

KÖZPÉNZEK VÉDELME AZ EU KÖLTSÉGVETÉSI JAVASLATÁNAK TÜKRÉBEN *

Salya Fruzsina¹

Az Európai Bizottság 2018. májusában egy modern, hosszú távú költségvetési javaslatot nyújtott be a 2021-2017-es időszakra vonatkozóan. A tervezet kialakításakor figyelembe kellett venni az Egyesült Királyság lehetséges távozásának az Unióra gyakorolt gazdasági hatásait. E mellett több új célkitűzést is megfogalmazott a Bizottság, továbbá kiemelt figyelmet fordított az uniós költségvetés és a jogállamiság kapcsolatára. Ez a szabályozás kiemelten érintené Magyarországot és Lengyelországot, tekintettel az igazságszolgáltatás rendszerében bevezetendő változásokra. Bár ezen fontos kérdésekben is számos fordulat következett be az elmúlt hónapokban, kérdéses az, hogy az újonnan kialakuló bizottsági szereposztás után várható-e változás a V4-ek számára.

Minden állam működésének alapvető feltétele, hogy megfelelően érvényesítse érdekeit a közpénzek védelme tekintetében. A közpénz a kormányzati szektor különböző úton szerzett bevételeit, a közbevételeket takarja, melyeket majd a kormányzati szektor alanyai feladataik ellátására, közkiadások finanszírozására fordítanak.²A közpénzügyi rendszer megfelelő kialakítása és működtetése állami érdek; a közbevételeket bármilyen módon megrövidítő jogsértő magatartások felderítése és szankcionálása nem kizárólag az érintett hatóságok és egyének ügye, hanem már közérdek is, hiszen e magatartásokkal voltaképpen nem csak az adóztató hatalomnak okoznak kárt, hanem az egész társadalomnak.³

Unió közpénzvédelem

A nemzetközi és nemzetek feletti szervezetek létrejöttével a közpénzek védelméhez fűződő érdek, már nem csak az egyes tagállamok érdekkörébe tartozik. Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerint „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a

* DOI 10.21867/KJK/2019.2.2.

¹Salya Fruzsina, joghallgató, DE ÁJK

² Varga Judit (2017): *Közpénz és közpénzügyi rendszer: Fogalmi alapvetés*, In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó - Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017.

³ Pfeiffer Zsolt (2018): *A közpénzügyi viszonyok védelme* (<http://ujbtk.hu/dr-pfeffer-zsolt-a-kozpenezugyi-viszonyok-vedelme/>) (letöltés dátuma: 2019. április 15.)

tagállamok közötti kereskedelmet.”⁴ A közpénzek felhasználása során elsődleges szempont az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság kritériumainak való megfelelés.⁵ Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét a kiadási és a bevételi oldal megóvása egyaránt jelenti, bár talán az előbbi nagyobb jelentőséggel bír, köszönhetően annak, hogy az uniós költségvetésből jelentős a pályázati úton elosztott források aránya, mely számos problémát is magában rejt.⁶

Büntetőjogi védelem

A büntetőjog csak a legsúlyosabb jogsértésekre, a legvégső esetben rendelkezik legitimációval, akkor, amikor már más jogág szankciói nem segítenek.⁷ Ez a büntetőjog ultima ratio jellege. A jogalkotó az egyes elkövetési magatartásokra, azok társadalomra veszélyességére tekintettel különböző jogi szankciókat rendelhet, mint például a vagyoni hátránnyal fenyegető szankciók. Ilyenkor nem tartja szükségesnek büntetőjogi szankció alkalmazását. Vannak olyan esetek, amikor a pénzügyi jog által nyújtott lehetőségekkel nem elégszik meg és szabálysértési alakzatot ír elő az adott jogsértésre. Erre példa a vámszabálysértés: a bűncselekménytől való elhatárolás alapja az elkövetési érték, de ettől függetlenül mindig szabálysértés valósul meg, ha a körülírt magatartást gondatlanul követik el.⁸

A magyar Btk. büntetni rendeli a költségvetési csalást, a csalást továbbá számos költségvetést károsító bűncselekményt is.⁹ Emellett meg kell említeni a büntetőjogi megközelítésű jogforrást, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i egyezményt (PFI egyezmény) és annak három jegyzőkönyvét. Az Egyezmény értelmében a csalás történhet egyfelől a bevételeket, másfelől a kiadásokat érintő csalárd magatartások aspektusából.¹⁰

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) egyik fő feladata, a csalás valamint a korrupciós bűncselekmények kivizsgálása. Ennek érdekében vizsgálatokat és helyszíni kihallgatásokat végez, és a vizsgálat végeztével ajánlásokat ad ki a tagállamok csalás elleni hivatalai részére. Az ajánlott lépések végrehajtását az OLAF felügyeli.¹¹

⁴ EUMSZ. 107.cikk (1)

⁵ <http://allamhaztartas.kormany.hu/koltsegvetesi-gazdalkodas> (letöltés dátuma: 2019. április 15.)

⁶ Madai Sándor (2017): Új büntetőjog? Közpénzvédelem az Európai Unióban, In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó - Varga Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017, 260.

⁷ 30/1992. (V.26.) AB határozat

⁸ Pfeffer (2018): *i.m.*

⁹ 2012.évi C. törvény XXXIX. fejezet: A költségvetést károsító bűncselekmények

¹⁰ Madai (2017): *i.m.* 263-264.

¹¹ Csalás elleni közdelem- https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_hu (letöltés dátuma: 2019. április 15.)

Az EU, a 2021-2027-es időszakra javasolt költségvetési tervezetben 56 milliárd forintnak megfelelő összeggel kívánja támogatni az EU-s költségvetést érintő csalás, korrupció és egyéb szabálytalanságok megelőzésére és visszaszorítására tett erőfeszítéseket. Az összeget főként egy fejlett technikai rendszer kialakítására, a tagállamok közötti információcsere elősegítésére, valamint a nyomozás hatékonyságának növelésére kívánják fordítani.

Fentebb már említésre került, hogy a tagállami jogalkotó feladata meghatározni azt, milyen szankcióval kívánja sújtani az adott jogellenes magatartást. A ne bis in idem elve tiltja a kétszeres eljárás alá vonást, valamint a kétszeres szankcionálást. Ennek az elvnek kiemelt jelentősége van a közpénzek védelme tekintetében, ugyanis az uniós pénzek védelmét nem egy tagállam látja el, hanem (jelenleg) 28. Könnyen előfordulhat, hogy egy jogsértő magatartást már szankcionáltak egy másik tagállamban, vagy éppen ugyanabban a tagállamban, de nem büntetőjogi szankcióval. A tagállamok közötti együttműködésnek és a külföldi ítéletek elismerésére vonatkozó szabályozás elengedhetetlen ahhoz, hogy az elv ne sérüljön. Azonban az Európai Unió Bírósága a Fransson-ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy nem jelenti a ne bis in idem elv sérülését az, hogy valamely tagállam a hozzáadottérték-adóval összefüggő bevallási kötelezettségek teljesítésének elmulasztásában megnyilvánuló ugyanazon tényállásra egymást követően adójogi szankciót és büntetőjogi szankciót alkalmazzon, amennyiben az első szankció nem büntető jellegű, - ennek vizsgálata pedig a nemzeti bíróság feladata.¹²

Jogállamiság és az uniós költségvetés

A jogállamiság elvéből fakadóan vannak bizonyos alapelvek, amelyeknek érvényesülniük kell a közpénzekkel történő gazdálkodás során. Az Alaptörvény közpénzekre vonatkozó rendelkezései tartalmazzák a nyilvánosság, a teljesség, valamint az előirányzatokkal történő elszámolás követelményét is.¹³A jogállamiság az állami hatalomgyakorlás joghoz kötöttségét és a jog szabályainak elsődlegességét jelenti az önkényes (diszkrecionális) hatalomgyakorlással szemben, mely utóbbi csak szűk körben, jogszabályok által korlátozottan jelenhet meg.¹⁴A joguralom – avagy jogállamiság – a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, s mára az uniós jogrend alapelvevé is vált. Az elv a hatalomgyakorlást hivatott szabályozni, azt biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlása a jogi keretek között maradjon, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, független és pártatlan bíróságok kontrollja alatt.¹⁵

¹²C-617/10.-Aklagaren kontra Hans Akerberg Fransson ügy

¹³Alaptörvény 36-39.cikk

¹⁴ Szaniszló Krisztián (2017): Államszervezeti fogalmak útvesszőjében, *JURA*, 2017/2., 422.

¹⁵ Chronows Nóra (2016): Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/4, 32–42.

A jogállamiság hiányosságai egy adott tagállamban pénzügyi kockázatot jelentenek az uniós költségvetésre. A Bizottság által kidolgozott mechanizmus arra ösztönözné a tagállamokat, hogy egy felelős pénzügyi irányítást folytassanak. Ez alatt az igazságszolgáltatás megfelelő működését, valamint a korrupcióval szembeni hatékony fellépést is értik. Az új mechanizmus megvédi az uniós költségvetést a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló általánossá vált hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól.

Az eljárás lehetővé teszi az uniós számára, hogy felfüggeszse, csökkentse vagy korlátozza az uniós finanszírozáshoz való hozzáférést a jogállamiságot érintő hiányosságok jellegével, súlyosságával és hatókörével arányos módon. Ilyen határozatra a Bizottság tesz majd javaslatot, és az elfogadásáról a Tanács fordított minősített többségi szavazással dönt.¹⁶

Az Európai Bizottság összesen öt kritériumot határozott meg annak érdekében, hogy a jogállamiság ne szenvedjen hiányosságot a tagállamokban, s ezért az uniós források ne kerüljenek csökkentésre.

- Legyen független igazságszolgáltatás, annak érdekében, hogy megfelelő védelmet garantáljon az EU-s forrásból származó támogatásoknak.
- Azoknak a hatóságoknak a megfelelő működése, amelyek feladata a költségvetés céljainak megvalósítása.
- A hatóságok megfelelő fellépése a korrupció ellen.
- A tagállam aktív szerepet vállaljon a korrupció és a visszaélések megelőzéséért.
- Hatékonyan és gyorsan működjön együtt az Európai Csalásellenes Ügynökséggel (OLAF) és az Európai Ügyészséggel.¹⁷

A magyar jogállamiság hiányosságai?

2018 májusában jelentette be az Országgyűlés, hogy az Alaptörvény hetedik módosításával megteremtenék az elkülönült közigazgatási bíraskodás szervezeti alapjait úgy, hogy a rendes bíróságoktól elkülönült, a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróságot hoznának létre. 2018 decemberében az Országgyűlés megszavazta a hetedik módosítást. Az előzetes tervek szerint az új közigazgatási bíróságok 2020. január 1-én kezdték volna meg a működésüket. Ez azt jelentette, hogy a közigazgatási döntések (a járási és megyei kormányhivatalok döntései, jegyzői határozatok, illetve olyan szervek döntései, mint a NAV, GVH vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság) bírósági jogorvoslatát ezen túl nem a rendes bíróságok, hanem egy ettől elkülönített szervezet látta volna el.

¹⁶ https://ec.europa.eu/hungary/news/20180502_multiannual_financial_framework_hu (letöltés dátuma: 2019. április 15.)

¹⁷ EU budget for the future: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_en.pdf (letöltés dátuma: 2019. április 15.)

A jelenleg fennálló bírósági szervezetrendszeret megbontó intézkedések bejelentését heves viták fogadták mind hazai, mind pedig nemzetközi szinten. Az Európai Unió különösen rossz szemmel nézte a tervezetet, ugyanis az utóbbi időben minden korábbinál komolyabb szankciókat kíván alkalmazni annak érdekében, hogy a tagállamokban érvényesüljön a jogállamiság elve.

Jelenleg a közigazgatási döntések felülvizsgálatát - attól függően, milyen határozatról vagy végzésről van szó - a közigazgatási és munkaügyi bíróságoktól lehet kérni, de jó néhány ügyben kizárólag a fővárosi törvényszéknek vagy a Kúriának van csak hatásköre. A tervezet ezt úgy módosította volna a hatáskörökről szóló rendelkezéseket, hogy csak a közigazgatási bíróságok járhatnak majd el az idesorolt például a napjainkban is nagy visszhangot kiváltó tüntetéssel és választással kapcsolatos ügyekben. A tervezet szerint, a jövőben a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság feladata lett volna a korábban már említett ügyekben, a végső döntés meghozatala.

A tervezet kapcsán aggodalomra adott okot az a felvetés, hogy a közigazgatási ügyszakban nagyobb arányban kapjanak bírói kinevezést a tényleges közigazgatási hatósági gyakorlattal rendelkező jogászok, ez azonban a bírói függetlenséget csorbíthatta volna azzal, hogy a Kormány által támogatott emberek töltötték volna be a pozíciókat, így a közhatalmi aktusok ellenőrzése során kételyek merülhettek volna fel a függetlenség és a pártatlanság tekintetében.

Mindezek után, 2019. május 30-án a Kormány bejelentette, hogy elhalasztja az önálló közigazgatási bíróságok felállítását. A bejelentéshez fűzött indoklás szerint nincs „megnyugtató léghör” a kérdés körül. A legtöbb kritika ugyanis amellet szolt, hogy a bíróság felállításával csorbulna a jogállamiság. A Kormány szerint a tervezett intézkedés a jogállamiság szempontjából nem kifogásolható, azonban hátráltatná a felállítást, ha e kritikákkal kapcsolatos vitákat nem zárják le megfelelően. Kérdéses tehát, hogy az Unió által is kifogásolt átalakítás visszavonása, milyen hatással lesz az új pénzügyi keret meghatározására.

Az Európai Bizottság által a 2021-2027-es időszakra javasolt költségvetési tervezet, egy olyan modern, a kor szellemiségének megfelelő javaslat, ami megpróbál reagálni az EU legnagyobb problémáira. Bár a tanulmányban nem került részletezésre, de a tervezet kialakítása során figyelembe vették az Egyesült Királyság lehetséges távozásának gazdasági hatásait. Egy olyan gazdasági helyzetet akarnak generálni, ahol alig lesz észrevehető, hogy ha a gazdaságilag második legjelentősebb tagállama már nem részese az EU-nak. Bizonyos mértékben így korlátozódik az EU ma már egyik legfontosabb alapelve, a négy szabadság biztosítása. Ugyanis jelentős volt az EU-s állampolgárok bevándorlása az Egyesült Királyságba munkavállalás céljából.

Ezen túlmenően a tervezet egy olyan szerepet oszt az EU-ra, amely proaktív módon lép fel az Európai Unió pénzügyeit érintő jogellenes magatartások ellen. Minden korábbinál nagyobb figyelmet fordít a közpénzügyek védelmére. Ennek egyik eszközeként is felfogható a jogállamiság és az uniós pénzek összekapcsolása. Nevezetesen, hogy megvonja a támogatás egy részét azoktól a tagállamoktól, ahol nem biztosított a források megfelelő felhasználása. A tervezet jogállamiságra vonatkozó részével arra figyelmeztetik a tagállamokat, hogy a demokrácia ne csak papíron valósuljon meg. Amennyiben egy tagállam ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, jelentős uniós forrástól eshet el. Ez pedig egy olyan ország gazdaságát, mint Magyarországé rendkívül hátrányosan érintené.

Források jegyzéke:

- 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről
- Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés
- C-617/10. Aklagaren kontra Hans Akerberg Fransson ügy
- 30/1992. (V.26.) AB határozat
- Chronows Nóra (2016): Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről, *Pro Publico Bono– Magyar Közigazgatás*, 2016/4, 32–42.
- Madai Sándor (2017): Új büntetőjog? Közpénzvédelem az Európai Unióban, In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó - Varga Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017.
- Pfeffer Zsolt (2018): *A közpénzügyi viszonyok védelme* (<http://ujbtk.hu/dr-pfeffer-zsolt-a-kozpenzugyi-viszonyok-vedelme/>)
- Szaniszló Krisztián (2017): Államszervezeti fogalmak útvesztőjében, *JURA*, 2017/2., 422.
- Varga Judit (2017): *Közpénz és közpénzügyi rendszer: Fogalmi alapvetés*, In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó - Varga Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017.
- https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_hu
- https://ec.europa.eu/hungary/news/20180502_multiannual_financial_framework_hu
- <http://allamhaztartas.kormany.hu/koltsegvetesi-gazdalkodas>
- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_en.pdf