

Korrupció- és csalásellenes küzdelem az **Európai Unióban**

Una in diversitate

Előszó

A tudomány, vélekedésem szerint, egyfajta hosszú távú együtt-gondolkodás, közös igazságkeresés. Megfigyelhető ez a jogtudományban is, ahol a különböző, alapos kutatásokon nyugvó tanulmányok sorozata, az új fejleményeket is figyelembe véve és azokat magyarázva, mindig igyekszik egy keveset hozzátenni az addigi elméleti vívmányokhoz, gazdagítva ezzel saját és mások tudását. Emellett felkelti az érdeklődést egy adott problémakör iránt, szakmai diskurzust teremt, és ösztönöz a további elmélyülésre. Az én esszém is hozzá kíván járulni eme lassú szellemi építkezéshez azáltal, hogy a Kedves Olvasót elkalauzolja egy, a jogi stúdium alatt ritkán érintett területre, nevezetesen a korrupció és a csalás elleni uniós fellépés rejtelmeibe.

Munkámban mindenekelőtt tisztázom az európai büntetőjog fogalmát, ami nélkül nem érthető meg, milyen jogi keretek között zajlik az említett bűncselekményekkel szembeni küzdelem. Ismertetem a központosított szisztéma megvalósításának indokait, a rendelkezésre álló eszközöket, és a mélyebb integráció elmaradásában rejlő veszélyeket. Ezután rátérek a korrupció definiálási lehetőségeinek, a jogegységesítés magyar Büntető Törvénykönyvben fellelhető jeleinek bemutatására, majd ízelítőt nyújtok a legjelentősebb antikorrupciós egyezményekből és intézményekből. Ezt követően hasonló módszerrel feltárom a csalás megfékezésére hivatott szervezeteket és projekteket, a fogatosított intézkedések jogszabályi és elvi alapjait, valamint a releváns bizottsági stratégiát.

Vizsgálati módszeremet tekintve tehát az általános, vagyis a tárgykör jogi rájáratát adó felvezető elemzést elvégezve a konkrét kérdéseket kezdem analizálni, melynek során következetesen az általánosaktól a speciális szabályok felé haladok.

Véleményem, meglátásaim a dolgozatba szöve számos helyen megtalálhatók, legfontosabb észrevételeimet, megoldási javaslataimat azonban az utolsó, De lege ferenda címet viselő rész tartalmazza. Szövegművemet igyekeztem izgalmas adatokkal, ügyekkel, gyakorlati példákkal és ábrákkal is színesíteni.

Témaválasztásomat a „Freedom, Security and Justice - Crossing borders” elnevezésű programban való részvétel ihlette, és a nemzetközi - és európai jog, illetve a büntetőjog iránti közös érdeklődésem ösztönözte. A szerző nagy lelkesedéssel tervezi, hogy ismereteit európai szakjogász vagy LLM - képzésen tovább bővíti.

Tartalom

Előszó.....	2
I. Európai büntetőjogi alapismeretek	4
1. Bevezető	4
2. Elmélkedés az európai büntetőjog kiteljesedéséről	5
3. Az európai büntetőjog szükségessége	8
4. A problémák megoldására kínálózkodó eszközök	10
5. Az egységesítés kritikája és a szerző véleménye.....	12
II. A korrupció.....	14
1. A korrupcióról általában.....	14
a. A védekezés szükségessége.....	14
b. A korrupció fogalma.	14
c. Double track theory.	16
2. Antikorrupciós szabályozás.....	18
a. Általános szabályok.....	18
b. Speciális szabályok.....	19
3. Intézményi keretek	21
4. Problémák.....	22
a. A korrupció számokban.....	22
b. Statisztikai adatok.....	23
c. Korrupciós botrányok.....	23
III. Csalás	25
1. A csalásról általában.....	25
a. Bevezetés.....	25
b. A csalás fogalma.	25
2. Jogszabályi, elvi alapok.....	27
a. Általános szabályok.....	27
b. Speciális szabályok.....	30
c. A csalás elleni stratégia.	31
3. Szervezet és programok.....	32
a. Európai Csalás Elleni Hivatal.....	32
b. Csalás elleni programok.	33
IV. De lege ferenda	35
Utószó	38
Függelék.....	39
Forrásjegyzék	41

I. Európai büntetőjogi alapismeretek

1. Bevezető

Az 1951-ben hat ország által, az Európai Szén-és Acélközösség keretében megvalósított gazdasági együttműködés indította el azt az integrációs folyamatot, amely a vámunió, mint első, és a közös piac, mint második lépcső után létrehozta az egységes piacot, garantálva ezzel a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását az Európai Unió térségében. Utóbbi nemzetközi szervezetet hivatalosan az 1992. február 7-én a hollandiai Maastrichtban aláírt szerződés¹ hívta életre, bevezetve egyúttal a hárompilléres szisztémát. Az ekkor tizenöt ország részvételével működő Unió a bővülés eredményeképpen 2013-ra 28 tagúvá vált (→ 1. függelék), Magyarország 2004-ben csatlakozott.

A szubszidiaritás elve² alapján a tagállamok, szuverenitásukról részben lemondva, közösségi szintre helyezték az ott hatékonyabban végrehajtható feladatokat. Ezek egy része tekintetében az Unió (kompetencia-kompetenciája³ hiányában tagállami felhatalmazás alapján) *kizárólagos* hatáskörrel rendelkezik, másik része esetén pedig a tagállamokkal *megosztottan* gyakorolja a hatáskört, kiegészíti a tagországok politikáját.⁴ Létezik az úgynevezett *kiegészítő* hatáskör is, azonban ha az Unió e területen alkot kötelező erejű normát, az nem eredményezheti a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

A hatáskörök szerződésbeli felsorolásának egyikében sem szerepel kifejezetten a büntetőjog,⁵ így felmerül a kérdés, milyen alapon beszélhetünk európai büntetőjogról. Egyre többet halljuk ezt a kifejezést, problémát jelent azonban, hogy egységesen elfogadott definiálására eddig csupán kísérletek születtek. Nagy Ferenc a kifejezést 2002-ben még legfeljebb egy tudományos vizsgálódás munkacímeként tartotta elfogadhatónak, és leszögezte, hogy nem egy klasszikus értelemben vett jogágról van szó, hanem a büntetőjog területén zajló európai

¹ Várnay Ernő-Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005, 57.o.

² Biztosítani kell, hogy a döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebbi fórumon hozzák meg, és a döntések meghozatalát csak nagyobb várható hatékonyság esetén utalják magasabb szintű fórumhoz. In.: Zoltán Horváth: Handbook on the European Union. Hungarian National Assembly, 2007. 627.o.

³ Az EU a tagállamokkal ellentétben nem határozhatja meg saját kompetenciáját. (Ezért hibásak azok az álláspontok, melyek az Európai Uniót egy állam valamilyen formájaként interpretálják.)

⁴ eur-lex.europa.eu-Lisszaboni Szerződés I. cím 2c. cikk (2) bek. és 2e. cikk

⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség szükségszerűen magában foglal büntetőjogi tárgyú intézkedéseket.

jogfejlesztő folyamatok összefoglaló megjelöléséről.⁶ H. J. Albrecht szerint tulajdonképpen a büntetőjog európaizálásáról beszélhetünk, ami több oldalról is megközelíthető. Érthetjük alatta az európai országok büntetőjogának és büntető eljárásjogának egységesítését, a kriminálpolitika és a büntető anyagi és eljárási jog harmonizálását és koordinálását, vagy akár a bűnözés elemzésére és kutatására is kiterjedő gyakorlati együttműködést.⁷ A szabatos megfogalmazás nehézségei dacára abban a legtöbb nemzetközi-és európai jogász egyetért, hogy az európai büntetőjog elnevezést minden további nélkül alkalmazni lehet az Unió punitív természetű normáinak, illetve az Európa Tanács büntetőjogi tárgyú egyezményeinek halmazára.

Helmut Satzger nyomán az európai büntetőjog (a szupranacionális büntetőjog részeként) rendszertanilag a tágran vett transznacionális büntetőjog egyik ágának tekinthető a nemzetközi büntetőjog, a nemzetközi jogsegély és a nemzetközi büntető-joghatóság mellett.⁸

2. Elmélkedés az európai büntetőjog kiteljesedéséről

Még ma is irreálisnak tűnik az a Nagy Ferenc által felvázolt, bevallottan furcsa és utópisztikus kép, miszerint *az európai bűnelkövető európai területen euro-bűncselekményt követ el, amely miatt európai rendőrség nyomoz, majd európai ügyészség vádat emel az európai büntetőbíróság előtt, és az ott született elmarasztaló ítéletet európai büntetés-végrehajtás foganasítja.*⁹ Mindazonáltal ez az elképzelés már megvalósított elemeket is tartalmaz.

Európai bűnelkövető lehet európai állampolgárságú személy, (vagyis az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 20. cikk (1) bekezdése értelmében bárki, aki valamely tagállam állampolgára.¹⁰) és harmadik országból származó személy is, aki az Unió területén követi el a bűncselekményt, és valamelyik tagállam joghatósága alatt áll.

⁶ Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fogalmáról. In: Az Európai Unió évkönyve, szerk.: Forgács Imre, Inotai András, Wéber Attila, Osiris Kiadó, Bp., 2002. 252. o.

⁷ Hans-Jörg Albrecht: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában. Belügyi szemle 2000/3. 17. o.

⁸ Prof. Dr. Helmut Satzger: Internationales und Europäisches Strafrecht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2011. 28. o.

⁹ Dr. Békés Ádám: Az európai büntetőjog – Luxemburgi és strasbourgi büntető ítélkezés. Doktori értekezés, 18.o.

(<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/B%C3%A9k%C3%A9s%20%C3%81d%C3%A1m%20Phd.pdf>)

¹⁰ Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződések magyarázata 2. szerk.: Osztovits András. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Bp., 2011. 1011. o.

Európai („euro”-) bűncselekmények alatt hagyományosan az Unió szupranacionális (pénzügyi) érdekeit sértő deliktumokat értjük, melyeket illetően a felelősségre vonás a nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszerek horizontális és vertikális elemeinek kombinációjaként valósulhat meg.¹¹

Európai rendőrségnek megfeleltethető az EDU utódjaként felállított, az INTERPOL-hoz hasonlóan nemzetközi jogalanyisággal felruházott EUROPOL (European Police Office). Operatív jogosítványokkal nem bír, feladata a tagállamok közötti információcsere javítása, és közös adatbank működtetése. Felvilágosítást ad a résztvevő országok rendőri szerveinek, elemzi a nemzetközi bűnözést. Az EUROPOL szerepe mindazonáltal komoly alkotmányos, jogállami aggályokat is felvet, amit csak tetézt az „európai FBI” gondolata. Holé Katalinnak az a véleménye, hogy az akkori EUROPOL Szerződés (a szervezetet jelenleg rendelet szabályozza) már híven tükrözte az integráció valódi célját, tehát a ’nemzetek Európája’ helyett a ’nemzetek feletti Európa’ megvalósítását: az egységesen nem definiált, éppen ezért önkényesen értelmezhető nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni hatékony küzdelemre hivatkoznak, emiatt pedig egyértelműen csorbul a legitimitás követelménye.¹² A Frankfurti Fórum azt javasolta, hogy az EUROPOL felett ügyészi felügyeleti jogot és független bírói kontrollt kell teremteni.¹³

Az **Európai Büntetőbíróság** is egyelőre csupán fikció, mivel ilyen intézmény még nem működik, az Európai Bíróság nem rendelkezik nemzetek feletti büntetőjogi kompetenciával. A luxembourgi taláros testület a Guerrino-Casati (C-203/80.) ügyben még kimondta, hogy a büntetőjog és a büntetőeljárás szabályainak megalkotása alapvetően a tagállamok dolga, ezért ők tartoznak felelősséggel. Ezt a távolságtartó álláspontot némileg enyhítette a környezetvédelem büntetőjogi eszközeiről szóló kerethatározat megsemmisítéséről hozott döntés (C-176/03. sz. ügy), amely bizonyos keretek között lehetővé tette az első pillérben történő büntetőjogi szabályozást, valamint a Pupino ügy (C-105/103. sz. ügy), amiben a bíróság kimondta, hogy az EU kerethatározatokban foglalt büntető eljárásjogi rendelkezések elsőbbséget élveznek a nemzeti büntetőeljárás szabályaival szemben.¹⁴ Meg kell azt is jegyezni, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzeti bíróságok büntetőügyekben is kérhetik az Európai Unió Bíróságának álláspontját.¹⁵ Helytálló és

¹¹ M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Bp., Osiris Kiadó, 2006. 204. o.

¹² Dr. Holé Katalin: Europol és jogállam. Bp., Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2008. 85.o.

¹³ Holé, 2008. 74. o.

¹⁴ Miskolci jogi Szemle, 6. évfolyam (2011) különszám, 63-70.o.

¹⁵ Itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy a tagállam sem alkothat olyan büntetőjogi normát, illetve nem hozhat olyan bírósági ítéletet, ami ellentétes az uniós joggal! Vitatott esetben a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz fordulhat (lásd pl.: C-348-96. számú ügy – Calfa-ügy).

szükségszerű tehát az a következtetés, hogy utóbbi szerv közvetetten hatást gyakorol az európai büntetőjog fejlődésére.

Ami az **Európai Ügyészséget** illeti, ilyen intézmény jelenleg nincs, de fontos megemlíteni, hogy létrehozását a Lisszaboni Szerződés mintegy előíranyozza az EUROJUST szabályozásához kapcsolódóan.¹⁶ Már 2001-ben megszületett vitaindító dokumentumként a Zöld Könyv (Green Paper) a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében felállított Európai Ügyészségről, amely részletesen meghatározza az Európai Ügyész feladatait, és az Európai Ügyészséget egy olyan független intézményként írja le, ami a Közösség pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tárgyában vizsgálatokat folytathat bárhol Európában. A büntetőeljárás, a tárgyalás és a határozathozatal a nemzeti bíróságok előtt zajlana.¹⁷ Érdemes megjegyezni továbbá, hogy 2003-ban a Bizottság elnöke javaslatot tett arra, hogy a formálódó Alkotmányszerződésbe kerüljön be az európai főügyési hivatal felállítása, de ezt több állam elutasította, mert féltette nemzeti bűnüldözési szervei autonómiáját. A Bizottság 2014. évi munkaprogramja szerint az Európai Ügyészség egyebek mellett az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni hatékonyabb küzdelmet szolgálja majd, és az Európai Csalás Elleni Hivatal munkáját is segíteni fogja.¹⁸

Egységes **európai büntetés-végrehajtásról** a legeltökéltebb Unió-hívők is ritkán tesznek említést, bár Vókó György úgy véli, hogy az európai büntetés-végrehajtási jog kifejezés bevezethető és használható, mert mint kifejti, ez egy „jól körülhatárolható tartalommal rendelkező jogi fogalom, és nem csupán a tagállami büntetés-végrehajtási jogok „európaizálódásának” tendenciáit összefoglaló valamiféle gyűjtő elnevezés.”¹⁹ Ezt uniós jogi aktusok is alátámasztják.²⁰

Nagy Ferenc jövőbe látó gondolatát azzal egészítem ki, hogy az eljárásban európai ügyész képviselhetné a vádat, és európai ügyvéd (értsd: európai ügyek vitelére szakosodott ügyész és ügyvéd) láthatná el a vádlott védelmét, illetve az Európai Büntetőbíróság egy *európai büntető törvénykönyv* alapján dönthetne. Ilyen dokumentum még nem készült, de egyre számosabb büntető anyagi és eljárásjogi egységesítési kísérlet tanúi lehetünk. A tényállások és az eljárásjog harmonizációjára mintát szolgáltat a nemsokára bemutatott Corpus Juris, az Alkotmányszerződés tervezete pedig (mely később két ország jóváhagyásának hiányában

¹⁶ „Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre.” Lisszaboni Szerződés, 69/e. cikk (1) bek.

¹⁷ Giday Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: Európai Tükör Műhelytanulmányok. 87. szám. Kiadja a Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja. Szerk.: Fogarasi Judit. 108.o.

¹⁸ COM(2013) 739 final (http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_hu.pdf)

¹⁹ Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, 2006. 18.o.

²⁰ Lásd pl.: 2008/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 327 2008.12.5.

elbukott) már büntetési tételek meghatározására vonatkozó szabályozási minimumokat is megállapított.²¹

Ezek a változások, bár megállíthatatlannak tűnnek, a maguk egészében álláspontom szerint nem fognak bekövetkezni. Egyetértek Valki Lászlóval abban, hogy az államok a szuverenitás eme szegmenséről (nevezetesen a büntetőjogi normák megalkotásáról, különös tekintettel a szankcionálásra) csak rendkívül nehezen, hosszú és kitartó presszió után tudnak, illetőleg akarnak lemondani.²² Márpedig ez így, a maga totalitásában csak kikényszeríthető, méghozzá komoly politikai és gazdasági nyomás eszközeivel.

3. Az európai büntetőjog szükségessége

Az egységes európai büntetőpolitika létrejötte több praktikus okra is visszavezethető. A legkézenfekvőbb indok a *transznacionális bűncselekmények megjelenése*. A belső piac kiépítése a tagállamok közötti határok átgondolásával járt együtt, ami a munkaerő és a javak szabad áramlását biztosította ugyan, ám a bűnözők helyzetét is megkönnyítette. A luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én aláírt egyezményvel létrejött az ún. schengeni övezet, melynek jelenleg 23 tagállam tagja (→ 2. függelék). Lényege, hogy a személyazonossági okmányok bemutatásának kötelezettsége megszűnt mindazok számára, akik a belső határállomásokon kelnek át, függetlenül attól, hogy uniós állampolgárok vagy nem.²³ Ez szinte lehetetlenné teszi az átutazó bűnözők azonosítását. Tehát annak érdekében, hogy az Európai Unió valóban a szabadság, biztonság és jog térsége lehessen, szorosabb kooperáció kialakítására van szükség. Ezzel magyarázható, hogy az 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés létrehozta a Bel-és Igazságügyi Együttműködést mint az Unió harmadik ágát a Közösségek és a Közös Kül- és Biztonságpolitika mellett. Az 1997-es Amszterdami Szerződés ezt Büntetőügyekben való Rendőri-és Igazságügyi Együttműködésre változtatta át, a kooperációt a vízumpolitika, a bevándorlási politika és a menedékjog terén az első pilléren belül úgymond közösségiesítette,²⁴ míg végül 2000-ben Lisszabonban felszámolták a hárompilléres rendszert. Maastricht igazi fordulópontot hozott, hiszen ettől kezdve már nem az volt a kérdés, hogy a Közösség hiányzó büntetőjogi kompetenciáját közigazgatási szankciók révén kompenzálhatja-e, hanem a tagállami büntetőjogok közelítése került előtérbe.

²¹ Kussbach, 2005. 352.o.

²² Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. Európai Tükör, 1997. évi 3. szám, 85-91.o.

²³ Schengeni Egyezmény

²⁴ Kussbach, 2005. 346.o.

Tanulmányom fő témáját tekintve ez azért nagyon jelentős, mert a pénzügyi bűncselekmények szabályozása a büntető-közigazgatási területre tartozik, ami elmosta a határvonalat a büntető és a közigazgatási szankciók között,²⁵ ezért következésképpen eddig alapvetően közigazgatási büntetéseket alkalmaztak.

További indoka az európai közös büntetőjog megvalósításának, hogy a *hagyományos bűnügyi együttműködési formák hatékonysága csökkent*, többek között beigazolódott a nemzetközi bűnügyi jogsegély bonyolultsága, időigényessége. Említhető még az *ún. forum shopping megakadályozására vonatkozó igény*. Ez egy olyan módszer, minek során a nemzetközileg tevékeny bűnözők cselekményeik elkövetésére azt az országot választják, ahol a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás esélye a legcsekélyebb, illetőleg ahol a büntetés-végrehajtás szabályai az elítélt számára a legkedvezőbbek.

Az eddigieken kívül azzal is lehet érvelni az egységes európai büntetőjog kiépítése mellett, hogy a *tagállamoknak közös problémájává* vált a szervezett bűnözés, a bűnszövetkezetekben elkövetett bűnjelenségek, a fiatalkori erőszak, a kábítószer-bűnözés, az emberkereskedelem és embercsempészet, a korrupció, valamint a csalás.²⁶ Az uniós országok ráébredtek arra, hogy az ezek elleni effektív fellépésre csak közösségi szinten kerülhet sor.

Nem szabad megfeledkezni az ún. *szupranacionális jogtárgyak megjelenéséről* sem. Ezek a jogi tárgyak azokat a védendő közösségi értékeket jelölik, amelyek kifejezetten az Európai Unió jogához, és közös érdekeihez kapcsolódnak, és amelyek túlnyúlnak az adott állam érdekkörén.²⁷ Ilyen például az Unió költségvetése, közéletének tisztasága, támogatási rendszere és versenyjogi előírásai, általában annak pénzügyi érdekei. Utóbbi alatt hagyományosan a csalást, a korrupciót és esetleg a pénzmosást értjük, ám a Zöld Könyv bevonta e körbe a piaci befolyás érvényesítését, a bűnszövetkezetet, a hivatali visszaélést és a szolgálati titoksértést is.²⁸ Eme szupranacionális jogtárgyakat is sértő cselekmények nemzeti jogba beépített büntetőjogi tényállások általi kriminalizálását az Európai Unió fokozatosan megköveteli, már csak azért is, mert a tagállamoknak gyakran nem áll érdekében külföldi értékek megsértésének saját büntető kódexben történő szankcionálása. Az Uniónak különösen

²⁵ Simone White: Protection of the financial interests of the European Communities: The fight against fraud and corruption. Kluwer Law International, 1998. 14. o.

²⁶ Kohalmi László: Európai biztonság, avagy az egységes európai büntetőjog víziója.
<http://www.pecshor.hu/periodika/2004/Kohalmi.pdf> 90.o.

²⁷ Dr. Kondorosi Ferenc és Dr. Ligeti Katalin: Az Európai büntetőjog kézikönyve. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Bp., 2008. 375. o.

²⁸ Giday, 2002. 110.o.

fontos ez, hiszen amúgy is igen szűkös pénzügyi kerettel kell gazdálkodnia, költségvetése a tagországokéival ellentétben csupán a GDP-je 1 %-át teszi ki.²⁹

Külön kell beszélni az egyes államok közötti joghatósági konfliktusok elkerülésének igényéről. Egyértelműnek tűnik, hogy mindig annak az államnak a büntetőjoga szerint kell eljárni, amelyik területén a bűncselekményt elkövették. A problémát az jelenti, hogy az országok növekvő mértékben kiterjesztik büntető joghatóságukat a határaikon kívül elkövetett, ún. extraterritoriális cselekményekre különböző, ezt megalapozó elvek alapján, mint a területi, személyi, védelmi és képviseleti elv, vagy az egyetemes büntetőhatalom elve. E törekvés oka az elkövető büntetlenül maradásának megakadályozása, a Netz-gondolat, miszerint az állami büntetőhatalom polipként akárhol elérheti karjaival a bűnözőt, bárhová is menekül. A bűnöző mindenáron történő felelősségre vonását követeli meg az aut dedere aut judicare elv is. A büntetőhatalom kiterjesztésének következménye, hogy a belső büntetőjog alapján egy adott bűncselekménnyel kapcsolatban több állam büntetőigénye is felmerül az elkövetővel szemben (*pozitív joghatósági konfliktus*). Előfordulhat az is, hogy egyik államban sem keletkezik büntetőigény a bűncselekmény üldözésére a joghatóság hiánya miatt (*negatív joghatósági összeütközés*).

4. A problémák megoldására kínálózkodó eszközök

Mindezek után felmerül a kérdés, hogy milyen eszközökkel veheti fel a harcot az európai büntetőpolitika a joghatósági konfliktusokkal, a transznacionális bűncselekményekkel, a forum shoppinggal, és más hasonló jelenségekkel szemben?

A megoldás elsősorban a mélyebb integrációban rejlik, ami azonban a büntetőjog területén nem egyszerű feladat. Egy ország szuverenitását ugyanis alkotmánya és családjogi törvénye mellett önálló büntető törvénykönyve fejezi ki leginkább,³⁰ mely történelmi, kulturális gyökereken nyugszik, s ezáltal nagymértékben különbözik is a külföldi kódexektől. Az európai büntetőpolitika talán legfőbb célja, hogy viszonylag lassú, kellően megfontolt integrációs folyamat keretében közelítse egymáshoz az országok büntetőjogi rendelkezéseit. Ez alatt azt kell érteni, hogy minden tagállami jogalkotó közösen meghatározott normaszöveget épít be saját belső jogába, minek során a kompromisszum eredményeképpen létrejött szövegben tartalmi módosításokat nem, legfeljebb nyelvi változtatásokat lehet

²⁹ http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index_hu.htm

³⁰ Gál István László: Gazdasági büntetőjog közigazdászoknak. Akadémia kiadó, Bp., 2007. 219.o.

végrehajtani. Ezt hívjuk vertikális (felülről irányított) egységesítésnek, melyre vonatkozó korai kísérletek köréből kiemelkedő a 2000 májusában véglegesített, Mireille Delmas-Marty nevével fémjelzett szakértői csoport által 1995-ben készített Corpus Juris (vagy Corpus Juris Europae/Florence).

Ez az Európai Bizottság kezdeményezésére megszületett dokumentum két, nagy terjedelmű címből áll, az első büntetőjogi alapelveket rögzít, a második eljárásjogi kérdéseket tartalmaz. A három részre osztott első címben találhatjuk nyolc bűncselekmény törvényi tényállását.³¹ Ezek közül a csalás, a versenytárgyalás manipulálása, a pénzmosás és orgazdaság, valamint a bűnöző szervezet létrehozása bárki által elkövethető, míg a vesztegetés, a pénzügyi alapok hűtlen kezelése, a hivatali visszaélés és a hivatali titok megsértése csak hivatalos személy által. A Corpus Jurisban a legalitás, az egyéni bűnfelelősség, a proporcionalitás, a bírói garancia, a kontradiktórius jelleg és a nemzeti jog szubszidiaritása mellett megjelenik az európai territorialitás elve mint új elem.³² A Corpus Jurisra támaszkodik a már említett Zöld Könyv, amely az európai pénzügyi büntetőjog kiépítését és egy szupranacionális bűnüldöző hatóság felállítását szorgalmazza.³³

A végül elutasított Alkotmányszerződés értékeit is úgymond „átmentő” Lisszaboni szerződés 69/b. cikkének második bekezdése szerint indokolt esetben irányelvben büntetési tételeket is meg lehet állapítani. Ez a szerződés hozta tehát az alkalmazható eszközök tekintetében a nagy fordulatot, mivel jelentősen kiterjesztette az Unió büntetőjogi jogharmonizációs hatáskörének jogalapját, legfőbb eszközként pedig az irányelvet határozza meg. Márpedig ez a másodlagos jogforrás egyértelműen legfőbb eszköze a jogharmonizációnak, vagyis utóbbi fogalmat a továbbiakban minden kétség nélkül használhatjuk a büntetőjog területén, noha a jogharmonizáció, eredeti funkcióját tekintve a közös piac megvalósítását (a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlását) gátló tényezők kiküszöbölésére szolgál, amibe a büntetőjog alapvetően nem tartozik bele.

Az Unió jogi egységesítési törekvései sikeresnek mondhatók, hiszen számos tényállás kapcsán nyomon követhetők. Ilyen többek között a terrorizmus, a környezetvédelem, a gyermekpornográfia, a tanúvédelem, a versenyjogi szankciók, valamint a vesztegetés és a csalás, amelyekkel részletesen is foglalkozok a dolgozatomban.

³¹ Simone, 1998. 181. o.

³² Kondorosi-Ligeti, 2008. 325. o.

³³ Kussbach, 2005. 356.o.

5. Az egységesítés kritikája és a szerző véleménye

Természetesen ellenzői is akadnak az európai büntetőjognak, akik kételkednek utóbbi szükségességében, abszolút megvalósíthatóságában, illetőleg figyelmeztetnek a kiépítésében rejlő kockázatokra. Közülük a szuverenitás megőrzésének problémáját tartom leginkább meggyőzőnek, ami szerint az egyes államok nem lesznek hajlandók teljes mértékben feladni ezt a nemzetközi jogi értelemben vett függetlenségüket, ragaszkodnak a saját büntetőjogi normáikhoz, és elutasítják a 'nemzetek felettség' vízióját, s e helyett az 'egység a sokféleségben' uniós jelszava jegyében haladnának tovább a fejlődés és az integráció útján. Ligeti Katalin utal arra a lehetséges negatív hatásra, hogy a büntetőeljárás garanciák csökkenhetnek, ez pedig sértheti az emberi jogokat.³⁴ Nyitrai Péter könyve is rávilágít ennek súlyára, aki már a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló munkája elején hangsúlyozza, hogy az emberi jogok védelmének egyre jelentősebb szerepe van az Unión belül.³⁵ Én is a szkeptikusok közé tartozom, úgy vélem, hogy a felülről levezényelt büntetőjogi jogegységesítés az eltérő kultúrájú tagországok társadalmainak jogos ellenérzését fogja kiváltani,³⁶ nem is beszélve azokról a politikai játszmákról, melyek az integráció folyamatát végigkísérik. Magyarországon és máshol is alapjában véve jól érezhető az a feszültség, amit az Európai Unió a hazai jogba való bármiféle beavatkozásával gerjeszt.

Ugyanakkor egyet kell értenem azzal, hogy egy hatékonyabb, központosítottabb büntetőjogi együttműködés gyorsabbá és igazságosabbá tehetné az európai jogszolgáltatást. Rendkívül fontos ez olyan sajnálatos esetek után, mint Francis Ciarán Tobin kiadatási ügye, amikor az európai bűnügyi kooperáció teljes kudarcot vallott.³⁷

Mindezek tükrében tehát javaslom ugyan a szorosabb együttműködést, de csupán az egyértelműen közös problémák területén,³⁸ ennek megvalósítását azonban kizárólag az Unió és a tagállamok állandó egyeztetése és kompromisszumos megegyezései útján tartom elfogadhatónak, a tagállami érdekek lehető legkisebb sérelme mellett.³⁹

³⁴ Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. Bp., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2004. 19. o.

³⁵ M. Nyitrai Péter: Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában, Bp., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2002.13.o.

³⁶ Ellenkezik például a skandináv jogpolitikával az adott esetben súlyosabb büntetési tételek.

³⁷ <http://szuveren.hu/jog/az-ir-gazolo-es-az-europai-buntetojog>

³⁸ Hasonlóan az USA állami-szövetségi hatáskörmegosztásához .

³⁹ Itt kell megemlíteni, hogy már létezik az ún. vészfék-eljárás (emergency break), melynek lényege, hogy amennyiben a Tanács valamely tagja úgy ítéli meg, hogy a tervezett irányelv nemzeti büntetőjogi rendszerét alapvetően érinti, az irányelv tervezetének Európai Tanács elé terjesztését kérheti. Ha utóbbi szervben nem tudnak 4 hónapon belül megegyezni, az irányelvet támogatók között megerősített együttműködés lép életbe. lásd: Nagy Judit (KGRE-ÁJK) doktori értekezése (http://193.224.191.196:8080/phd/Nagy_Ertekezés.pdf)

Látható tehát, hogy a nagyobb kooperációra általában véve szükség van, de különösen fontos ez olyan területeken, mint a csalás, illetve a korrupciós bűncselekmények, ami Cecilia Malmström belügyekért felelős svéd biztos (2010. február 10-től) gondolataival élve olyan „betegség, ami belülről rombol le egy országot, aláássa a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat, gyengíti a politikai vezetés elszámoltathatóságát, és óhatatlanul kedvez a szervezett bűnözői csoportoknak.”⁴⁰ Ezeknek a deliktumoknak kulcsfontosságú az a képessége, hogy szupranacionális jogtárgyakat is megsérthetnek, vagyis árthatnak az Unió költségvetésének, akár hatalmas vagyoni és nem vagyoni károkat okozva. Míg például a bűnügyi jogsegély intézményének továbbfejlesztése mind uniós, mind tagállami érdek, addig erről a szupranacionális jogtárgyak védelme kapcsán nem mindig beszélhetünk, ezek esetén az Európai Uniónak kell megtennie a szükséges lépéseket. A tagországokban tapasztalható problémák és a Közösség pénzügyi javai megóvásának igénye arra sarkallta az európai büntetőjogot, hogy határozott eszközökkel vegye fel a harcot a korrupcióval és a csalással szemben. Dolgozatom következő részeiben eme két, a nemzeti és az uniós pénzügyi érdekeket talán leginkább sértő két bűncselekmény elleni különböző intézkedések alapjának, jellegének és tartalmának rendszerezett bemutatására, elemzésére teszek kísérletet.

⁴⁰ http://kitekinto.hu/europa/2012/02/15/ntt_a_korrupcio_az_eu-ban/#.VCBTJD_1ys8

elszámolási rendszer kihasználása, a költségek nem pontos megállapítása, az informális lobbizás, sőt az érdekkijárási is.⁴⁶ Transznacionális jogtárgyakat sértő bűncselekmények az ENSZ Korruptió Elleni Egyezménye szerint különösen a sikkasztás, a hűtlen kezelés vagy egyéb jellegű eltérítés, a befolyással üzérkedés, a hivatali visszaélés és a törvénysértő gazdagodás. Ezt a kiterjesztőbb értelmezést ösztönzi a Magyarország által 1999-ben aláírt *Memorandum of Understanding on anti-corruption policy between Hungary and the United Nations*, mely kijelenti, hogy nem elég a stratégiát pusztán a korruptióhoz kapcsolódó bűncselekményekre összpontosítani, mert előfordulhatnak olyan „korrupt gyakorlatok”, amelyek nem minősülnek bűncselekménynek a büntető törvénykönyv alapján.⁴⁷ Az a lényeg, hogy a hangsúly mindig valamilyen előny megszerzésén van, ami anyagi és nem anyagi javak széles körét átfogja, tehát nemcsak a pénzt, hanem meghatározott dolgokat vagy szolgáltatásokat is, sőt minden egyebet, ami előnyösebb helyzetbe juttathatja a hivatalos személyt.⁴⁸

Nebojša Majstorović korruptió-definíciójából⁴⁹ kiderül, hogy a korruptió tipikusan a fehérgalléros bűnözéshez⁵⁰ tartozik, amit alátámasztanak azok a korruptió-kutatások is, melyek szerint az elkövetők jellemzően feltörekvő tisztségviselők, akik különféle szakmai képzésben is részesültek.⁵¹ A korruptiót tulajdonképpen ők gerjesztik, a bűncselekmény terjedését főleg az okozza, hogy a vezető beosztású korrupt személlyel (korruptőrrel) a sikerre és elismerésre vágyó újoncok, zömmel fiatalok igyekeznek együttműködni, és sokszor a puszta félelem is készteti őket a korruptióra.⁵²

⁴⁶ Tuka Ágnes: Az Európai Uniónk színe és fonákja. Pécs, Publikon Kiadó, 2009. 87.o.

⁴⁷ Az EU csatlakozási folyamat nyomán követése: Korruptió és korruptióellenes politika. Kiadja az Open Society Institut, 2002. 26.o.

⁴⁸ Kondorosi-Ligeti, 2008. 463. o.

⁴⁹ Nebojša, 2013. 30. o.

⁵⁰ A fehérgalléros bűnözés kifejezés Edwin Sutherlandtól származik, aki szerint az „olyan cselekményeket foglal magában, amelyeket foglalkozásuk körében követnek el tiszteletre méltó és magas társadalmi státuszban lévő személyek.” In: Korinek László: Kriminológia. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó. Bp., 2010. 308.o.

⁵¹ Kőhalmi László: A korruptióról. In: JURA – A Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának tudományos lapja. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 20. évfolyam, 2014.1.szám. 148. o.

⁵² Nebojša, 2013. 82.o.

A Corpus Juris így definiálja a vesztegetést:

„Az aktív és a passzív korrupció bűncselekményt valósít meg, ha károsítja az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit.

Passzív vesztegetés valósul meg, ha a hivatalos személy akár közvetlenül, akár harmadik személy útján bármilyen természetű ajánlatot, ígéretet vagy előnyt kér vagy fogad el azért, hogy

- hivatali hatáskörében olyan cselekményt kövessen el, amellyel megszegi hivatali kötelezettségeit, vagy hogy*
- hivatali hatáskörében olyan cselekményt mulasszon el, amelynek megtétele hivatali kötelezettsége.*

Aktív vesztegetésnek minősül, ha a hivatalos személynek bárki saját vagy más érdekében közvetlenül vagy harmadik személy útján bármilyen természetű ajánlatot, ígéretet tesz, vagy előnyt nyújt azért, hogy

- hivatali hatáskörében olyan cselekményt kövessen el, amely ellentétes hivatali kötelezettségeivel, vagy*
- hivatali hatáskörében olyan cselekményt mulasszon el, amelynek megtételére - hivatali kötelezettségei alapján – köteles.”⁵³*

A magyar Büntető Törvénykönyv⁵⁴ a vesztegetést a korrupciós bűncselekmények fejezet alatt szabályozza a vesztegetés elfogadása, a hivatali vesztegetés, a hivatali vesztegetés elfogadása, a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban, a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban, a vesztegetés feljelentésének elmulasztása, a befolyás vásárlása és a befolyással üzérkedés mellett. A Btk. is megkülönbözteti a bűncselekmény aktív és passzív elkövetési alakzatát, hasonló tényállási tartalommal, ugyanakkor a Corpus Juris-szal ellentétben értelemszerűen a vesztegetés nem hivatalos személy által elkövetett formáját is szabályozza.

c. Minden további nélkül el tudjuk különíteni egymástól a tagállami és a közösségi szintű korrupciót, vagyis az Európai Unió korábban már ismertetett pénzügyi érdekeit sértő és az olyan korrupciót, amely egy adott államon belül okoz károkat. Egy tagállamban a korrupció burjánzásának oka lehet a közbeszerzések átláthatatlansága, a gyenge adminisztrációs és közigazgatási kapacitások, a támogatások felhasználásában érintett intézmények közötti ellentétek, valamint a szervezett bűnözés elosztásba való begyűrűzése⁵⁵. A közösségi szintű korrupció főleg az uniós támogatások elnyerésekor vagy a közbeszerzési eljárások lefolytatásakor jelentkezik, a legtöbb szabálytalanság a mezőgazdasági kifizetéseknél és a strukturális alapokból történő pénzhívásoknál fordul elő.^{56,57} (Az Erste Bank bécsi elemzői a

⁵³ M. Nyitrai, 2006. 203. o.

⁵⁴ 2012. évi C. törvény, 290.§

⁵⁵ Tuka, 2009. 91.o.

⁵⁶ Tuka, 2009. 89..o.

lehívások és a korrupció mértéke között kimutatták azt az összefüggést, hogy minél kevésbé korrupt egy ország, annál nagyobb arányban képes felhasználni az uniós forrásokat.⁵⁸⁾ Előfordul az a sajátos jelenség is, hogy a korrupt és csaló tisztviselők az együttműködő régiókban a szomszéd országok költségvetéseiben okoznak kárt, ami az állami mellett az uniós pénzügyi érdekeket is sérti.⁵⁹

A jogharmonizációs folyamat során a tagállami és a közösségi szintű korrupció két kategóriája mondhatni összemosódott. A kettős megközelítés elméletét (double track theory) a Tagállamok tisztségviselői által elkövetett vesztegetés elleni küzdelemről szóló egyezmény fel is számolta, zöld utat engedve az egységes értelmezésnek és szabályozásnak, hatékonyabb megelőzési mechanizmusok kialakításának.

Az Európai Unió a költségvetésének mintegy 35 %-át költi a régiók megsegítésére. A strukturális alapokat három pénzügyi eszköz alkotja: A régiós vállalkozásokat támogató Európai Regionális Fejlesztési Alap, a foglalkoztatás bővítését és a munkahelyek minőségét javítani kívánó Európai Szociális Alap, valamint az Európai Kohéziós Alap, ami olyan tagállamok felzárkóztatását tűzte ki célul, ahol az egy főre jutó jövedelem kevesebb, mint az uniós átlag 90 %-a. A tagországoknak finanszírozási javaslatokat kell előterjesztenie a Bizottság részére, amely dönt a társ-és előfinanszírozásról. Ezután a nemzeti hatóságok megbizonyosodnak a kifizetések jogosságáról, és ha mindent rendben találnak, az Unió teljesíti az időközi pénzügyi támogatást, amit két-három éven belül el kell költeni. A korrupció az elosztásba gyűrűzik be, vagyis akkor jelenik meg, amikor az uniós forrásokat fogadó tagállami tisztségviselők az anyagi javakat hűtlenül kezelik, vagy őket megvesztegetik, és az meggátolja, hogy a pénzek eljussanak a valódi címzettekhez.

Forrás: Ren Economy tudományos sorozat (<https://www.youtube.com/watch?v=jbZpSqy87OE>)
A vonatkozó magyar jogszabály: 4/2011. (I.28) Korm.rendelet

⁵⁷ Ezt támasztja alá a 2011-es OLAF-jelentés is, amely szerint messze a legtöbb pénzt a strukturális alapokkal kapcsolatos ügyekben szerezték vissza, tehát itt tűnnek el a legnagyobb összegek. Második helyen a vámcsalás, harmadik helyen pedig a mezőgazdasági alapokkal összefüggő ügyek állnak. In: The OLAF report 2011. Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2012. 18.o.

⁵⁸

http://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/egyertelmu_jelzes_a_korrupcio_miatt_jarhat_rosszabbul_magyarorszag.589398.html

⁵⁹ <http://www.atlatszo.hu/2014/10/21/horvath-andras-europai-cegek-es-multik-is-erintettek-korrupcios-ugyekben/>

Az európai büntetőpolitika különböző eredményeket mutathat fel a korrupcióval szembeni védekezésben: büntetőjogi tárgyú jogi aktusokat fogadtak el, és szervezetek, együttműködési fórumok jöttek létre. Ezek közös, végső célja a közigazgatás integritásának és a közszolgálatba vetett bizalomnak a megőrzése, valamint a közigazgatás jogszerű működésének, illetve a tisztességes versenynek a biztosítása az Európai Unión belül. A teljesség igénye nélkül, a legfontosabb dokumentumok és organizációk ismertetésével kíván ízelítőt adni e tanulmány szerzője azokról az eszközökről, melyek hadrendbe állíthatók a korrupció elleni küzdelemben.

2. Antikorrupciós szabályozás

a. 1997-ben az Európa Tanács miniszteri bizottsága kibocsátotta „*A korrupcióellenes küzdelem húsz vezérelve*” nevet viselő, 24. számú határozatát, ami kiválóan összefoglalja a korrupció megvalósulásának és terjedésének megakadályozásához szükséges lépéseket. Szorgalmazza egyebek mellett a nyilvánosságot, az etikus viselkedés jutalmazását, a jogászok mintegy védőpajzsként történő igénybevételének meggátolását, a korrupciótól elrettentő politikai pártok választási kampányának támogatását, és megfelelően működő auditeljárások létrehozását.⁶⁰

A *Stockholmi Program*, amely tartalmazza az Európai Unió által a jog érvényesülésén, a szabadságon és a biztonságon alapuló térségre vonatkozóan a 2010 és 2014 közötti időszakra megállapított prioritásokat, célul tűzi ki a polgárok alapvető jogait és szabadságait tiszteletben tartó biztonságos Európa megteremtését. A „védelmet nyújtó Európa” jelszava értelmében összpontosítani kell a határokon átnyúló bűncselekményekre, így a gazdasági bűnözésre, korrupcióra, hamisításra és kalózkodásra is.⁶¹

Az *Európa 2020* az Európai Unió 2010-ben útnak indított, 10 évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégiája. Kiemelt céljai közé tartozik a korrupció mértékének csökkentése. Országspecifikus ajánlásokat is tartalmaz, Magyarország számára javasolja a vállalkozások adminisztratív terheinek mérséklését, és a közbeszerzés terén érvényesülő verseny élénkítését.

⁶⁰ Resolution 24. on the twenty guiding principles for the fight against corruption. ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf))

⁶¹ Stockholmi Program, www.europa.eu

Aggodalmát fejezi ki hazánk üzleti környezetének állapotával kapcsolatban. Kifejti, hogy a szabályozási keretrendszer instabil és a befektetőkre túlságosan sok korlátozás vonatkozik.⁶²

Mindezek jegyében a Bizottság és a Tanács, valamint a nemzetközi szervezetek számos olyan intézkedést, egyezményt mutatnak be, melyek célja az Unión belüli korrupció elleni küzdelem, valamint a tagállamoknak a jelenséggel szembeni hatékony fellépésre irányuló politikai akaratának megerősítése.

b. A jogi dokumentumok egy része a probléma gyökerét igyekszik megragadni, tehát annak csak bizonyos elemeire fókuszál, míg mások átfogó intézkedéseket szorgalmaznak, és magukba foglalják a prevenciót, a szankciók rendszerét, a pénzmosás elleni nemzetközi harcot és a korrupció eredményeként megszerzett javak visszajuttatását is.⁶³ Különbség továbbá, hogy míg bizonyos jogi aktusok csak a vesztegetésre helyezik a súlypontot, addig egyesek kiterjesztőbb módon interpretálják a korrupciót, és beleértik azokat a cselekményeket is, melyek nem kifejezetten korrupciós bűncselekményeknek minősülnek, de a gyakorlatban ugyanolyan vagy hasonló hatást váltanak ki. A tagállamok különös jelentőséget tulajdonítanak mind a köz-, -mind a magánszférában (ez főleg a vállalati szféra) jelentkező korrupció elleni küzdelemnek, mivel a vesztegetés mindkét szektorban veszélyt jelent a társadalomra, a gazdaság kiszámítható fejlődésére, kedvezőtlenül befolyásolja a piaci versenyt.

A legfrissebb és legátfogóbb a 2003. évi (*Meridai*) ENSZ Egyezmény a Korrupció Ellen, amely a korrupció megelőzésére, kivizsgálására és üldözésére, valamint a bűncselekményekből származó jövedelmek befagyasztására, lefoglalására, elkobzására és visszaszolgáltatására vonatkozik.⁶⁴ Nagy hangsúlyt fektet a prevencióra (nyilvános jelentéstétel, a társadalom bevonása), javasolja a közhivatalnokokra vonatkozó magatartási kódexek bevezetését, objektív kritériumok meghatározását a köztisztviselők alkalmazására és előléptetésére, illetve a közbeszerzésekre. Ajánlja, hogy a tagállamok szigorúbb számviteli és könyvvizsgálati normák bevezetése révén javítsák az átláthatóságot és a számonkérhetőséget mind az államháztartás igazgatása terén, mind a magánszektorban. Az egyezmény alapján a részes államoknak együtt kell működniük a büntetőügyekben és a kiadatás, továbbá az elítélt személyek átszállítását illető ügyekben (kölcsonös jogsegély). A dokumentum fontosnak

⁶² Az Európa 2020 stratégia Magyarországon (http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/index_hu.htm)

⁶³ Például a Bűncselekmények révén szerzett jövedelem tisztára mosásáról, felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló egyezmény

⁶⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció Elleni Egyezménye

tartja a korrupcióval kapcsolatos információk összegyűjtését, cseréjét és elemzését, ezen kívül a lakosság felvilágosítását, különleges oktatóprogramok kidolgozását.⁶⁵

Szintén 2003-ban született meg a *Magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló tanácsi kerethatározat*, melynek fő célja a jogi személyek felelősségre vonhatóságának biztosítása, és a bűncselekmények elkövetése esetén hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók kilátásba helyezése.⁶⁶ Világosan elkülöníti az aktív és a passzív korrupciót, majd leszögezi, hogy ezek valamennyi felsorolt formáját legalább egytől három évig terjedő szabadságvesztéssel kell büntetni. Véleményem szerint a határozat kulcsfontosságú része az, mely alapján a jogi személyekkel szemben az állami juttatásokra vagy támogatásokra való jogosultságból való kizárást, a kereskedelmi tevékenység gyakorlásától való átmeneti vagy tartós eltiltást, a bírói felügyelet alá helyezést, vagy bírósági felszámolást lehet szankcióként alkalmazni a büntetőjogi és a nem büntetőjogi pénzbüntetésekén kívül. A jogszabály megállapítja azokat a tényezőket, amelyek egy adott korrupciós ügyben meghatározzák egy állam joghatóságát.⁶⁷

1997. november 21-én egy konferencián elfogadták a *Nemzetközi Kereskedelmi Ügyletekben a Külföldi Hivatalos Személyek Megvesztegetése Elleni Küzdelemről Szóló OECD-Egyezményt*, ami számomra azért különleges, mert a védelmi kört az EU területére szűkíti, holott más, szintén regionális szervezetek ilyen korlátozást nem alkalmaznak. E jogszabály érdemének tartom viszont, hogy meghatározza a hivatalos személy fogalmát.⁶⁸ Meghagyja ugyanakkor a nemzeti jogok hivatalos személy-definícióinak primátusát, hiszen egy másik tagállam által kezdeményezett eljárásban az eljáró állam csak annyiban köteles a másik tagállam nemzeti tisztviselő-meghatározását alkalmazni, amennyiben az az értelmezés a saját nemzeti jogszabályaival összeegyeztethető.⁶⁹

Az Európa Tanács jóváhagyott egy, a *korrupcióról szóló, 1999. januárjában aláírásra megnyíló büntetőjogi egyezményt* is, amit a Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) létrehozásáról szóló megállapodás kísért.

⁶⁵ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500134.TV

⁶⁶ A Tanács kerethatározata (2003. július 22.) a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről. www.eur-lex.europa.eu

⁶⁷ Az Európai közösségek Hivatalos Lapja 2003. L 192. (ec.europa.eu/enlargement/ccvista/hu/32003f0568-hu.doc)

⁶⁸ Közösségi hivatalos személynek tekintendő, aki az Európai Közösségek tisztségviselőire vonatkozó személyi szabályzat és a Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek értelmében hivatalos személy, tisztviselő, vagy egyéb szerződéses munkavállaló, valamint akit a tagállamok vagy bármely köz- vagy magánjogi szervezet az Európai Közösségekhez delegált, és feladatai egyenértékűek a közösségi tisztségviselők vagy az egyéb alkalmazottak által ellátott feladatokkal.

⁶⁹ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9833>

3. Intézményi keretek

A GRECO-t 1999-ben az Európa Tanács annak érdekében hozta létre, hogy nyomon kövesse a korrupció elleni küzdelemben elért vállalások teljesítését, illetve javítsa a tagok erre irányuló lehetőségeit. Jelenleg 48 európai állam és az USA vesz részt a szervezet munkájában teljes jogú vagy korlátozott szavazati joggal, míg az OECD és az ENSZ számára megfigyelői státusz biztosított. A Korrupció Elleni Államok Csoportja több körben, két-három évig tartó átfogó elemzéseket készít az egyes országokról, melyben egyebek mellett vizsgálja a korrupció megelőzésével és leküzdésével foglalkozó nemzeti szervek függetlenségét, szakosított jellegét és eszközeit, a köztisztviselők mentességeit, a korrupcióból származó jövedelem lefoglalását és elkobzását, a közigazgatási korrupció elleni védekezést, annak feltárását, a releváns büntetőjogi egyezmények értelmében való bűncselekménnyé nyilvánítást, valamint a politikai pártok finanszírozását. A GRECO a legkiterjedtebb antikorrupciós monitorozási mechanizmus európai szinten. Fontos szerepet játszik a korrupció elleni harc jogi és intézményi keretéhez szükséges közös európai minimumnormák kialakításában.⁷⁰

A Bizottságon belül több intézmény elsődleges feladata a költségvetést károsító cselekményekkel szembeni fellépés. Ilyen például a *Költségvetési Főigazgatóság* és a *Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság*. Tulajdonképpen minden szerv működtet belső pénzügyi ellenőrző apparátust, amelyek célja a szabálytalanságok megelőzése és felderítése.⁷¹

Németország javaslatára nemrég létrehozták az *Európai Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózatot*, melynek tevékenységében, alapító szerződésében olvashatóak szerint a Bizottság, az OLAF, az Europol és az Eurojust is „teljes mértékben” részt vesz. „A hálózat a tagállamok azon hatóságaiból és szervezeteiből áll, amelyek feladata a korrupció megelőzése és az ellene való küzdelem.”⁷² Lényegében formalizálja az EPAC (European Partnership Against Corruption) keretében megvalósuló informális kapcsolattartást. A tagok évente egyszer összeülnek és kezelik a szervezet honlapját.

Kevésbé ismert, de jelentősnek tartom az Európai Regionális Ellenőrző Intézmények Szervezetét (EURORAI), amely az európai, közszférát ellenőrző pénzügyi intézmények együttműködési fóruma. Előmozdítja a tapasztalatcserét, valamint a közpénzek regionális és

⁷⁰ www.coe.int

⁷¹ Kondorosi-Ligeti, 2008. 275.o.

⁷² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0852&from=EN>

helyi szintű pénzügyi ellenőrzésének fejlődését.⁷³ Eme szervezet egy 2012-ben tartott rendezvényén előadást tartott az a Korruptió Elleni Munkacsoport (Bribery Working Group) is, ami 1997 óta dolgozik az OECD égisze alatt.

A korrupció elterjedésének meggátolásában közvetetten rendkívül nagy szerepe van az *Európai Számvevőszéknek* is. Ez az 1977-től működő szerv az Unió „pénzügyi lelkiismereteként” vizsgálja ugyanis az Unió bevételeinek és kiadásainak jogszerűségét és szabályszerűségét, illetőleg a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét.⁷⁴ Egyik legnagyobb fegyvere a nyilvánosság, amit az biztosít, hogy a Parlament és a Tanács elé terjesztett nyilatkozatát az Európai Unió hivatalos lapjában bárki megtekintheti,⁷⁵ hasonlóan az egyes országok számvevőszékeinek éves jelentéseihez.⁷⁶ Az Európai Számvevőszéket egy 28 főből álló testület irányítja, saját munkatervvel és ellenőrzési módszerrel dolgozik. A szerv tevékenységében 1993-tól magánkönyvvizsgálók is közreműködnek, akik könyvvizsgálati záradékot adnak ki a számviteli adatok pontosságáról, és a Számvevőszék pénzügyi beszámolóinak szabályszerűségéről.⁷⁷

Meglehetősen tágra értelmezve, közvetett módon a mikro-és makroprudenciális hatóságok decentralizált, többretegű szisztémájaként működő Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (ESFS) is alkalmas a pénzügyi szabálytalanságok megakadályozására.⁷⁸

4. Problémák

a. A Világbank Intézetének felmérése nyomán a korrupció által okozott egy évre eső teljes veszteség aránya a fejlett és a fejlődő országokban egytrilliónyi USA-dollárra becsülhető.⁷⁹ Ez a bűncselekménytípus Európán belül is rendkívül súlyos problémákat okoz. A vele kapcsolatos költségek becslések szerint az Unió 120 milliárd eurójába kerülnek évente. Az OLAF összegzése szerint a szervezet megalakulása (1999) óta 2010-ig 5 milliárd euró jogtalan kifizetésre került sor, melyből mindössze 100 milliót sikerült visszaszerezni. A jelentés alapján jelenleg 3,75 milliárd euró behajtandó összeg van még mindig függőben, amit az uniós alapok kedvezményezettjeinek az általuk elkövetett csalás és korrupció miatt kellene visszafizetniük.⁸⁰ Sokat elárul az a tény, hogy az Európai Számvevőszék eddigi működése

⁷³ <http://www.aszhirportal.hu/hirek/eurorai-szeminarium-a-csalas-es-korruptio-elleni-kuzdelem-tapasztalatairól>

⁷⁴ Greksza Veronika-Mohay Ágoston szerkesztésében: Tanári Kézikönyv az Európai Unióról. PTE-ÁJK Európa Központ/Publikon Kiadó, 2012. 84.o.

⁷⁵ Prof. Klaus Dieter Borchardt: Das ABC des Rechts der Europäischen Union. Europäische Union, 2010. 82.o.

⁷⁶ EUMSZ. 287. cikk

⁷⁷ Giday, 87. szám, 10.o.

⁷⁸ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html

⁷⁹ Nebojša, 2013. 7.o.

⁸⁰ Tuka, 2009. 89.o.

során egyszer sem találta rendben az Unió költségvetését. Marta Andreasen, az Európai Bizottság volt könyvvizsgálója szerint a bizottsági alapok 95%-a nincs könyvvizsgáló által hitelesítve, és hozzáteszi, hogy az Unió végrehajtó szervének mintegy 200.000 számlája van 45 országban, melyet képtelenség kellő alaposággal ellenőrizni, így a korrupt eurobürokraták számára nagy lehetőséget nyújtanak. Azokat pedig, akik felderítették a gyanús ügyeket, elbocsátották, és igyekeztek ellehetetleníteni, egy számvevőszéki alkalmazott pedig rejtélyes módon „kirepült” hivatalának ablakán.⁸¹

b. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet 1999-ben 38 ország által aláírt korrupcióellenes egyezménye céljainak megvalósulását a Transparency International⁸² folyamatosan nyomon követi, munkájáról évről évre jelenést tesz közzé. Egy 2009-es elemzése szerint Németország, Norvégia, Svájc és az Amerikai Egyesült Államok erős szervezettel és hatékonyan, míg Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Olaszország, Japán, Dél-Korea, Hollandia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság csak közepes sikerrel küzd a korrupció ellen. Más államok, köztük Ausztria, Észtország, Írország és Magyarország inaktívnak minősülnek ezen a területen. 2012-ben végrehajtott vizsgálata alapján hazánk 176 ország közül a 46. helyen végzett⁸³ (→ 3. függelék). A felmérést végző szervezet magyar képviselője azt állította, hogy amíg nincs hazánkban megfelelő pártfinanszírozási törvény, a közbeszerzések átláthatatlanok maradnak, és a közérdekű bejelentőket nem védi az állam⁸⁴, nem várhatók jobb eredmények.⁸⁵ 2014-ben a Statista által készített felmérés során mindegyik európai államban megkérdezték az embereket, mennyire érinti őket a korrupció a mindennapi életben. A leginkább korrupt országoknak Spanyolország, Görögország és Ciprus bizonyultak, míg Dániában, Németországban és Franciaországban alacsony a korrupció mértéke a kutatás alapján.⁸⁶(→ 4. függelék)

c. Az elmúlt időszakban is korrupciós botrányok borzolták a kedélyeket. Ezek közül a legnagyobb 1998 végén robbant ki, mely arra vezethető vissza, hogy az 1996. évi

⁸¹ <http://forum.index.hu/Article/viewArticle?a=90469823&t=9191805>, Ajánlott olv.: Marta Andreasen: Brussels laid bare

⁸² 1994-ben kifejezetten a korrupció elleni globális civil fellépésre szerveződött.

⁸³

http://www.portfolio.hu/gazdasag/transparency_international_az_orzagok_ketharmada_erosen_korrupt.176656.html

⁸⁴ A magyar jogalkotó a 2013. évi CLXV. törvénnyel szabályozta újra a közérdekű bejelentőkre vonatkozó előírásokat

⁸⁵ http://www.transparency.hu/OECD_PROGRESS_REPORT_2009_-_Politikai_elkotelezettség_nelkul_zatonyra_futhat_az_OECD_korruptcio-ellenes_programja?bind_info=tag&bind_id=21

⁸⁶ <http://piackutatas.blogspot.hu/2014/02/korruptcio-az-europai-unioban-infografika.html>;

költségvetési zárszámadásról szóló beszámoló a biztosok költségeinél gyanús pénzmozgásokra tett utalást. Kiderült, hogy Edith Cresson francia biztos visszaélt hatalmával, illetve uniós forrásokat magáncélokra használt fel. Jacques Santer, miután nem tudta lemondadni, benyújtotta a testületi lemondásról szóló nyilatkozatot.

2006-ban az agrárbiztos hivatalában pénzért információt áruló holland alkalmazottakra csaptak le az OLAF és a belga ügyészség munkatársai. A gyanúsítottként őrizetbe vett tisztviselők javadalmazás fejében francia és holland termelőknek elárulták a következő évre megállapított garantált gabonaárakat, akik ennek ismeretében adták-vették a gabonát, jelentős hasznot realizálva.⁸⁷

2009 tavaszán egy volt cseh miniszterhelyettest és társait leplezték le, akik 2003 és 2005 között mintegy 229 millió koronát loptak el egy olyan támogatási alapból, melyet Brüsszel a csehországi vállalkozásoknak szánt.⁸⁸

2012 őszén José Manuel Barroso John Dalli egészségügyért és fogyasztóvédelemért felelős máltai biztost jelentette fel azzal a váddal, hogy belekeveredett egy korrupciós ügybe, melynek során egy közeli munkatársa 60 millió dollárt kért egy svéd dohánycégtől. Az egyre bonyolódó ügybe magát az elnököt is belekeverték, mondván, hogy ő és alkalmazottai titkos találkozók tartottak a dohányipar lobbistáival.⁸⁹

Eme ügyek is rámutatnak arra, hogy a legfőbb problémákra továbbra sem találtak megoldást. Az Unió és az ENSZ korrupcióellenes programja eddig nem érte el a célját. Az olvasottak tükrében jogosan vetődik fel a kérdés: mi az oka ennek, miből adódik, hogy ennyi jogi aktus és intézmény ellenére nem mondható sikeresnek a korrupció és hasonló cselekmények felszámolásáért vívott küzdelem?

Ezekre vonatkozó megállapításaimat, a megelőzés lehetséges módjaira kiterjedő javaslataimat részletesen tartalmazza az összefoglaló V. rész, amit megelőzően sor kerül a csalás, mint az Unió pénzügyi érdekeit is sértő, korrupció melletti másik jelentős bűncselekmény elleni harc bemutatására. E két, szorosan összefüggő bűncselekménnyel szembeni fellépés egymástól elválasztott, rendszerezett elemzése átláthatóbbá, jobban megérthetővé teszi a problémakört, másképpen a kettő összemosódna.

⁸⁷ Tuka, 2009. 51.o.

⁸⁸ http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_08_tuka_agnes/ch05s06.html

⁸⁹ http://mno.hu/magyar_nemzet_k_ulf/megvesztegettek-barrosot-1236124

III. Csalás

1. A csalásról általában

a. A csalások és más szabálytalanságok elleni küzdelem is rendkívül fontos szerepet kap az Európai Unióban. Multidiszciplináris területnek tekinthető, hiszen olyan kérdésekkel is foglalkozik, mint a pénzügyi ellenőrzés, a korrupcióhoz hasonló jelenségek, egyéb társadalmi kérdések vagy a szervezett bűnözés.⁹⁰ Az adminisztratív, közigazgatási eszközökkel való harc mellett a Maastrichti Szerződés hatályba lépésével vette kezdetét az a szorosabb büntetőjogi együttműködés, amely célul tűzte ki a közélet tisztaságához és a közpénzekkel való megbízható gazdálkodáshoz fűződő érdekek védelmét.

b. A csalás a lopás és a rablás mellett az egyik legrégebbi múltra visszatekintő vagyon elleni cselekmény.⁹¹ Nehezen körülhatárolható bűncselekménytípus, az általános törvényi tényállás alá számos különféle eset szubszumálható, ráadásul nem csupán a vagyon elleni, hanem más, többek között a fehérgalléros (csalás esetében még találójában „intelligens”⁹²) bűnözés,⁹³ vagy a gazdasági bűncselekmények kategóriájába is besorolható, utóbbi tekintetében a sikasztással való viszonyát sem könnyű tisztázni.⁹⁴

Definíció megalkotására irányuló kísérletek születettek ugyan közösségi szinten, de ezek egyike sem bír kötelező erővel. Kiváló példa a Corpus Juris, amely így határozza meg a csalást:

„ 1. Az Európai Közösségek költségvetését érintő csalás bűncselekményt valósít meg, mind a kiadási, mind a bevételi oldalon, ha a következő cselekmények bármelyikét valósítják meg szándékosan, hanyagul vagy súlyos gondatlansággal:

- a) Juttatással, támogatással vagy a költségvetési hiány megállapításával kapcsolatban az eljáró hatóság számára lényeges elemeiben hiányos vagy hamis dokumentumokon alapuló nyilatkozatok benyújtása, és ezzel a közösségi költségvetés veszélyeztetése*
- b) ha ugyanilyen esetben elmulasztják információk nyújtását az illetékes hatóság számára*
- c) a legálisan megszerzett közösségi támogatások eltérítése*

⁹⁰ Giday, 2002.

⁹¹ Korinek, 2011. 145.o.

⁹² Madai Sándor: A csalás büntetőjogi értékelése. HVG-ORAC, Bp., 2011. 212.o.

⁹³ Madai, 2011. 208.o.

⁹⁴ Gál, 2007. 243.o.

2. Nem büntetendő, aki hamis nyilatkozatát kijavítja vagy kiegészíti, visszavon egy hamis dokumentumokon alapuló kérelmet, vagy aki tájékoztatja a hatóságokat a korábban felfedni elmulasztott tényekről, még mielőtt ezeket a tényeket a hatóság felfedezi.”⁹⁵

A magyar Büntető Törvénykönyvben⁹⁶ a csalás alapfogalmát a vagyoni elleni bűncselekmények között találjuk. A 373.§ (1) bekezdése kimondja: „Aki jogtalan haszonszerzés végett mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart, és ezzel kárt okoz, csalást követ el.” A Corpus Juris-szal ellentétben ez a tényállás sokkal generálisabb, ami abból fakad, hogy míg előbbiben a védett jogi tárgy az Unió költségvetése, addig a Btk.-beli bűncselekményé a tágabban vett vagyoni jog, amely tulajdonjogból és kötelmi jogból származhat.⁹⁷ Azonban a Btk. is tartalmaz egy speciálisabb szakaszt, amiben már szűkül a védett értékek (Rechtsgut) köre, mégpedig a 396.§-t, amely a költségvetési csalás nevet viseli. Ebben megtalálhatók a Corpus Juris szövegének fontos elemei, de az elkövetési magatartások köre szélesebb, ugyanakkor viszont nem tartalmazza a büntetés alóli mentesülés lehetőségét. Meg kell említeni – mint jogharmonizációs elemet – azt, hogy az új hazai büntető kódex (a korábbtól, az 1978. évi IV. törvénytől eltérően, amely az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértését a gazdasági bűncselekményekről szóló XVII. fejezet önálló alcíme keretében rendelte büntetni) a (9) bekezdésében rögzíti, hogy költségvetésen nemcsak az államháztartás alrendszereinek költségvetését, hanem a nemzetközi szervezet által és nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által és nevében kezelt költségvetést és pénzalapokat is érteni kell.⁹⁸

Megfigyelhető, hogy a jogi aktusok sokszor a „szabálytalanság” kifejezést alkalmazzák a csalás helyett, ami a jelentéstartalom kiterjesztésének igényével magyarázható. A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről például ezt a szót használja, és az 1. cikk (2) bekezdése meg is határozza, pontosan mit ért alatta.⁹⁹ Már egy olyan tág értelmezést enged meg, amibe számos más bűncselekménytípus beleérthető, nemcsak a csalás, hanem az uniós költségvetésnek kárt okozó magatartások

⁹⁵ Simone, 1998. 211.o.

⁹⁶ 2012. évi C. törvény

⁹⁷ Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál: Büntetőjog II. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Bp., 2013. 646.o.

⁹⁸ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. 396. § a költségvetési csalásról

⁹⁹ 1. cikk (2) bek.: „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 beszédett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.” In: Madai Sándor: A csalás büntetőjogi értékelése. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Bp., 2011. 241.o.

széles köre. Egyetlen szűkítő eleme a definíciónak a „gazdasági szereplő” általi elkövetésre való utalás, ami viszont nem feltétlenül konkretizálható egyszerűen.

A nemsokára ismertetett Európai Csalás Elleni Hivatal neve tulajdonképpen szintén ezt a tágabb megközelítést tükrözi, mivel ezt a szervet sem kizárólag a csalások, hanem az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő „szabálytalanságok” kivizsgálására hívták életre.¹⁰⁰

2. Jogszabályi, elvi alapok

a. A fellépés jelenlegi legfőbb jogi alapját az Európai Unió Működéséről Szóló szerződés 325. cikk (1) bekezdése képezi, mely kimondja: „Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen....”.¹⁰¹ A cikk további részei a tagországok összehangolt fellépését követelik meg,¹⁰² valamint felhatalmazzák az Európai Parlamentet és a Tanácsot a szükséges intézkedések meghozatalára.¹⁰³ Emellett véleményem szerint a legfontosabb és jogi szempontból legérdekesebb a (2) bekezdés, melyben a jogalkotó előírja, hogy a tagállamoknak ugyanolyan hatékonyan kell védekeznie az uniós és a hazai pénzügyi érdekeket sértő csalásokkal szemben. Ezzel a rendelkezéssel tehát az Uniónak egyértelműen az a célja, hogy a szupranacionális jogtárgyakat azonos szintre helyezze az egyes tagállamok által védett jogi tárgyakkal. Jól látszik itt az Uniónak a büntetőjogi kompetenciája hiányának kiküszöbölésére irányuló szándéka. Önmaga nem alkothat kötelező erejű büntetőjogi normákat, nem határozhatja meg többek között a csalás fogalmát, nem állapíthat meg büntetési tételeket, de egy ügyes megoldással tulajdonképpen átruházza ezt a feladatot a tagállamokra, akik azt kötelesek végrehajtani.

Itt kell megjegyezni, hogy az uniós jogforrások gyakran élnek a „tagállam tegye meg a szükséges lépéseket/intézkedéseket”- formulával. Szemléltetés gyanánt említhető a Tanács

¹⁰⁰ Uniós fellépés a csalás és a korrupció ellen. Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatósága Kiadvány. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 4.o.

¹⁰¹ Ez az Európai Közösségek Alapító Szerződésének korábbi, 280. cikkére alapul, amely kimondta: „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 tagállamoknak”
(http://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/HU_EC_Treaty_Vienna.pdf)

¹⁰² EUMSZ. 325. cikk (3) bek.: „A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket.”

¹⁰³ EUMSZ. 325. cikk (4) bek.: „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.”

1991. június 25-i irányelvének 3. cikke¹⁰⁴ vagy a Tanács 1997. december 15-i 97/8/EK irányelvének 2. cikk (1) bekezdése.¹⁰⁵ Nem véletlenül ezt a két példát hoztam fel, mivel a megfogalmazásból adódóan is ez a szófordulat főleg nem az elsődleges (primer), hanem sokkal inkább a másodlagos (szekunder) jogforrásokra, azok közül is alapvetően az irányelvekre jellemző. Utóbbi lényege ugyanis, hogy „az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszköz megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”¹⁰⁶ Tehát az uniós jog által meghatározott célkitűzés elérése kötelező, de az erre alkalmazott módszer változó lehet. Ugyanígy az EUMSZ. is körvonalazza az elérendő eredményt, esetünkben a csalások visszaszorítását, de azt már a tagállamra bízta, milyen eszközzel éri ezt el. A lehetőségek tárháza persze nem különösebben széles, a normában foglaltakat mindenekelőtt jogszabályalkotással vagy szervezetek alapításával képes egy ország megvalósítani. Léteznek büntetőjogon kívüli eszközök is, mint kontrollfunkciót betöltő apparátusok felállítása, de ezek hatékonysági foka alacsonyabb.

Ez a feladat-átruházás tehát valóban kifinomult és egyben teljesen jogszerű módszer, a problémakört alaposabban megvizsgálva azonban könnyen észrevehető az effektivitási deficit. Az egyes tagállamok más-más bűnmegelőzési, bűnüldözési stratégiával lépnek fel a csalással szemben, illetve a bűncselekmény eltérő definícióit alkalmazzák,¹⁰⁷ ami a társadalmi, kulturális viszonyokhoz igazodik. A szupranacionális jogtárgyakat sértő csalásokra vonatkozó jogegységesítés hiánya miatt nincs lehetőség azonos eszközök alkalmazására az Unió országaiban, illetve ez nem is volna célravezető, mivel az előbb említett különbözőség folytán egy ugyanolyan vagy hasonló intézkedés hatékonynak bizonyulhat az egyik tagországban, míg a másikban egyáltalán nem éri el a célját. Amíg tehát az alapvető fogalmakra irányuló jogi egységesítés hiányzik, és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tényállásait a Zöld Könyv által is javasolt európai pénzügyi büntetőjog keretén belül (a Corpus Jurishoz hasonló tartalommal) mindenkire kötelezően nem határozzák meg, nem lehet azonos intézkedéseket végrehajtani a tagországokban. Márpedig enélkül csak a „tegye meg a szükséges lépéseket”- formula marad, amennyiben azonban egy állam a hazai jogtárgyakat sértő csalások ellen sikertelenül küzd, nem várhatók hatékony lépések a szupranacionális jogtárgyak megóvására sem.

¹⁰⁴ Európai Közösségek Hivatalos Lapja-L 206. szám

¹⁰⁵ <http://www.hrsentinel.hu/main/EU/97-81-EK-iranyelv.html>

¹⁰⁶ EUMSZ. 288. cikk.

¹⁰⁷ A szlovák Büntető Törvénykönyv pl. a csalás fogalmánál csak „haszonszerzést” említ, míg a magyar kódex „jogtalan haszonszerzést”, ami lényeges különbség. Lásd: Predpis č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, 221. § Podvod – 300/2005. (<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-300>)

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés. 325. cikke tehát egyértelmű, világos alapszabálya a csalás elleni harcnak. Ám a híressé vált görög kukoricacsalási botrányban egy másik általános szabályra történő hivatkozásra bukkanunk.

Az ügy lényege, hogy egy hellén vállalat 1986-ban görög termékként az akkori Jugoszláviából származó kukoricát exportált Belgiumba, amivel kijátszotta a mezőgazdasági termékek exportjával kapcsolatos rendelkezéseket, pontosabban a gabona Közös Piaci Szervezetére vonatkozó előírásokat. Görögország megsértette a közösségi jogot, mert elmulasztotta beszedni és befizetni a közösségek saját forrásainak¹⁰⁸ részét képező mezőgazdasági illetéket.

Számunkra jogi szempontból az a fontos, hogy az Európai Bíróság marasztaló ítéletében az európai közösséget létrehozó szerződés 5. cikkére hivatkozott, melynek értelmében a tagállamnak meg kell tennie minden szükséges intézkedést a közösségi jog alkalmazásának és hatékonyságának biztosítása érdekében.¹⁰⁹

A Bíróság ezen kívül több más, rendkívül jelentős jogelvet kimondott, többek között azt, hogy a tagállamoknak ugyanolyan hatékony, arányos és elrettentő anyagi és eljárási normákkal kell fellépnie a hazai és az uniós jogot sértő szabálytalanságokkal szemben is.¹¹⁰ Nem szabad tehát különbséget tenni a jogkövetkezmények megállapítása tekintetében az uniós és a hazai jog között. A védelem eszköze a tagállam választásának megfelelően közigazgatási, polgári vagy büntetőjogi lehet.¹¹¹ Az EUMSZ. jelenleg hatályban lévő 325. cikkének előbb elemzett második és harmadik bekezdése jogilag hasonló elvet mond ki.

Ebben az ügyben kiderült, hogy a nemzeti büntető igazságszolgáltatás nem jár el olyan elszántsággal a bűnmegelőzés és a bűnüldözés terén, amennyiben nem a saját állami érdekséreleme mutatható ki. Éppen ezért lett ez az eset a Közösség rendszerén belüli szorosabb együttműködés kiépítésének, elmélyítésének katalizátora.¹¹²

¹⁰⁸EU bevételeiről és kiadásairól lásd: http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index_hu.htm

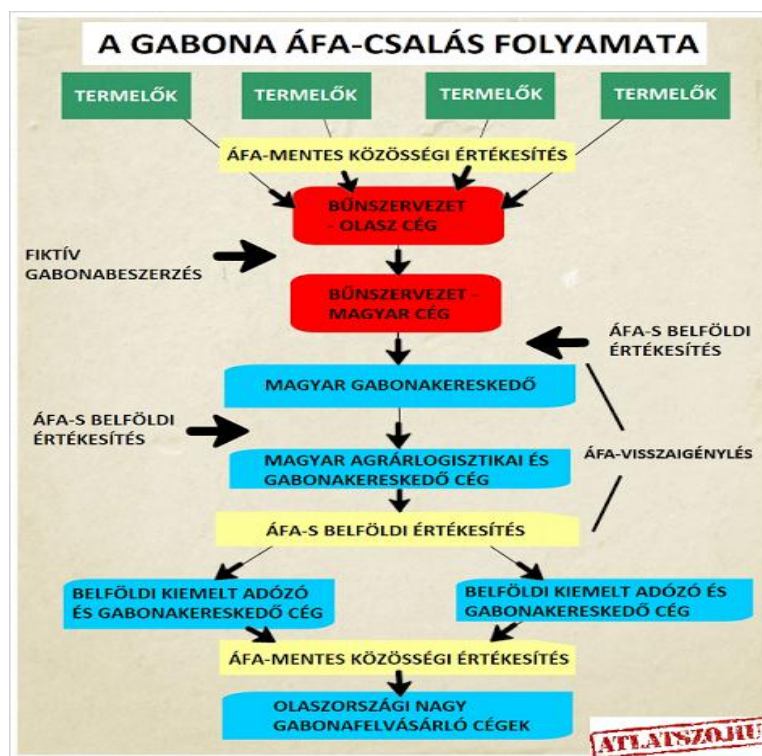
¹⁰⁹Giday, 2002. 113.o.

¹¹⁰Lásd: Judgement of the Court of Justice of 21 September 1989 in Case 68/88, Commission v Greece, 24. és 25. pont

¹¹¹Miskolci Jogi Szemle, 6. évfolyam (2011) különszám, 69.o.

¹¹²Dr. Békés Ádám: Az európai büntetőjog – Luxemburgi és strasbourgi büntető ítélezés. Doktori értekezés, 23.o.

A bünelkövetők azt használják ki, hogy az Unióban két ország vonatkozásában áfamentesen történik az értékesítés a cégek, illetve a gazdaság mindazon szereplői között, akik érvényes EU-adószámmal rendelkeznek. Ugyanaz a cég létrehozza azonos nevű vállalatát egy másik államban, ahonnan áfamentesen veszi meg az eredeti országból származó gabonát, ahova ezután vissza is szállítja papíron az ott meglévő cégéhez (Mindezt csak papíron, fiktíven). Itt, belföldi kereskedelemről lévén szó, áfával terheltet adja el a gabonát, amivel elköveti a csalást. (Ezek az ún. körhinta-ügyletek). Ezt számtalan alkalommal megismétli, amellyel áfa milliárdokat tüntethet el. Korábban gyakran előfordult, hogy az adóhatóság a bünszövetkezet beszállítójaként értelmezett, legtöbbször jóhiszemű mezőgazdasági termelőtől kívánta behajtani a hiányzó áfát, azonban az Európai Bíróság a C-273/11. számú ítéletében kimondta, hogy ez csak akkor lehetséges, ha a termelő rosszhiszeműen járt el, vagyis tudta, hogy csalásban vesz részt.



Források: <http://atlatzso.hu/2014/01/30/az-unios-ertekesites-csapdai-afacsalas-a-gabonakereskedelemben/>
<http://www.drszeiler.hu/hu/szolgaltatasaink/buntetojogi-kepvisolet-gazdasagi-buncselekmenvet>

b. Gyakorlati kitekintőnket követően, az általános normákat és elveket már bemutatva, érdemes rátérni a speciális tartalmú szabályozásra.

Kiemelkedő jogi dokumentum a szinte kizárólag a csalással foglalkozó *Európai Közösségek Pénzügyi Érdekeinek Védelméről szóló 1995. évi Egyezmény*, amely az Unió kiadásait és bevételeit sértő csalások elleni, megfelelő büntetőjogi lépésekkel megvalósuló fellépést hirdet. Ilyen például a csalások büntetendősége, büntetési tételek kiszabása, az üzletvezetők büntetőjogi felelősségre vonása, és egyéb szabályok bevezetése az igazságszolgáltatás terén. Ha egy csalás bűncselekménynek minősül, és legalább két EU-tagállamot érint, ezek kötelesek hatékonyan együttműködni egymással a nyomozás, a büntetőeljárás és a kiszabott büntetés végrehajtása során, különösen kölcsönös jogsegély, kiadatás, eljárás átadása vagy más EU-tagállamban kiszabott büntetés végrehajtása útján.¹¹³ Az egyezmény további érdeme, hogy (a Corpus Juris fogalommeghatározásához hasonló tartalommal) definiálja a csalást, mind a kiadási, mind a bevételi oldal vonatkozásában. Ezen kívül megállapítja, mi minősül nagy és kis értékre elkövetett csalásnak (minimum 4000 ECU-ig, illetve maximum 50000 ECU-tól).¹¹⁴

c. A Bizottság Európai Parlamentnek, Tanácsnak, Gazdasági és Szociális Bizottságnak és Régiók Bizottságának címzett közleménye különös jelentőséggel bír, hiszen fényt derít arra, milyen hosszú távú stratégiával kívánja felvenni a harcot az Európai Unió a csalással szemben. Javasolja a pénzügyi irányítás és az elszámoltathatóság megerősítését, elrettentő szankciók bevezetését, az európai programok egyszerűsítését, és az adminisztrációs terhek mérséklését. Úgy véli, hogy a bűnözők alkalmazkodási képessége miatt elengedhetetlen a csalással szembeni uniós politikák folyamatos kiigazítása, illetőleg hatékonyabb, intelligensebb és kifinomultabb rendszerek kiépítése.¹¹⁵

A Bizottság Európai Parlamentnek, Tanácsnak és Európai Számvevőszéknek szóló közleményében olyan eljárás kidolgozását sürgeti, ami képes azonosítani az alapos, tematikus megközelítést igénylő kérdéseket, és lehetővé teszi az operatív információelemzési módszerek alkalmazását, és emellett gyakoribb és hatékonyabb konzultációt valósít meg az Európai Csalás Elleni Hivatallal és más szervezetekkel.¹¹⁶

¹¹³ Az Európai Közösségek Pénzügyi Érdekeinek Védelméről Szóló Egyezmény. www.europa.eu

¹¹⁴ Madai, 2011. 243.o.

¹¹⁵ Brüsszel.2011.6.24.-COM(2011) 376 végleges

¹¹⁶ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek. Operatív eredményekre épülő csalásmegelőzés: a jogszabályok csalásbiztosságának dinamikus megközelítése. Brüsszel, 17.12.2007.–COM(2007) 806.

Az Európai Unió végrehajtó szerve 2000-től kezdődően *cselekvési terveket* is készít, melyek prioritásként fogalmazzák meg az OLAF jogi kereteinek megszilárdítását, a Bizottság és a tagállamok közti információáramlás javítását, a csalás ellen tevékenykedő valamennyi szerv, intézmény együttműködésének fokozását, és a Közösség pénzügyi érdekeinek maximális védelmét.¹¹⁷

3. Szervezet és programok

a. Az eredményesebb munka érdekében a tagállamok megalakították az Európai Bizottság Csalások Megelőzésének Koordinációjával Foglalkozó Tanácsadó Bizottságot (CoCoLAF), 1988-ban pedig életre hívták a Csalásellenes Egységet (UCLAF), mely a közösségi pénzügyi támogatások felhasználását kontrollálta, előzetes bejelentés és tagállami engedély alapján.

A csalással szembeni védekezés kulcsfontosságú, jelenleg működő szerve az UCLAF utódjának tekinthető *Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF – Office européen de lutte antifraude)*, ami 1999. május 31-én alapult. Feladata a külső ellenőrzésen kívül az EU intézményein belüli csalás és korrupció, illetve az EU tisztviselői által elkövetett minden olyan jogsértés, hivatali, szakmai kötelességszegés vagy mulasztás feltárása, mely büntető vagy fegyelmi eljárás alapjául szolgálhat. Független nyomozó hatóság, de titkosszolgálati és rendőri eszközöket nem alkalmazhat, csupán adminisztratív módszerekkel léphet fel. A korábban említett CoCoLAF keretében az OLAF és a nemzeti hatóságok együttműködnek, irányelveket, beszámolókat készítenek, és tájékoztatják a közvéleményt a szabálysértésekről.¹¹⁸ Hazánkban OLAF koordinációs Iroda működik a Nemzeti Adó - és Vámhivatal Szervezetén belül.¹¹⁹

Az OLAF eljárását kiválóan szemlélteti az angol nyelven elérhető, 2012-ben kiadott összegző jelentés, amely nem csupán adatokat közöl, de részletes leírással szolgál az intézmény feladatairól, szervezeti felépítéséről és működéséről is. Minden vizsgálat jogellenes cselekmény hivatalos szerv vagy magánszemély általi bejelentésén alapul, amit a Válogató – és Vizsgálóbizottság értékel. Véleményüket figyelembe véve a Főigazgató elutasító döntést hoz, vagy ellenkezőleg, megindítja az eljárás, amivel kezdetét veszi a nyomozási periódus. Ez meghallgatásokat, helyszíni szemléket, villámellenőrzéseket, törvényszéki műveleteket és harmadik országokba történő missziókat foglal magában, illetve megszervezik a tagállamok

¹¹⁷ europa.eu

(http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/l33304_de.htm)

¹¹⁸ Tuka, 2009. 82.o.

¹¹⁹ Kondorosi-Ligeti, 2008. 283.o.

együttműködését is. Az OLAF alkalmazottainak joga van betekíteni a közösségi intézmények adataiba, hozzájutni bármilyen számlához, belépni az épületekbe és információt kérni az érintett személyektől. A vizsgálóbiztosok csak az uniós érdekeket tarthatják szem előtt, nem fogadhatnak el utasítást sem a kormányoktól, sem hivatali szervezetektől.¹²⁰ Az eredmények mérlegelésével a Főigazgató megfogalmazza álláspontját, és javaslatot tesz bírósági, fegyelmi, pénzügyi vagy közigazgatási marasztalásra. Ennek megfelelően büntető nyomozást, bűnvádi eljárást, pénzbehajtást vagy közigazgatási intézkedést fogatosítanak.¹²¹

A Hivatal 2006 és 2011 között rendkívül sok, 1030 eljárást indított. Ebből csak 10 volt magyar vonatkozású ügy, és ami külön öröme adhat okot, hogy ezek minden esetben megszüntetéssel végződtek, 9 a bírósági szakaszban, 1 pedig már azt megelőzően. A legtöbb szabálysértést Romániával összefüggésben észlelte a szervezet, a legjobb statisztikai adattal pedig Írország büszkélkedhet, amellyel kapcsolatban egyetlen vizsgálatról sem tud a 2011-es évet összegző jelentés (a 2013-as jelentés, amely nem közöl olyan részletes statisztikát, egy folyamatban lévő ügyet említ¹²²).¹²³

b. Az OLAF és a Bizottság több fronton is igyekszik elejét venni az Európai Uniót sújtó csalásoknak és korrupciós bűncselekményeknek. Számos intézkedési tervet, programot, projektet dolgoztak ki, melyek közül ízelítőül sor kerül a legfontosabbak bemutatására.

A *Hercule-programot* 12 millió eurós költségvetéssel az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért szervezték meg 2004-ben három éves periódusra. Fejleszteni kívánja a nemzetközi kooperációt a bűnüldözésben, a fegyelmi ügyekben, hálózatokat épít ki, támogatja a szakembercserét, előmozdítja és kiterjeszti az adatcserét és technikai segítséget nyújt.¹²⁴ Jelenleg már a projekt második része is befejeződött, amely a cigarettacsempészet-és hamisítás terén tett beavatkozások számát és intenzitását növelte (továbbá ennek támogatásával valósulhatott meg az európai strukturális alapokat figyelő, Észtország, Litvánia, Csehország és Magyarország együttműködését javító EU Funds Watch nevű projekt),¹²⁵ sőt az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Szakbizottsága már a Hercules III.-program elindítását tervezi.¹²⁶

¹²⁰ Tuka, 2009. 83.o.

¹²¹ The OLAF report 2011. 12. o. ábra

¹²² The OLAFreport 2013.

¹²³ The OLAF report 2011. 20.o.

¹²⁴ Handbook on Eu-funds 2007-2013. Europa Media Non-Profit Ltd, 2010. 99.o.

¹²⁵ http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/training/index_en.htm

¹²⁶ europa.europa.eu (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20140115+ITEM-011-13+DOC+XML+V0//SV&language=sv&query=INTERV&detail=3-410-375>)

A *Pericles-program* segíti az euró hamisítása elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti, európai és nemzetközi hatóságok közötti együttműködést. Az intézkedések információcserét (szemináriumokat, workshopokat, találkozókat és konferenciákat), kiküldetéseket, munkavállalói csereprogramokat, valamint technikai, tudományos és operatív segítségnyújtást foglalnak magukban.¹²⁷

Az OLAF kezelésében működő *Csalás Elleni Információs Rendszer* olyan egyedülálló és biztonságos szisztéma, mely közel 10.000 regisztrált felhasználó számára elérhető, beleértve nemzetközi szervezeteket, bizottsági szolgálatokat, egyéb uniós intézményeket, több mint 1200 illetékes tagállami szolgálatot, valamint harmadik országbeli partnereket. Legértékesebb elemei a váminformációs rendszer (VIR) és a vámügyirat-azonosítási adatbázis (FIDE).¹²⁸

A *Pilot projekt* a közbeszerzéseknél tapasztalható korrupció és csalás csökkentésére alkalmas módszerek kidolgozására hivatott.¹²⁹

A *Pluto projekt* a Bizottság Információs Társadalmi Főigazgatóságát statisztikákkal, elemzésekkel, csalásra vonatkozó tapasztalatokkal látja el, javítva ezzel ellenőrzési képességeit és kontrollfunkcióit.¹³⁰

Említhető még a *Mutual Assistance Broker* elnevezésű, internetböngészővel hozzáférhető egységes technikai platform, melyet a Bizottság hozott létre a vámhivatalok és más érintett nemzeti hatóságok, valamint az Európai Unió pénzügyi hírszerző egységei közötti biztonságos adatcsere érdekében.¹³¹

Ne feledjük, hogy a csalás a számítástechnikai eszközökön keresztül is hatalmas károkat okozhat, amire Nagy Zoltán több, az informatikai bűncselekményekről szóló publikációjában nyomatékosan felhívja a figyelmet.¹³² A kiberbűnözés visszaszorításáért az EUROPOL létrehozta a *European Cybercrime Task Force* nevű egységet, melynek jelentése, az *Internet Organised Crime Threat Assessment (EUROPOL-IOCTA)* 2014-es kiadása szerint két éve 3,5 trillió eurós forgalom bonyolódott le a világhálón az Unióban, és ebből 1,33 milliárd csalók kezére jutott.¹³³ A 2001-es *Cyber Crime Egyezmény* is külön foglalkozik a 8. cikkben a számítástechnikai csalással, illetve a Kaspersky Lab Internet Security keretében megvalósult *Kaspersky Fraud Prevention* nevű program is erre specializálódott.¹³⁴

¹²⁷ Handbook on Eu-funds 2007-2013. Europa Media Non-Profit Ltd, 2010. 136-137.o.

¹²⁸ Uniósi fellépés a csalás és korrupció ellen. 2014. 9.o.

¹²⁹ The OLAF report 2011. 34.o.

¹³⁰ COM(2011) 376. 7.o.

¹³¹ COM(2011) 376. 8. o.

¹³² Pl.: Nagy Zoltán András: Bűncselekmények számítógépes környezetben. Ad Librum Kft, Bp., 2009. 127-134.o.

¹³³ <https://www.europol.europa.eu/iocta/2014/chap-3-4-view1.html>

¹³⁴ <http://www.kaspersky.com/business-security/fraud-prevention>

IV. De lege ferenda

Összességében azt lehet mondani, hogy a korrupció és a csalás elleni védekezésben az Európai Unió számos eszközt fel tud mutatni, ám léteznek olyan negatívumok, amelyek hátrányosan befolyásolják azt a folyamatot, ami ideális esetben az említett deliktumok felszámolásához vezetne.

Felfedezhető az a hiányosság, hogy a külföldi gazdálkodó szervezetek dolgozói, tagjai által a magánszférában elkövetett passzív vesztegetés továbbra sem bűncselekmény, sőt egyelőre a befolyással üzérkedést sem kriminalizálták a lobbizásra vonatkozó jogegységesítés hiánya miatt.¹³⁵

A büntetőjogi rendelkezések közelítése szintén nem mondható zökkenőmentesnek, mivel nem mindegyik tagállam ratifikálja a jogi aktusokat, bár tulajdonképpen valamennyi európai országnak helyes lenne ezt tennie. A Bizottság 2011-es, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak írt közleményében külön felszólította az Unió tagállamait, hogy teljes egészében ültessék át a nemzeti jogukba a magánszférában való korrupcióra vonatkozó uniós jogszabályokat.

Ami a közösségi normák alkalmazását illeti, leginkább a hanyagság, érdektelenség okozhat gondot, valamint az, hogy sok vezető beosztású tisztségviselő, politikus azért nem kezdeményez vizsgálatokat, mert tisztában van vele, hogy azok önmagára is visszahathatnak érintettsége folytán.

Ki kell küszöbölni azt a problémát, hogy a jogszabályok sokszor nem egyértelműek, többféle értelmezésnek engednek teret, mint az előny fogalmánál. A Nemzetközi Kereskedelmi Ügyletekben a Külföldi Hivatalos Személyek Megvesztegetése Elleni Küzdelemről Szóló OECD-Egyezmény például az első cikk első pontjában „egyéb előny” felajánlásáról, ígéretéről vagy elfogadásáról beszél, de nem tisztázott, hogy pontosan milyen esetek sorolhatók ide a gyakorlatban. Szintén gátolhatja az effektív alkalmazást a terjengős és túlságosan általános megfogalmazás. Szemléltetésül a Bizottság Európai Parlamentnek, Tanácsnak és Európai Számvevőszéknek szóló közleményét említem, amely az oldalai zömén semmi konkrétumot nem ír le, és a lényeg nehezen leszűrhető.

Javaslom, hogy a tagállamok használják fel védekezési módszereik kidolgozásánál az uniós és más szervek által közzétett különböző elemző, értékelő, ajánlásokat tartalmazó dokumentumokat, hiszen a bennük foglalt tanácsok eredményesebbé tehetik a bűncselekményekkel szembeni harcot. 2013-tól kezdődően a Bizottság többek között

¹³⁵ Kondorosi-Ligeti, 2008. 469. o.

kétévente rendkívül részletes antikorrupciós jelentést tesz közzé, mely feltárja a korrupció alakulását, illetőleg amely olyan forrásokból származó adatokon alapul, mint az Európai Tanács, az OECD és az ENSZ ellenőrzési rendszerei, független szakértők, az OLAF, az Eurojust, az Europol, az Európai Korrupcióellenes Hálózat, az eurobarométer tanulmányok¹³⁶ és a civil társadalom kutatási eredményei.¹³⁷ A legutóbbi jelentés Magyarországra vonatkozó melléklete a politikai pártok finanszírozását, a közbeszerzést, a vagyonynyilatkozatokat és összeférhetetlenséget, az átláthatóságot, az információkhoz való hozzáférést és az egészségügyet (hálapénzek) jelöli meg központi kérdésekként, ezeken a területeken kell javulást elérni. A jelentés többször is használja a magyar állapotok jellemzésére a klientizmus,¹³⁸ a favoritizmus¹³⁹ és a nepotizmus¹⁴⁰ bűvös kifejezéseit.¹⁴¹

Úgy vélem, hogy támogatni kell a technikai fejlődést és a digitalizálást, mert ezek hozzájárulhatnak a hatékonyabb bűnmegelőzéshez és bűnüldözéshez. Fontos eredménynek tartom a Pluto-projekt, a Csalás Elleni Információs Rendszer és a Mutual Assistance Broker létrehozását, mert ezek a gazdasági deliktumokat kutatni, megelőzni és felderíteni is képesek.

Elemzéseim során azt is megállapítottam, hogy a korrupció és a csalás ellen már nem érdemes a későbbiekben a régi, álláspontom szerint elavult és legtöbb tekintetben hatástalannak bizonyuló stratégiával fellépni. Az eltúlzott jogalkotási hullám csupán mennyiségi, nem feltétlenül minőségi növekedést eredményez, ráadásul a potenciális bűnelkövetőknek ösztönzést ad a jogi kiskapuk keresésére az újabb és újabb, az ő tevékenységüket korlátozni kívánó normák kijátszása érdekében. Ha mégis jogalkotásra kerül sor, annak a csalás és a korrupció elburjánzását lehetővé tevő környezet megszüntetésére kell irányulnia, nem pedig a konkrét jogsértések megakadályozására. Szükségesnek tartom az elkövetők magatartásának és az őket körülvevő mikrovilágnak a részletes, tudományos vizsgálatát, különös tekintettel a pszichológiai tényezőkre. Eme kutatásokba és a döntések meghozatalába érdemes bevonni magánszemélyeket, az üzleti és a civil szféra szereplőit.

Vélekedésem szerint meg kell akadályozni, hogy jelentős anyagi javak egy személy kezében összpontosuljanak. Az Európai Bizottságnak a tagállami hatóságokkal együttműködve az uniós támogatások folyamatát az igényléstől a pénz elnyerésén át annak címzettekhez történő eljuttatásig pontosan nyomon kellene követnie.

¹³⁶ Az Európai Parlament kérdőívek alkalmazásával azt kutatja, miként vélekednek az európai polgárok a gazdasági és társadalmi helyzetről, a költségvetés és a banki szolgáltatások területén zajló reformokról.

¹³⁷ www.europa.eu

¹³⁸ Előnyökért cserébe függő helyzetet vállalók előnyére cselekvés

¹³⁹ Valamely sajátossága alapján azonosított társadalmi nagycsoport előnyére cselekvés

¹⁴⁰ Rokonok és barátok előnyére cselekvés

¹⁴¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf

Végezetül hangsúlyozni szeretném a közmédia óriási szerepét a bűncselekmények megelőzésében. A nyomtatott és nem írott sajtótermékekkel szemben is követelményként kell támasztani a hiteles, bő, naprakész és információkban gazdag tájékoztatást, véget kell vetni az állampolgárok szándékos tudatlanságban tartásának illetve félrevezetésének. Elengedhetetlen a hatásos oknyomozó újságírás feltételeinek megteremtése, ami elősegíti a pontos híradást, elkerülve a nem hiteles forrásokból származó adatokkal gerjesztett bizonytalanságot.

Utószó

Igyekeztem mindent megtenni azért, hogy most, amikor munkám végére érünk, a Kedves Olvasó már számos új ismerettel legyen gazdagabb az Európai Unió jogának egy fontos és még kialakulóban lévő területével kapcsolatban. Kecskés László professzor szavaival élve „a jogásznak alapvetően van egy olyan szorongása, hogy rövid a keze szakmai értelemben”, ami az én uniós joganyag iránti érdeklődésemet is nagymértékben táplálja, s ösztönöz arra, hogy megosszam a jogi stúdium során és azon kívül szerzett, hasznosnak vélt ismereteimet. Fontosabb azonban az európai kontinens, illetve a népeit összefogó, a világ legnagyobb gazdasági, politikai és kulturális szervezete iránt érzett szimpátiám, mondhatni szeretetem, ami párosul az integráció kellően átgondolt mélyítésének vágyával. Büszke vagyok arra, hogy európai polgárrá válhattam, de éppen ez késztet magyarságom még szilárdabb megőrzésére, s emellett az „egység a sokféleségben” ideológiájának védelmére is. Mindazonáltal felmerül bennem a kérdés: Jó irányba halad Európa? Eljön a „szent öröm”, a „fényözon”, és „testvér léssen minden ember”, vagy néhány évtized múlva majd sokkal inkább „megvetem”, „sajnálom Európa kivénhedt földjeit”? Ha van olyan, ami képes gazdaságilag romba dönteni Európát, az a rohamosan terjedő korrupció és a csalás. Kevés égetőbb feladat áll tehát az uniós jog előtt, mint ezek megfékezése, ennek okán is írtam részletesen eme folyamatosan aktuálisnak tekinthető problémakörrel, felhívva a Kedves Olvasó figyelmét a késlekedés kockázataira.

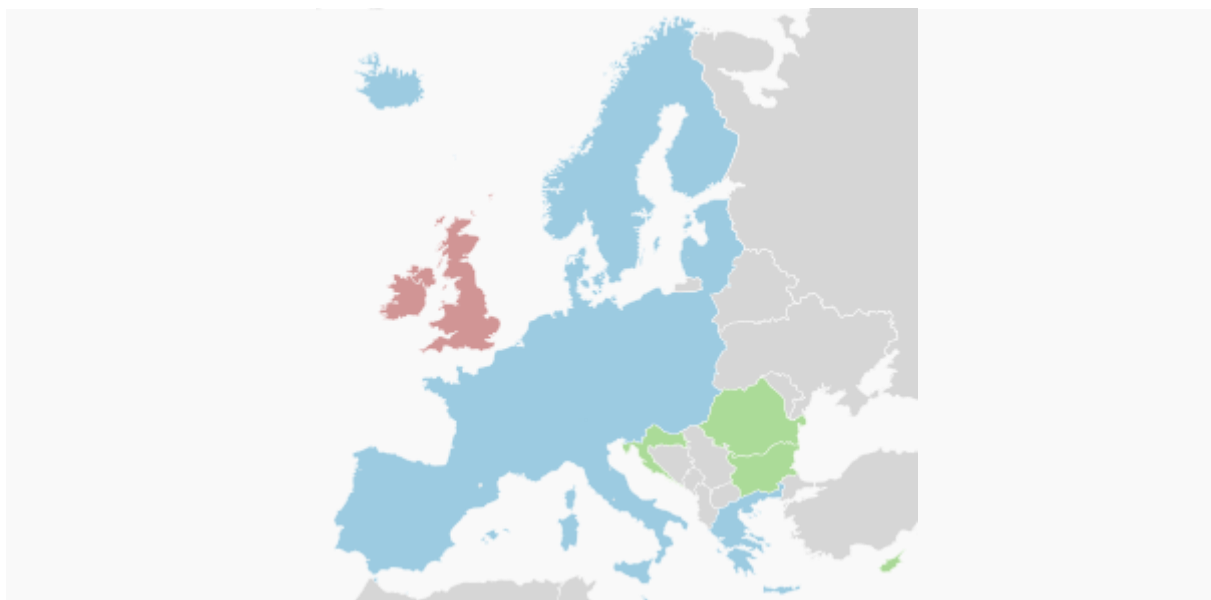
Az ENSZ és az Európai Unió december 9-ét korrupcióellenes világnappá nyilvánította. Ennek alkalmából a Transparency International Magyarország 2009-ben és 2010-ben „Átláccó Fesztivál” néven oktatási és kulturális programsorozatot rendezett, melyben a fiatalokat többek között arra buzdítják, hogy próbálják meg általános emberi pénzsóvár hajlamaikat elnyomni, és legyenek becsületesek. A feltörekvő ifjú nemzedék felteszi a kérdést: Miért? Az erre történő válaszadás már túlnyúlik a jog keretein.

Függelék

1.



2.



k A schengeni övezet

z További aláírók, amelyek nem teljes jogú tagok (Bulgária, Ciprus, Horvátország, Románia)

f Belépést fontolgató államok (Vatikán)

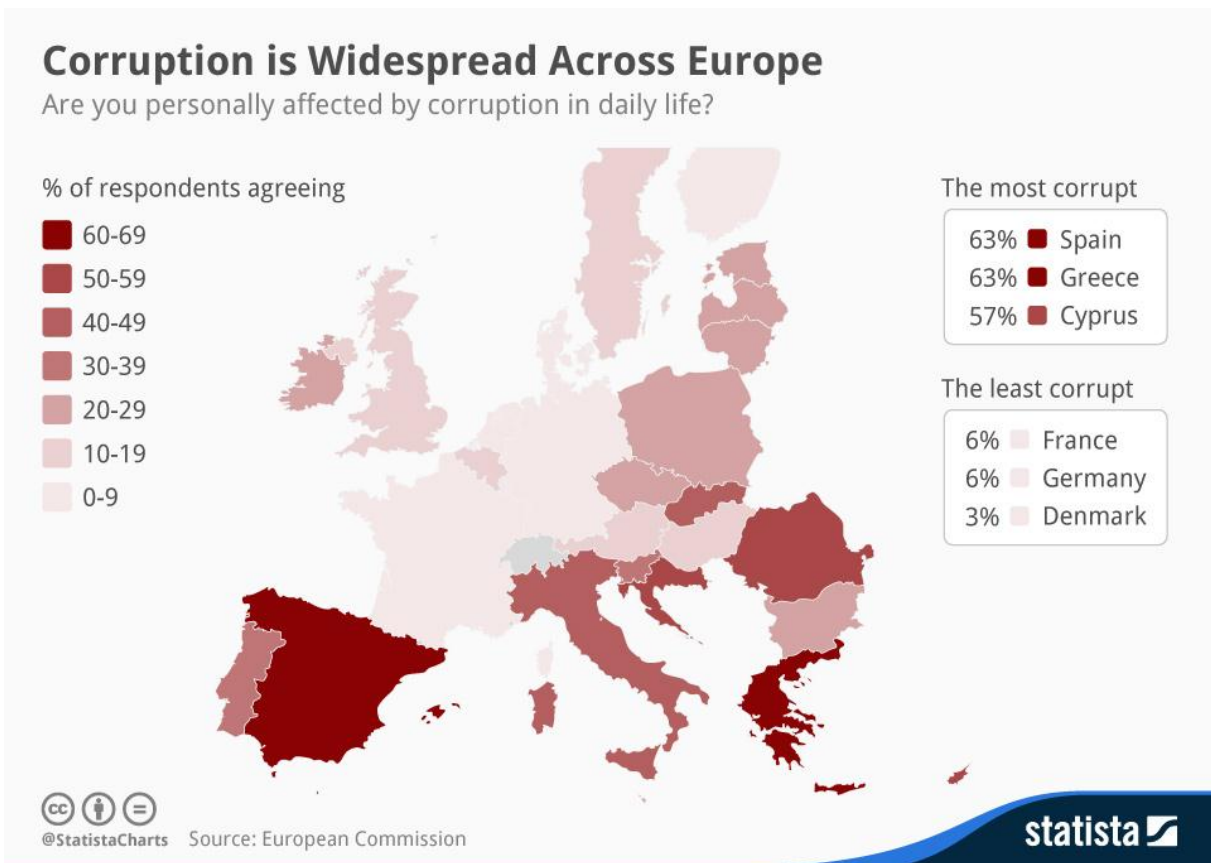
p Csak a rendőri együttműködésben részt vevő államok (Egyesült Királyság, Írország)

3.

Transparency International korrupciós rangsora, 2012		
	rangsor	pontszám
Dánia	1	90
Finnország	1	90
Új-Zéland	1	90
Svédország	4	88
Szingapúr	5	87
Svájc	6	86
Ausztrália	7	85
Norvégia	7	85
Kanada	9	84
Hollandia	9	84
Izland	11	82
Luxemburg	12	80
Németország	13	79
Hong Kong	14	77
Belgium	16	75
Japán	17	74
Egyesült Királyság	17	74
Egyesült Államok	19	73
Franciaország	22	71
Ausztria	25	69
Írország	25	69
Spanyolország	30	65
Észtország	32	64
Portugália	33	63
Szlovénia	37	61
Lengyelország	41	58
Magyarország	46	55
Litvánia	48	54
Csehország	54	49
Lettország	54	49
Szlovákia	62	46
Románia	66	44

Forrás: TI, Portfolio.hu-grafika

4.



Forrásjegyzék

Könyvek, kiadványok:

- Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Korrupció és korrupcióellenes politika. Kiadja az Open Society Institut, 2002.
- Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződések magyarázata 2., szerk.: Osztovits András. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.
- Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál: Büntetőjog II. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.
- Dr. Holé Katalin: Europol és jogállam. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
- Dr. Kondorosi Ferenc és Dr. Ligeti Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2008.
- Európai Unió Hivatalos Lapja
- Gál István László: gazdasági büntetőjog közgazdászoknak. Akadémia kiadó, Budapest, 2007.
- Giday Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: Európai Tükör Műhelytanulmányok. 87. szám. Kiadja a Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja. Szerk.: Fogarasi Judit.
- Greksza Veronika-Mohay Ágoston szerkesztésében: Tanári Kézikönyv az Európai Unióról. PTE-ÁJK Európa Központ/Publikon Kiadó, 2012.
- Handbook on Eu-funds 2007-2013. Europa Media Non-Profit Ltd, 2010.
- Hans-Jörg Albrecht: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában. Belügyi szemle 2000/3.
- JURA – A Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának tudományos lapja. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 20. évfolyam, 2014. 1. szám.
- Klaus Dieter Borchardt: Das ABC des Rechts der Europäischen Union. Europäische Union, 2010.
- Korinek László: Kriminológia. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó. Budapest, 2010.
- Kussbach Erich: Nemzetközi és európai büntetőjog. Budapest, Szent István Társulat, 2005.

- Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2004.
- Madai Sándor: A csalás büntetőjogi értékelése. HVG-ORAC Lap-és könyvkiadó Kft. Budapest, 2011.
- Miskolci Jogi Szemle, 6. évfolyam (2011) különszám
- M. Nyitrai Péter: Nemzetközi Bűnügyi Jogsegély Európában, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2002.
- M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Budapest, Osiris Kiadó, 2006.
- Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fogalmáról. In: Az Európai Unió évkönyve, szerk.: Forgács Imre, Inotai András, Wéber Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2002
- Nagy Zoltán András: Bűncselekmények számítógépes környezetben. Ad Librum Kft, Budapest, 2009.
- Nebojša Majstorović: A korrupció – Okai, terjedése és kezelése. Gondolat Kiadó, Budapest, 2013.
- Prof. Dr. Helmut Satzger: Internationales und Europäisches Strafrecht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2011.
- Simone White: Protection of the financial interests of the European Communities: The fight against fraud and corruption. Kluwer Law International. 1998.
- The OLAF report 2013. Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2014.
- Tuka Ágnes: Az Európai Uniónk színe és fonákja. Pécs, Publikon Kiadó, 2009.
- Uniók fellépés a csalás és a korrupció ellen. Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatósága Kiadvány. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014.
- Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. Európai Tükör, 1997. évi 3. szám
- Várnay Ernő-Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005.
- Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, 2006.
- Zoltán Horváth: Handbook on the European Union. Hungarian National Assembly, 2007. 627.o.

Utószó:

Kecskés László gondolata:

<https://www.youtube.com/watch?v=xBG6qRpOHJM> (1:02-től)

Az idézett művek:

Európai Unió himnusza (Örömóda),

Arthur Rimbaud: A részeg hajó

Függelék:

1. kép:

<http://medicaldeviceacademy.com/which-countries-require-ce-marking-of-medical-devices/>

2. kép:

[hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni _egyezmény](http://hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni_egyezmény)

3. kép:

http://www.portfolio.hu/gazdasag/transparency_international_az_oroszok_ketharmada_erosen_korrupt.176656.html

4. kép:

<http://www.statista.com/chart/1853/corruption-is-widespread-across-europe/>

Egyéb internetes források (köztük számos, a lábjegyzetekben pontosan leírt jogszabály, folyóirat, tanulmány és doktori értekezés):

- <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/B%C3%A9k%C3%A9s%20%C3%81d%C3%A1m%20Phd.pdf>
Letöltés dátuma (továbbiakban csak a dátum): 2014.09.04.
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>
2014.03.10.
- <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003F0568:HU:NOT>
2014.03.20.
- [hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni _egyezmény](http://hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni_egyezmény)
2014.05.20.
- <http://www.pecshor.hu/periodika/2004/Kohalmi.pdf>
2014.05.20.
- http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index_hu.htm

2014.07.20.

- http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/

2014.07.29.

- http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/33300_hu.htm)

2014.08.05.

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0852&from=EN>)

2014.08.05.

- http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500134.TV)

2014.08.05.

- <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9833>

2014.08.06.

- http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/index_hu.htm)

2014.08.20.

- 10. http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/training/index_en.htm

2014.08.20.

- http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/preventing-fraud-documents/ec_antifraud_strategy_en.pdf)

2014.08.20.

- http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf)

2014.08.20.

- ec.europa.eu/enlargement/ccvista/hu/32003f0568-hu.doc

2014.08.20.

- http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf

2014.09.05.

- <http://szuveren.hu/jog/az-ir-gazolo-es-az-europai-buntetojog>

2014.09.05.

- <http://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/e/ff/70000/Antikorrupci%C3%B3s%20kezdem%C3%A9ny%C3%A9sek.pdf>
2014.09.05.
- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)
2014.09.12.
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp
2014.09.15.
- <http://www.aszhirportal.hu/hirek/eurorai-szeminarium-a-csalas-es-korrupcio-elleni-kuzdelem-tapasztalatairol>
2014.09.17.
- <http://forum.index.hu/Article/viewArticle?a=90469823&t=9191805>
2014.09.25.
- http://www.portfolio.hu/gazdasag/transparency_international_az_orzagok_ketharmada_erosen_korrupt.176656.html
2014.09.29.
- http://www.transparency.hu/OECD_PROGRESS_REPORT_2009__Politikai_elkotelezetseg_nelkul_zatonyra_futhat_az_OECD_korrupcio-ellenes_programja?bind_info=tag&bind_id=21
2014.09.29.
- <http://piackutatas.blogspot.hu/2014/02/korrupcio-az-europai-unioban-infografika.html>
2014.10.02.
- http://mno.hu/magyar_nemzet_kulfold/megvesztegettek-barrosot-1236124
2014.10.03.
- <http://www.hrsentinel.hu/main/EU/97-81-EK-iranyelv.html>
2014.10.04.
- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20140115+ITEM-011-13+DOC+XML+V0//SV&language=sv&query=INTERV&detail=3-410-375>
2014.10.20.
- http://kitekinto.hu/europa/2012/02/15/ntt_a_korrupcio_az_eu-ban/#.VCBTJD_1ys8
2014.10.21.
- <https://www.europol.europa.eu/iocta/2014/chap-3-4-view1.html>
2014.10.22.

- <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-300>
2014.10.22.
- http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_08_tuka_agnes/ch05s06.html
3
2014.10.22
- <https://www.youtube.com/watch?v=jbZpSgy87OE>
2014.10.23.
- <http://atlatszo.hu/2014/01/30/az-unios-ertekesites-csapdai-afacsalas-a-gabonakereskedelemben/>
2014.10.23.
- <http://www.drszeiler.hu/hu/szolgalatasaink/buntetojogi-kepviselet-gazdasagi-buncselekmenyeku>
2014.11.03.
- http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_hu.pdf
2014.11.03.
- <http://www.kaspersky.com/business-security/fraud-prevention>
2014.11.03.