalósuló adócsalás, és az áfa-csalás is megállapítható volt, pedig az adócsalás nem célzatos, a csalás pedig célzatos bűncselekmény. A tényállás mind a befizetési kötelezettségek, mind pedig az e szakaszhoz fűzött értelmező rendelkezésben felsorolt bármely költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsított megtévesztő magatartást büntetni rendeli. A befizetési kötelezettségek nem korlátozódnak a hatályos törvény szerinti adókra és az adó fogalma alá eső befizetési kötelezettségekre, továbbá vámra, vámtartozás megfizetését szolgáló biztosítékra, sem közösségi adókra és díjakra vonatkozó – jogszabályon alapuló – befizetési kötelezettségekre, hanem azoknál szélesebb kört ölelnek fel. Ide tartoznak azon magatartások is, amikor az elkövető a költségvetéssel szemben fennálló egyéb egyoldalú (pl. bírságfizetési), továbbá kontraktuális kötelezettségéből származó befizetési kötelezettségének csalárd módon nem tesz eleget, és ezzel okoz vagyoni hátrányt. Az új rendelkezés a lehető legszélesebb értelmű „pénzeszközök” szót használja, kiküszöbölve a „támogatások” kifejezésnek a gyakorlatban elterjedt szűkítő, a 1605/2002/EK, Euratom Tanácsi rendelet 108. cikkének fogalom-meghatározása szerinti „közvetlen, visszteher nélküli” támogatásként értelmezéséből fakadó problémákat. Ezzel elhárult az akadály például az intervenciók támogatások, az export-visszatérítések, és az Európai Unió költségvetéséből származó, ám megosztott kezelésű kifizetések sérelmének költségvetési csalásként minősítése elől. A költségvetésből származó

³⁷⁵ Részletesen lásd: Molnár, 2011: 284–297.

³⁷⁶ A gyakorlati problémákhoz lásd például Udvarhelyi, 2014: 180–187; Gula, 2013: 605; Rácsokné Fügedi, 2014: 87–95.

pénzeszközök vonatkozásában sem követelmény többé, hogy az jogszabályon alapuljon, szemben a korábbi Btk. 288. §-ának szabályozásával. A költségvetések sérelme azonban csak akkor minősülhet bűncselekménynek, ha a tényállás (1) bekezdés a), b), vagy c) pontjában felsorolt magatartások vezetnek a vagyoni hátrányhoz. A tévedésbe ejtés, tévedésben tartás vagy a valós tény elhallgatása a tipikus elkövetési magatartás. A megfogalmazás kellően absztrakt ahhoz, hogy ezáltal valamennyi, a korábban a befizetési kötelezettségek teljesítését biztosító tényállás – adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, csempészet stb. – elkövetési magatartását magában foglalja. Az (1) bekezdés b) pontja szerinti magatartás a korábbi Btk. 314. §. (2) bekezdésének b) pontjában írt fordulatot terjeszti ki az összes költségvetéssel kapcsolatos befizetési kedvezményre, a c) pontban írt magatartás pedig a korábbi Btk. 288. §. (2) bekezdésében, valamint a korábbi Btk. 314. §. (2) bekezdés a) pontjában írt elkövetési magatartásokat rendeli szankcionálni minden, a költségvetések kiadási oldalát sértő cselekmények esetében. A támogatások nem feltétlenül egy bizonyos költségvetésből származnak, és a befizetési kötelezettségek sem egy költségvetés tekintetében terhelik a befizetőt. A korábban hatályos törvény által biztosított büntetőjogi védelem nem tudta kezelni a költségvetési be- és kifizetések – nem homogén – rendszerét sértő bűncselekményeket, hiszen a pénzeszközök több költségvetésből megosztottan is származhatnak. Ezek közül a nemzeti és európai uniós közös kezelésű támogatások³⁷⁷ esetén a sérelmet szenvedett költségvetés megállapítása nehézkes volt. A költségvetési csalás tényállásának „[...] és ezzel egy vagy több költségvetésnek [...]” kitétele a problémát oly módon oldja meg, hogy törvényi egységet teremt a máskülönben automatikus halmazatot képező bűncselekmények között. Ugyancsak az egységes költségvetési csalás bűncselekményének minősül majd az a jelenleg adócsalásként és ezzel egyidejűleg csalásként minősítendő bűncselekmény, amikor az elkövető csalárd magatartással csökkenti befizetendő adóját, és egyúttal vissza is igényel adót. A bűncselekmény rendbelisége és a folytatóság megítélése tekintetében az új tényállás az adócsalás esetében kialakult gyakorlatra kiható változást nem eszközöl. A tényállás alapesetben azokat a magatartásokat rendeli büntetni, amikor a vagyoni hátrány a százezer forintot meghaladja, de az ötszázezer forintot nem. A kis súlyú, „bagatell” jellegű adóra, jövedéki adóra, vámra elkövetett csalások, szubvenciók

³⁷⁷ 1605/2002/EK rendelet, 53. cikk

csalások eddig sem voltak büntetendők. Indokolt, hogy a bünszövetségben és üzletszerűen történő elkövetés súlyosabban minősüljön, egyebekben a minősített esetek büntetési tételei a csalásra alkalmazandó büntetési tételeket követik. A korábban hatályos Btk. szerinti jövedékkel visszaélés külön bekezdésben való elhelyezésének oka az, hogy ez esetben a költségvetés sérelme nem csak megtévesztő magatartással következhet be. A tényállás (7) bekezdése a korábban hatályos Btk. 288. §. (2) bekezdés második fordulata szerinti elszámolási vagy számadási, valamint a 314. §. (1) bekezdésében írt tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos elkövetési magatartásokat rendeli büntetni. A költségvetési csalás tényállásának (8) bekezdése – megtartva azt a motiváló erőt, hogy az elkövető érdekelt legyen a cselekményével a költségvetésnek okozott vagyoni hátrány megfizetésében – valamennyi értékhatár esetén a büntetés korlátlan enyhítésére ad lehetőséget a korábbi büntethetőséget megszüntető ok helyett. Nem indokolt azonban, hogy ez a kedvezmény a bűncselekményt bünszövetségben vagy üzletszerűen elkövetőkre is alkalmazható legyen.³⁷⁸

A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása

„397. § A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítését elmulasztja, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében elkövesse, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállásának a korábban hatályos Btk-ban való megjelenésével – nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségnek megfelelően – került be a szankcionálandó magatartások közé az ún. „vezetői felelősség”. A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása bűncselekmény törvénybe iktatásának célja részben az volt, hogy a jövőben az Európai Unió költségvetésének védelménél ne legyen enyhébb a magyar költségvetés védelme, részben pedig az, hogy felelősebb magatartás tanúsítására szorítsa azokat, akik a vezetői pozíció előnyeit élvezik. E rendelkezés nem kizárólag a gazdálkodó szervezetek szűk értelemben vett vezetőit érinti, hanem a szervezetek ellenőrzésre vagy felügyeletre jogosított tagjait, dolgozóit is speciális

³⁷⁸ A 2012. évi C. törvény 396. §-hoz fűzött miniszteri indokolása.

felelősségükre tekintettel. Kikerült viszont a rendelkezések közül a vezetői felelősség gondatlan alakzata, mivel az a magyar büntetőjog dogmatikai rendszerével nem képezett megfelelő összhangot, ennek tudható be, hogy számottevő gyakorlata az elmúlt évek alatt nem tudott kialakulni.

3. A költségvetési csalás gyakorlatához

A költségvetési csalás abban a tekintetben is sajátos bűncselekmény, hogy – jellemzően – megelőzi valamilyen adóhatósági eljárás, amelynek során merül fel a tényállás megvalósulása. Kérdés, hogy egy büntetőügyben determinálják-e az adóhatósági megállapítások a büntetőbírósgot? A büntetőeljárás szempontjából az, hogy a 2012. évi C. törvény 396. §-ában megjelölt befizetési kötelezettséget megsértették-e, és a bevétel csökkentésével okozott vagyoni hátrány összege mennyit tesz ki, olyan előzetes kérdések, amelyeket az ügyész, illetve a bíróság – szükség esetén szakértői vélemény beszerzése mellett – rendszerint maga bírál el. Ebből következik, hogy a bíróság a Btk. 396. §-ában foglalt bűncselekmény megítélése során nincs kötve a közigazgatási szerveknek a bevételcsökkenés összegét megállapító határozatához, hanem azt a büntetőeljárás szabályai szerint, az irányadó igazgatási jogi szabályok előírásainak figyelembevételével önállóan állapítja meg.³⁷⁹

A költségvetési csalás sajátos keretdiszpozíció, ami azt jelenti, hogy egy más jogágbeli norma – adóigazgatási jogszabályok – által meghatározott körülmények is befolyásolják az elkövetését. Az adócsalás törvényi tényállása tipikus ún. kerettényállás (keretdiszpozíció), mert az abban utalt mögöttes jogszabály az, amelyik előírja és szabályozza az adókötelezettség teljesítésének feltételeit, amelyeket megsértve, az adóhatóságot megtevésztve az adóbevétel csökkentése büntetendővé válik. A Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú büntető jogegységi határozata szerint, ha a Btk. Különös Részének valamely rendelkezése ún. keretdiszpozíció, és az annak keretét kitöltő jogszabályi rendelkezésekben a bűncselekmény elkövetése után olyan mérvű változás következik be, amely a kötelezettség megszüntetésével vagy a tilalom feloldásával az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, e változás – a meghatározott időre szóló jogszabályok kivételével – a Btk. 2. §-ának második mondatára figyelemmel az elbíráláskor hatályban lévő büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását alapozza meg. Az 1/1999. számú büntető

³⁷⁹ 20. BK vélemény

jogegységi határozat vizsgálta az olyan keretkitöltő jogszabályok változását is, amelyek határozott időtartamon át voltak, illetve vannak hatályban. A határozat leszögezte: a határozott időtartamra alkotott keretkitöltő jogszabályoknál a „későbbi”, eltérő jogszabály hatálybalépése fogalmilag sem merül fel. Az ilyen jogi előírások tartalmi eleme, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak nem akadályozza, ha a keretkitöltő jogszabály az elbírálást megelőzően hatályát veszti. Ezért abban az esetben, ha a jogszabályban foglalt kerettényállását határozott időre szólóan kitöltő kötelezettség vagy tilalom az elbíráláskor már nem áll fenn, a Btk. szerinti visszaható hatály kérdése fel sem merülhet.³⁸⁰ A Kúria a konkrét ügyben megállapította, hogy a különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény nem volt határozott időtartamra vonatkozó jogszabály. A különadó kapcsán elbírált cselekmény tehát a jogerős elbírálása idejére már megszűnt bűncselekmény lenni, ami a büntetőeljárás akadályát képezte, ezért felmentésnek volt helye, mert a Btk. időbeli hatályára vonatkozó rendelkezései szerint, ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, akkor az új törvényt kell alkalmazni.³⁸¹

A kerettényállás jellegéből kiindulva fontos kérdés, hogy a büntetőjog mennyire akceptálja az adóigazgatási normákban való tévedést. A tényállás szerint a terhelt 1994. március 14-én magánszemélyként szerződést kötött M. I.-vel, aki vállalta, hogy a terhelt vállalkozásához 200 millió forint banki hitelt szerez, egyben pedig azt is, hogy amennyiben e kötelezettségének nem tud eleget tenni, az említett összeg 12%-át kitevő megíiusulási díjat fizet a terhelt részére. M. I. nem járt sikerrel, az ebből folyó tartozását azonban elismerte. 1994. december 10-én M. I. tartozását a M. Kft. átvállalta, amit a terhelt elfogadott. A tartozás a késedelmi kamatokkal együtt 39 425 904 forint volt, amelyet a Kft. 1995. augusztus 23-án 3 db, összesen 56 millió forint névértékű közraktári jeggyel egyenlített ki. A közraktári jegyek hátoldalán forgatmányosként a terhelt neve nem került feltüntetésre. 1995. augusztus 26-án a terhelt a 3 db közraktári jegy valamennyi részét átadta a M. Kft.-nek 24 millió forint biztosítására, s az árujegyeken forgatmányosként e kft.-t fel is tüntették. A közraktári jegyek 1995. október 16-án lejártak, ezt követően a betárolt árukra újabb jegyek kerültek kiállításra. A terhelt 1996. szeptember 16-án a közraktári jegyek mögötti árukészletet, mint sajátját adta át tárolásra, illetve

³⁸⁰ BH 1998.9.409.

³⁸¹ Kúria Bfv. III. 58/2013.

továbbértékesítésre a S. Kft.-nek. A terheltnek az 56 millió forintnyi bevételről 1996. március 20-áig kellett volna az adóhatóság részére bevallást adnia. Az APEH megyei igazgatósága 1997. február 28-án tartott az 1995-ös adóévre vonatkozóan ellenőrzést a terheltnél, s ennek eredményeként azt állapította meg, hogy a terhelt az említett értékű közraktári jegyeket bevételként az adóbevallásában nem szerepeltette. Ilyen módon a terhére 24 547 500 forint személyi jövedelemadó hiányt állapítottak meg. A Legfelsőbb Bíróság szerint a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló, 1995. december 31-ig hatályos 1991. évi XC. törvény 4. §-ának (1) bekezdése értelmében jövedelem a magánszemély által az adóévben bármely címen és formában megszerzett vagyoni érték (bevétel) egésze, illetve annak a törvényben elismert költségekkel csökkentett része vagy a törvényben meghatározott hányada. Az 5. §. (1) bekezdése szerint pedig bevétel – a 4. §. (2) bekezdésében és a 6. §. (1) bekezdésében írt kivételekkel – a magánszemély által az adóévben megszerzett, tevékenység ellenértékeként vagy más jogcímen kapott készpénz, jóváírás és természetben kapott érték – ideértve egyebek mellett az értékpapírt is – tekintet nélkül arra, hogy az korábbi vagy későbbi évekre vonatkozik. Ide kapcsolódóan a 3. §. 48. pontjában foglalt értelmező rendelkezés rögzíti, hogy a kifizető által a magánszemélynek – az értékesítést (vásárlást) kivéve – értékpapír formájában nyújtott vagyoni érték annak a pénzjövedelemnek a sorsát osztja, amellyel összefüggésben adják, s – ha más nem állapítható meg – a szerzés időpontjában érvényes névértéket kell bevételnek tekinteni. Az idézett jogszabályhelyeket egybevetve ugyancsak helytálló álláspont, hogy a terhelt – amikor a 39 425 000 forintot kitevő meghíusulási díj kiegyenlítése fejében 56 millió forint névértékű közraktári jegy birtokába jutott – olyan bevételre tett szert, amely után személyi jövedelemadó fizetési, s ebből adódóan bevallási kötelezettség terhelt. Az adócsalás büntette azonban csak szándékos – egyenes vagy eshetőleges szándékkal megvalósított – elkövetés esetén büntetendő. Az elkövetőnek tisztában kell lennie azzal, hogy az adott tény (adat) az adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős, miként azzal is, hogy amennyiben ezt az adatot az adóhatóság előtt valótlanul adja elő vagy elhallgatja, azzal az adóbevétel összegét csökkentheti. A terheltet azonban nem az adózási kötelezettségének jogellenes kikerülésére irányuló törekvés vezette, hanem mulasztását a büntetőjogi keretrendelkezést kitöltő adójogszabályban való tévedése okozta, hiszen úgy vélte, hogy az 56 millió forint névértékű közraktári jegyek megszerzésével adóköteles bevétele nem keletkezett, ezért az említett értékpapírokat az adóbevallásában nem is kell

szerepeltetnie. Ennek folytán a cselekmény társadalomra veszélyességében tévedett, amelyre – a másodfokú adóhatóság határozatában foglaltakat figyelembe véve – alapos oka volt. Kétségtelen, hogy a büntetőjogi felelősséget érintő lényeges tényeket – jelen esetben azt, hogy az adófizetési kötelezettségét a terhelt megsértette-e vagy sem – a közigazgatási szervek határozatától függetlenül a büntetőbíróság önállóan állapítja meg. Mindazonáltal annak, hogy az adott ügyben a másodfokú adóhatóság arra az álláspontra helyezkedett, miszerint a közraktári jegyek birtokbavétele következtében a terheltnek személyi jövedelemadó-köteles bevétele nem keletkezett, a terhelti tévedés szempontjából jelentősége van. Az adózótól ugyanis a jogkövető magatartás megkívánható, az viszont – különösképpen büntetőjogi következmények terhe mellett – nem várható el, hogy egy konkrét adózási kérdésben (amelynek megítélésében az adóhatóság is bizonytalan) a saját érdekeivel ellentétesen cselekedjék.³⁸²

Szintén kérdésként merült fel a bírói gyakorlatban, hogy a költségvetést érintő deliktumok kapcsán hogyan alakul a vagyoneklobzás alkalmazása. Vagyoneklobzás elrendelésének helye van részint az elkövető által a bűncselekmény elkövetése során, részint az azzal összefüggésben szerzett vagyonra is. Ez a szabály valamennyi elkövetőre, azaz nem csupán a társtettesekre, hanem a részesekre – a felbujtóra és a bűnsegédre – nézve is irányadó; ezért az intézkedést alkalmazni kell a részesekkel szemben is az általuk, a bűncselekménnyel összefüggésben szerzett vagyonra. Az idézett rendelkezés alapján az intézkedés csak a ténylegesen bekövetkezett vagyongyarapodás kapcsán alkalmazható. Miután ez az elkövetőknél – így a részeseknél is – külön-külön következett be, a vagyoneklobzás is csak külön-külön alkalmazandó velük szemben. Amennyiben a bűncselekményt többen követték el, minden egyes elkövetőnél külön vizsgálandó, hogy a vagyoneklobzás alkalmazásának feltételei fennállnak-e; az intézkedés nem rendelhető el és nem hajtható végre egyetemesen. Abban az esetben, ha a felbujtó vagy a bűnsegéd a bűncselekmény elkövetése kapcsán nem tett szert vagyonra, velük szemben nincs helye vagyoneklobzásnak; az intézkedést ilyenkor kizárólag a tettessel (társtetessel, közvetett tettessel) szemben kell a teljes megszerzett vagyonra alkalmazni. Akkor azonban, ha a felbujtó vagy a bűnsegéd részesedett a tettes (társtettes, közvetett tettes) által megszerzett vagyonból, a vagyoneklobzást részesedésük mértékéig – mint a bűncselekmény elkövetésével összefüggésben szerzett vagyonra – velük szemben kell elrendelni; ilyenkor az intézkedés a kétszeres elvonás

³⁸² Legf. Bír. Bfv. III. 2292/2003.

tilalmára tekintettel a tétlessel (társtétlessel, közvetett tétlessel) szemben csak az általuk megszerzett vagyon ezt meghaladó részére alkalmazandó. Vagyonszerzésnek tekintendő az is, ha az elkövető a vagyonának csökkenését fizetési kötelezettségének bűnös kijátszásával kerüli el. Az adócsalás és a munkáltatással összefüggő adócsalás elkövetése révén az elkövető vagy más személy, illetve valamely gazdasági társaság az adóbevétel csökkenésével azonos mértékű vagyont szerez akkor is, ha vagyona ténylegesen gyarapodik, és akkor is, ha az adó elkerülésére tekintettel az nem csökken. Az így szerzett vagyonra a Btk. alapján vagyonekobzást kell elrendelni. Az intézkedést az elkövetővel szemben, illetve, ha ilyen vagyonnal gazdálkodó szervezet gazdagodott, akkor azzal szemben kell alkalmazni. Nincs azonban helye vagyonekobzásnak, ha az adók kapcsán eljárni jogosult hatóság az elkövetőt vagy azt a gazdálkodó szervezetet, amelyik a vagyonnal gazdagodott, a kiesett adóbevétel megfizetésére kötelezte. Amennyiben a kötelezés nem éri el a bíróság által megállapított adókiesés mértékét, a fennmaradó részre az intézkedést – az egyéb feltételek fennállása esetén – alkalmazni kell.³⁸³

A költségvetési csalás kapcsán alapvető kérdés, hogy az adóhatóság – konkrétan a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) – jogosult-e fellépni magánfélként a büntetőeljárásban? Az adóhatóság polgári jogi igény előterjesztésére vonatkozó jogosultsága nem ismeretlen a büntetőeljárás rendszerében. A Be. 54. §. (4) bekezdése 2003. július 1. és 2006. június 3. között hatályos rendelkezése szerint az állami adóhatóság hatáskörébe tartozó adóval vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekménnyel okozott kár megtérítése iránt az állam nevében a polgári jogi igény előterjesztésére az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal volt jogosult. A Be. 54. §. (4) bekezdését azonban a 2006. évi LI. törvény 285. §. (1) bekezdés b) pontja módosította, és ezen időponttól az eljárási törvény már nem tartalmazza az adóhatóságnak a polgári jogi igény bejelentésére vonatkozó felhatalmazását. A Be.-t módosító törvény indokolása szerint a Be. 54. §. (5) bekezdésének hatályon kívül helyezését az indokolta, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal e jogosultsága a 2002. évi L. törvény alapján megszűnt. Azaz a Be. hatályos rendelkezései nem jogosítják fel – az ügyész erre vonatkozó jogosultságán túlmenően – a sértettnek nem minősülő személyt arra, hogy magánfélként fellépjen, azaz polgári jogi igényt érvényesítsen, és így arra sem, hogy ennek biztosítására zár alá vételt indítványozzon. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)

³⁸³ 95. BK vélemény

164. §. (1a) bekezdés a)-e) pontjai alapján a bíróság által jogerősen megállapított a Btk. szerinti csalás, költségvetési csalás, a 2013. június 30-ig hatályban volt korábbi Btk. szerinti költségvetési csalás, csalás, továbbá annak a 2011. december 31-ig hatályban volt rendelkezései szerinti jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, vagy a 2005. szeptember 1-ig hatályban volt rendelkezései szerinti társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettség megsértése, csődbűncselekmény esetén – ha azt adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követték el – az adó megállapításához való jog nem évül el mindaddig, amíg a bűncselekmény büntethetősége el nem évül. A fenti rendelkezések tehát egyértelművé teszik, hogy az adóhatóság az Art. rendelkezéseinek megfelelően jogosult, illetve kötelezett már a büntetőeljárás megindítása előtt a törvényben foglalt intézkedéseket megtenni a kötelező befizetésekkel vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekménnyel okozott kár megtérítése érdekében, és a jogosultsága nem évül el mindaddig, amíg a bűncselekmény büntethetősége el nem évül. Emellett a NAV jogosultsága nem kizárólag az adó megfizetésére kötelező határozat meghozatalában merül ki; az Art. 165. §-a alapján késedelmi pótlék, 170. §-a alapján adóbírság kiszabásáról is határozhat. Az általa megállapított követelés érvényesítéséhez pedig más állami szerv – így a bíróság – közreműködését igénybe sem kell vennie; közvetlenül intézkedéseket foganatosíthat a végrehajtás érdekében. Mindezek alapján az adóhatóság a büntetőeljárásban bejelentett polgári jogi igény érvényesítésétől függetlenül a Magyar Állam érdekében törvényi felhatalmazás alapján hozhat kötelező rendelkezéseket, és intézkedhet azok végrehajtása iránt. Az adóhatóság igényét a közigazgatási, adóhatósági, adóigazgatósági eljárás keretében jogosult, de egyben köteles is érvényesíteni akár a büntetőeljárás megindulása előtt, akár a büntetőeljárás alatt is. A számára törvényben megállapított közhatalmi jogosítványaival élve köteles a végrehajtó hatalom részeként eljárni, és ezért nem terelheti a büntető igazságszolgáltatás adhéziós keretei közé az állam közhatalmi jellegű, Alaptörvényben lefektetett jogosítványaival kapcsolatos igényét. Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) számú határozatának indokolása szerint annak nincs akadálya, hogy a közhatalommal rendelkező állami szervezet, mint sértett a bűncselekményből származó vagyoni kárának megtérítése végett magánfélként fellépjen. Azaz az Alkotmánybíróság is azt a közhatalommal rendelkező állami szervezetet tekinti feljogosítottnak a polgári jogi igény előterjesztésére, amely szervezet tényleges sértetti

pozícióban van, és így a Be. 54. §-a alapján jogosult fellépni a saját vagyoni hátrányának, kárának megtérítése érdekében. Miután azonban a NAV nem minősül a költségvetést érintő bűncselekmények sértettjének, ezért polgári jogi igényt sem terjeszthet elő.³⁸⁴

Hosszú időn keresztül kérdéses volt a bírói gyakorlatban, hogy a költségvetési csalás, illetve „jogelőd” bűncselekményei halmazatban állhatnak-e okirat-hamisítási deliktumokkal. Ez azért is volt kérdés, mert e magatartások közös gyökerének tekinthető csalás esetében a bírói gyakorlat már több évtizede egyértelműen azon az állásponton van, hogy halmazat állapítható meg. Kérdés, hogy igaz-e ez a költségvetési csalásra is? Bármilyen állami, önkormányzati vagy európai uniós támogatás – értelemszerűen – kizárólag írásban igényelhető (pályázható). A költségvetési csalással valódi alaki halmazatban sem a hamis magánokirat felhasználása, sem pedig a közokirat-hamisítás büntette nem állapítható meg. A vizsgált bűncselekmények elkövetési magatartása ugyanis az, hogy az elkövető valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, avagy valótlan tartalmú hamis vagy hamisított okiratot használ fel.

A valótlan tartalmú nyilatkozat tétele, illetve a valótlan tartalmú hamis vagy hamisított okirat felhasználása egyrésztől hamis magánokirat felhasználásának, másrésztől – az eset körülményeitől függően, amennyiben a valótlan adatokat a hatóság közokiratba foglalja – az ún. intellektuális közokirat-hamisítás büntettének a tényállási elemeit is megvalósítja. Egyrésztől a vizsgált gazdasági bűncselekmény, másrésztől pedig az érintett közbizalom elleni bűncselekmények elkövetési magatartása azonos. Egy adott magatartás – pl. a területalapú támogatás valótlan adatokkal és esetleg további valótlan tartalmú és/vagy hamis dokumentumokkal történő igénylése – mindkét bűncselekmény tényállását maradéktalanul kimerítheti. A két-két tényállás az általános és a különös (speciális) viszonyában állnak egymással. A közbizalom elleni bűncselekmények általános tényállásához képest a gazdasági bűncselekmény tényállásai további (szűkítő, konkretizáló) feltételeket határoznak meg. Ezért a költségvetési csalás speciális a hamis magánokirat felhasználása és a közokirat-hamisítás (fentebb vizsgált) tényállásához képest. Ennélfogva alaki halmazatuk látszólagos, és csupán a gazdasági bűncselekmény állapítható meg. A most vizsgált szempontok természetesen kizárólag alaki halmazat esetén irányadók. Eltér ettől az anyagi halmazat megítélése. Ha az elkövető a jövőbeni jogosulatlan támogatás iránti igénylésének az előkészítése

³⁸⁴ 4/2015. számú BJE határozat

keretében például hamis közokiratot készít vagy valamely közokirat tartalmát meghamisítja, magatartása a közokirat-hamisítás büntettének minősülhet. A befejezett közokirat-hamisítás büntettének a megállapítását nem érinti, ha utóbb a hamis vagy hamisított közokirat felhasználásra kerül.³⁸⁵

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.
- Gula József (2013): A költségvetést károsító bűncselekmények. In: Görgényi Ilona–Gula József–Horváth Tibor–Jacsó Judit–Lévay Miklós–Sántha Ferenc–Váradai Erika: *Magyar büntetőjog. Különös rész*. Budapest: Complex Kiadó., 601–616 o.
- Mátyás Imre (2000): Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*. Tomus XVII., Miskolc: Miskolc University Press., 135–158. o.
- Molnár Gábor Miklós (2011): Az adócsalás a költségvetési csalásban. Budapest: HVG–ORAC Kiadó.
- Sántha Ferenc (2005): Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a gazdasági vezetők speciális büntetőjogi felelőssége. In: Farkas Ákos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest: KJK-KERSZÖV., 277–290. o.
- Rácsokné Fügedi Zsófia Eszter (2014): A költségvetési csalás megítélési problémái a gyakorlatban. In: *Ügyészek Lapja*. 21. évf., 6. sz., 87–93. o.
- Tóth Mihály (2002): Gazdasági bűncselekmények egyszerű többséggel és számos kétséggel. In: *Cég és Jog*. 4. évf., 9. sz., 30–33. o.
- Udvarhelyi Bence (2014): Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 9. évf., 1. sz., 170–188. o.

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

2011. évi LXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról

³⁸⁵ EH 2008.1854.

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

20. BK vélemény

95. BK vélemény

BH 1998.9.409.

BH 2013.323.

EH 2008.1854.

Kúria Bfv. III. 58/2013.

Legf. Bír. Bfv. III. 2292/2003. sz.

4/2015. számú BJE határozat