

AZ OLAF SZEREPE A KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYTALANSÁGOK FELTÁRÁSÁBAN ÉS AZ UNIÓS PÉNZÜGYI ÉRDEKEK VÉDELMEBEN*

Ujhelyi Zsuzsanna¹

Az Európai Unió költségvetésének védelme az integrációs folyamat egyik alapvető feltétele, hiszen az uniós szakpolitikák megvalósítása jelentős részben a központi költségvetésből finanszírozott programokon és támogatási rendszereken keresztül valósul meg. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit ugyanakkor számos kockázat fenyegeti, amelyek közül kiemelkedő jelentőséggel bírnak a közbeszerzési eljárások során megjelenő szabálytalanságok és csalások. A közbeszerzések területén koncentrálódó jelentős pénzügyi források, valamint az eljárások összetettsége olyan környezetet teremtenek, amely fokozottan kitett a korrupció, az összeférhetetlenség, a versenykorlátozó magatartások és egyéb visszaélések veszélyének.

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) milyen szerepet tölt be a közbeszerzési szabálytalanságok feltárásában, valamint mennyiben tekinthető hatékony szereplőnek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. A kutatás elemzi az OLAF jogállását, vizsgálati eszközeit és intézményi kapcsolatrendszerét, különös figyelemmel az Európai Ügyészséggel (EPPO) kialakított együttműködésre. A vizsgálat kitér a közbeszerzési szabálytalanságok legjellemzőbb formáira, az OLAF által alkalmazott feltárási módszerekre, valamint egyes jelentős európai és magyar ügyek tapasztalataira. A kutatás fő kérdése, hogy milyen eszközökkel járul hozzá az Európai Csalás Elleni Hivatal a közbeszerzési szabálytalanságok feltárásához, és mennyiben tekinthető hatékony intézménynek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében?

1. Bevezetés

Az Európai Unió működésének egyik alapvető feltétele az uniós költségvetés megfelelő és jogszerű felhasználása. Az elmúlt két évtizedben az Európai Unió költségvetése és a tagállamok részére biztosított támogatások volumene folyamatosan növekedett, különösen a kohéziós politika, a mezőgazdasági támogatások és a helyreállítási alapok finanszírozási rendszere révén.² Az uniós források jelentős része közbeszerzési eljárásokon keresztül kerül felhasználásra, ezért a közbeszerzési piac az uniós pénzügyi érdekeket érintő visszaélések egyik leginkább veszélyeztetett területének tekinthető.

* DOI 10.21867/KjK/2026.1.2.

¹Dr. Ujhelyi Zsuzsanna, ügyvéd, európai jogi szakjogász

²European Commission: EU Budget Financial Report 2024, Ferencz Nándor (2020): A közbeszerzési jog és a versenyjog határterülete: a közbeszerzési kartell, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020. II. évf. 5. szám.

A kutatás hipotézise szerint az OLAF vizsgálati tevékenysége meghatározó szerepet játszik a közbeszerzési szabálytalanságok feltárásában és az uniós források védelmében, ugyanakkor eredményességét korlátozza, hogy ajánlásai nem rendelkeznek közvetlen kötelező erővel, ezért azok gyakorlati érvényesülése jelentős mértékben függ a tagállami hatóságok együttműködésétől.

A kutatás elsősorban jogdogmatikai és dokumentumelemzési módszerekre épül. A tanulmány feldolgozza az OLAF működését meghatározó elsődleges és másodlagos uniós jogforrásokat, különös tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 325. cikkére, az OLAF működését szabályozó 883/2013/EU, Euratom rendeletre, valamint az Európai Ügyészség létrehozásáról rendelkező (EU) 2017/1939 rendeletre.³ Az elemzés kiterjed az OLAF 2019 és 2025 közötti éves jelentéseire, az Európai Bizottság kapcsolódó dokumentumaira, valamint a témával foglalkozó hazai és nemzetközi szakirodalomra. A normatív vizsgálatot esettanulmányi elemzés egészíti ki, amelynek keretében a tanulmány bemutatja egyes kiemelt közbeszerzési ügyek tapasztalatait és azok következményeit az uniós pénzügyi érdekek védelme szempontjából.

A közbeszerzések különleges helyet foglalnak el a közpénzek felhasználásának rendszerében. Egyszerre kell biztosítaniuk a verseny érvényesülését, a gazdaságosságot, az átláthatóságot és az egyenlő bánásmód követelményét. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy e célok nem minden esetben valósulnak meg maradéktalanul. Az Európai Bizottság és az OLAF jelentései rendszeresen rámutatnak arra, hogy az uniós támogatásokkal összefüggő szabálytalanságok jelentős része közbeszerzési jogsértésekhez kapcsolódik.⁴

A közbeszerzési szabálytalanságok sajátossága, hogy gyakran nehezen különíthetők el a büntetőjogi értelemben vett csalástól. Számos esetben ugyan nem bizonyítható a szándékos károkozás, mégis olyan eljárási hibák vagy versenytorzító gyakorlatok valósulnak meg, amelyek sértik az uniós források hatékony felhasználásának követelményét. A verseny mesterséges korlátozása, az összeférhetlenségi helyzetek, az indokolatlan szerződésmódosítások vagy az ajánlati feltételek egyes gazdasági szereplőkre szabása nem csupán pénzügyi veszteségeket okozhatnak, hanem aláássák az Európai Unió támogatási rendszerébe vetett közbizalmat is.⁵

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére több intézmény is hivatott. E rendszerben kiemelt szerepet tölt be az Európai Csalás Elleni Hivatal (Office Européen de Lutte Antifraude, a továbbiakban: OLAF), amely 1999 óta végzi az uniós forrásokat érintő csalások, korrupciós cselekmények és egyéb

³ EUMSZ 325. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálati hatékonysága tekintetében történő módosításáról

⁴ OLAF Annual Report 2024, 18–24.

⁵ European Court of Auditors: Public Procurement in the EU, Special Report No. 28/2023.

szabálytalanságok kivizsgálását. Az OLAF sajátos helyet foglal el az intézményi struktúrában, mivel nem rendelkezik klasszikus nyomozóhatósági vagy ügyészi jogosítványokkal, ugyanakkor vizsgálati eredményei jelentős hatást gyakorolhatnak a tagállami és uniós szintű eljárásokra.⁶

Az OLAF szerepének értékelése különösen aktuálissá vált az Európai Ügyészség (angol nyelvű rövidítéssel: EPPO) 2021-es működésének megkezdését követően. Az EPPO létrehozása alapvetően új megközelítést jelentett az uniós pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmében, hiszen első alkalommal jött létre olyan uniós szerv, amely önálló nyomozási és vádemelési jogosítványokkal rendelkezik. E fejlemény szükségszerűen felvetette azt a kérdést, hogy az OLAF milyen szerepet tölthet be egy olyan intézményi környezetben, ahol az uniós csalások üldözése már nem kizárólag közigazgatási jellegű eszközökkel történik.⁷

A szakirodalomban eltérő álláspontok figyelhetők meg az OLAF hatékonyságának megítélésével kapcsolatban. Egyes szerzők szerint az intézmény legnagyobb korlátját a közvetlen szankcionálási jogkör hiánya jelenti, amely miatt ajánlásai nem minden esetben vezetnek tényleges jogkövetkezményekhez. Más kutatók ugyanakkor arra hívják fel a figyelmet, hogy az OLAF elsődleges funkciója nem a büntetőjogi felelősségre vonás, hanem az uniós költségvetés védelme és a szabálytalanságok feltárása, ezért eredményességét nem kizárólag a büntetőeljárások számán keresztül lehet értékelni.⁸

Álláspontom szerint az OLAF jelentősége az Európai Ügyészség létrejöttét követően sem csökkent, hanem funkciója részben átalakult. Míg az EPPO a büntetőjogi felelősségre vonás területén biztosít új eszközöket az Európai Unió számára, addig az OLAF továbbra is meghatározó szerepet játszik a megelőzésben, a kockázatelemzésben, a pénzügyi korrekciók kezdeményezésében és a határon átnyúló ügyek koordinációjában. A két intézmény közötti együttműködés ezért nem versengő, hanem egymást kiegészítő kapcsolatként értelmezhető.

2. Az OLAF jogállása és szerepe az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme az integráció fejlődésével párhuzamosan egyre hangsúlyosabb jelentőségre tett szert. Míg az európai integráció korai szakaszában a közös költségvetés viszonylag korlátozott méretű

⁶ Inghelram, Jan F. H. (2012): Judicial review of investigative acts of the European anti-fraud office (OLAF): A search for a balance. *Common Market Law Review* 49(2), 601-627.

⁷ Mitsilegas, Valsamis (2022): *EU Criminal Law*. Oxford-New York, Hart Publishing, Second edition.

⁸ Dornfeld László (2019): Pénzmosás a kibertérben. In: Farkas–Dannecker-Jacsó (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 451–461.

volt, addig napjainkra az uniós költségvetés az Európai Unió egyik legfontosabb szakpolitikai eszközévé vált. A kohéziós politika, a közös agrárpolitika, valamint a különböző fejlesztési és helyreállítási programok révén évente több száz milliárd euró kerül felhasználásra a tagállamokban. Ennek következtében az uniós pénzügyi érdekek védelme már nem pusztán pénzügyi-gazdasági kérdés, hanem az integráció működőképességének egyik alapvető garanciája.

2.1. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, mint önálló uniós célkitűzés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 325. cikke egyértelműen rögzíti, hogy az Unió és a tagállamok kötelesek fellépni a csalás és minden olyan jogellenes magatartás ellen, amely sérti az Európai Unió pénzügyi érdekeit.⁹

A rendelkezés jelentőségét az adja, hogy az uniós költségvetés védelmét nem kizárólag uniós feladatként határozza meg, hanem közös felelősséget telepít az Európai Unió intézményeire és a tagállamokra egyaránt.

A szakirodalomban ugyanakkor vita alakult ki azzal kapcsolatban, hogy az „Európai Unió pénzügyi érdekei” önálló jogi tárgyként értelmezhetők-e. Egyes szerzők szerint az uniós költségvetés védelme sajátos szupranacionális jogi érdekek tekinthető, amely indokolja a tagállami büntetőjog és közigazgatási jog bizonyos fokú harmonizációját.¹⁰

Más álláspontok szerint az uniós pénzügyi érdekek valójában a tagállamok közös pénzügyi érdekeinek összességét jelentik, ezért védelmük elsősorban továbbra is nemzeti hatáskörben marad.¹¹

E vita gyakorlati jelentősége különösen az olyan intézmények működésében mutatkozik meg, mint az OLAF vagy az Európai Ügyészség. Az uniós pénzügyi érdekek önálló védelmi rendszerének kialakítása ugyanis éppen abból a felismerésből fakadt, hogy a tagállami ellenőrzési és igazságügyi mechanizmusok önmagukban nem minden esetben képesek megfelelő választ adni a határon átnyúló csalások és korrupciós cselekmények kihívásaira.

2.2. Az OLAF létrejöttének intézményi háttere

Az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozása szorosan kapcsolódik az Európai Unió intézményi fejlődéséhez és az 1990-es évek végén napvilágra került korrupciós ügyekhez. Az OLAF elődje az UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude) volt, amely elsősorban koordinációs feladatokat látott el,

⁹ EUMSZ 325. cikk

¹⁰ Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (2020): *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2020, 1048–1054.

¹¹ Bellacosa, Maurizio - De Bellis, Maurizia (2023): The protection of the EU financial interests between administrative and criminal tools: OLAF and EPPO. *Common Market Law Review*, Volume 60, Issue 1, 15-50.

azonban nem rendelkezett megfelelő intézményi függetlenséggel és vizsgálati jogosítványokkal.¹²

Az áttörést az 1999-ben kirobbant, az Európai Bizottságot érintő korrupciós botrány jelentette. Az ún. Santer-bizottság lemondásához vezető események rámutattak arra, hogy az Európai Közösségek intézményrendszerében hiányzik egy olyan független szerv, amely képes az uniós forrásokat érintő visszaélések feltárására.¹³

E körülmények hatására született meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság azon politikai döntése, amelynek eredményeként 1999-ben létrejött az Európai Csalás Elleni Hivatal.

Az OLAF különlegessége kezdettől fogva abban állt, hogy szervezetileg az Európai Bizottság részeként működik, ugyanakkor vizsgálati tevékenysége során funkcionális függetlenséget élvez.¹⁴

A hivatal létrehozásának elsődleges célja az volt, hogy egységes uniós szinten biztosítsa a csalások, korrupciós cselekmények és egyéb szabálytalanságok feltárását, valamint elősegítse az Európai Unió pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelmét. Az intézmény létrejötté egyben azt is jelezte, hogy az Európai Unió a pénzügyi érdekek védelmét már nem kizárólag tagállami feladatként kívánta kezelni.

2.3. Az OLAF jogi keretei

Az OLAF működésének jelenlegi alapját elsősorban a 883/2013/EU, Euratom rendelet képezi, amely átfogó módon szabályozza a hivatal feladatait, vizsgálati jogosítványait és együttműködési kötelezettségeit.¹⁵ A rendelet jelentős reformot hajtott végre az intézmény működésében, mivel pontosabban meghatározta a vizsgálatok lefolytatásának eljárási garanciáit és a tagállamokkal való együttműködés kereteit.

A szabályozás további jelentős módosítására az Európai Ügyészség létrehozását követően került sor. A 2020/2223/EU rendelet célja elsősorban az volt, hogy egyértelműen meghatározza az OLAF és az EPPO közötti hatáskörmegosztást.¹⁶ Az új szabályozás értelmében az OLAF továbbra is jogosult közigazgatási vizsgálatok lefolytatására, ugyanakkor amennyiben a vizsgált ügy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúját veti fel, az ügyet az EPPO részére továbbítani kell.

Az új szabályozási modell jól tükrözi azt a törekvést, hogy az uniós csalás elleni fellépés során a közigazgatási és büntetőjogi eszközök egymást kiegészítve

¹² Inghelram (2012): i.m., 601-627.

¹³ Committee of Independent Experts, First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, 1999.

¹⁴ Decision 1999/352/EC establishing OLAF

¹⁵ 883/2013/EU, Euratom rendelet

¹⁶ 2020/2223/EU, Euratom rendelet

működjenek. E megközelítés alapján az OLAF nem elveszítette jelentőségét az EPPO létrejöttével, hanem feladatai részben új tartalommal bővültek.

2.4. Az OLAF vizsgálati jogosítványai

Az OLAF hatáskörének egyik legfontosabb sajátossága, hogy vizsgálati jogosítványai rendkívül széles körűek, ugyanakkor nem járnak együtt közvetlen kényszerítő vagy szankcionáló eszközökkel. A hivatal vizsgálati két nagy csoportra oszthatók: belső és külső vizsgálatokra.

A belső vizsgálatok az Európai Unió intézményein, szervein és hivatalain belül folytathatók le. E vizsgálatok célja annak feltárása, hogy történt-e olyan csalás, korrupció vagy egyéb súlyos kötelezettségszegés, amely sérti az Európai Unió pénzügyi vagy intézményi érdekeit.¹⁷

A külső vizsgálatok ezzel szemben a tagállamok területén valósulnak meg. Az OLAF ilyen esetekben helyszíni ellenőrzéseket végezhet, dokumentumokat vizsgálhat, adatokat kérhet be, valamint együttműködhet a nemzeti ellenőrző és igazságügyi szervekkel.¹⁸

A közbeszerzési ügyekben különösen nagy jelentősége van a pályázati dokumentációk, a szerződés módosítások, valamint a kedvezményezettek és ajánlattevők közötti kapcsolatrendszer elemzésének.

A szakirodalom egy része ugyanakkor éppen e ponton fogalmazza meg az OLAF működésének legfontosabb kritikáját. A hivatal ugyanis nem rendelkezik nyomozóhatósági vagy ügyészi jogosítványokkal, ezért megállapításai ajánlások formájában jelennek meg.¹⁹ Az ajánlások végrehajtása a tagállami hatóságok döntésétől függ, ami jelentős eltéréseket eredményezhet az egyes ügyek gyakorlati következményeiben.

Álláspontom szerint ugyanakkor az OLAF hatékonyságát nem kizárólag a közvetlen szankcionálási lehetőségek hiányán keresztül célszerű értékelni. Az intézmény egyik legfontosabb funkciója éppen abban áll, hogy olyan szakmai és pénzügyi kontrollt gyakorol az uniós források felhasználása felett, amely képes feltárni azokat a rendszerszintű kockázatokat is, amelyek egy büntetőeljárás keretei között nem feltétlenül lennének azonosíthatók. Az OLAF szerepe ezért nem csupán represszív, hanem jelentős mértékben preventív jellegű is.

3. Közbeszerzési szabálytalanságok az uniós támogatások felhasználása során

Az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott támogatások jelentős része közbeszerzési eljárásokon keresztül kerül felhasználásra. A kohéziós politika, az infrastruktúra-fejlesztési programok, az energetikai beruházások, valamint a

¹⁷ 883/2013/EU rendelet 4. cikk

¹⁸ 883/2013/EU rendelet 3. cikk

¹⁹ Domfeld (2019): i.m., 451–461.

helyreállítási és ellenállóképességi eszköz (RRF) keretében megvalósuló projektek túlnyomó többsége olyan beszerzésekhez kapcsolódik, amelyek során közpénzekből történik áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások megrendelése.²⁰ A következőkben azt vizsgálom, hogy a támogatások felhasználása során milyen szabálytalanságok merülhetnek fel.

3.1. A közbeszerzések kiemelt kockázati szerepe az uniós források felhasználásában

A közbeszerzések sajátossága, hogy egyszerre kell érvényesíteni a verseny, az átláthatóság, az egyenlő bánásmód és a gazdaságosság követelményét. E célok együttes biztosítása azonban rendkívül összetett feladat, különösen akkor, amikor nagyméretű infrastruktúra-fejlesztésekről vagy műszakilag összetett projektekről van szó. Az Európai Számvevőszék több jelentésében rámutatott arra, hogy a közbeszerzések területén jelentkező szabálytalanságok az uniós költségvetést érintő pénzügyi korrekciók egyik leggyakoribb okát képezik.²¹

A közbeszerzések sérülékenysége részben abból fakad, hogy az ajánlatkérők jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az eljárási feltételek kialakítása során. A műszaki leírások, alkalmassági követelmények vagy értékelési szempontok meghatározása önmagában legitim szakmai döntésnek tekinthető, ugyanakkor megfelelő kontroll hiányában lehetőséget teremthet egyes gazdasági szereplők indokolatlan előnyben részesítésére.²²

A korrupciókutatások eredményei szerint a közbeszerzési piac különösen érzékeny a versenytorzító magatartásokra, mivel az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal közötti információs aszimmetria jelentős.²³ Az ajánlatkérő rendszerint pontosan ismeri a projekt műszaki és pénzügyi sajátosságait, míg a piaci szereplők csak az ajánlati dokumentációból szerezhetnek információt. Ez a helyzet kedvező feltételeket teremthet olyan manipulációk számára, amelyek külső szemlélő számára gyakran nehezen azonosíthatók.

Álláspontom szerint éppen ez a sajátosság magyarázza, hogy az OLAF éves jelentéseiben a közbeszerzési jogsértések hosszú idő óta az egyik leggyakrabban visszatérő szabálytalansági kategóriát képezik. A közbeszerzési visszaélések ugyanis sok esetben nem egyedi hibák vagy adminisztratív mulasztások eredményeként jelennek meg, hanem tudatosan kialakított konstrukciók formájában, amelyek célja a verseny korlátozása vagy az uniós források jogosulatlan megszerzése.

²⁰ European Commission, Cohesion Report 2024.

²¹ European Court of Auditors Special Report No. 28/2023.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 18. cikk

²³ OECD: Preventing Corruption in Public Procurement, Paris, 2016

3.2. A leggyakoribb közbeszerzési szabálytalanságok

Az OLAF éves jelentései és az Európai Bizottság ellenőrzési tapasztalatai alapján több olyan szabálytalansági forma azonosítható, amelyek visszatérően jelennek meg az uniós támogatásokból finanszírozott projekteken.²⁴

Az egyik leggyakoribb probléma az *összeférhetetlenség*. Az Európai Unió közbeszerzési joga az összeférhetetlenséget nem pusztán etikai kérdésként kezeli, hanem a verseny tisztaságát veszélyeztető tényezőként. Összeférhetetlenség állhat fenn például akkor, ha az ajánlatkérő döntéshozatalában részt vevő személy közvetlen vagy közvetett gazdasági kapcsolatban áll valamely ajánlattevővel.²⁵

A gyakorlatban ugyanakkor az összeférhetetlenség bizonyítása rendkívül nehéz. Számos esetben nem nyílt tulajdonosi kapcsolatokról, hanem informális üzleti vagy személyes kötődésekről van szó. Az OLAF vizsgálatai során ezért különös hangsúlyt kap a gazdasági szereplők és a döntéshozók közötti kapcsolati háló feltárása.

Szintén gyakori szabálytalansági forma a *versenyt indokolatlanul korlátozó műszaki specifikációk* alkalmazása. A közbeszerzési irányelvek alapvető követelménye, hogy a műszaki leírások ne irányuljanak konkrét termékek vagy gazdasági szereplők előnyben részesítésére.²⁶

Ennek ellenére az OLAF számos esetben azonosított olyan pályázati feltételeket, amelyek ténylegesen egyetlen vállalkozás számára tették lehetővé az ajánlattételt.

A verseny korlátozásának további formája lehet az ajánlattevők közötti összejátszás, más néven *bid rigging*. Az OECD és az Európai Bizottság kutatásai szerint az ajánlati kartellek a közbeszerzések egyik legnehezebben felderíthető visszaélési formáját jelentik.²⁷ Az ilyen magatartások célja rendszerint az, hogy a verseny látszatának fenntartása mellett előre meghatározzák a nyertes ajánlattevőt.

A közbeszerzési szabálytalanságok körében kiemelkedő jelentősége van továbbá a *szerződésmódosításoknak*. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata következetesen hangsúlyozza, hogy a szerződés lényeges módosítása új közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségességét eredményezheti.²⁸

A gyakorlatban ugyanakkor gyakran előfordul, hogy az eredeti versenyfeltételeket utólag módosítják oly módon, amely már jelentősen eltér az eredeti eljárást megindító felhívásban szereplő feltételektől.

Különösen nagy kockázatot jelentenek az építési beruházások területén alkalmazott *pótmunkák és többletmunkák*. Bár e jogintézmények alkalmazása bizonyos esetekben indokolt lehet, a tapasztalatok azt mutatják, hogy nem ritkán

²⁴ OLAF Annual Reports 2019–2025.

²⁵ 2014/24/EU irányelv 24. cikk

²⁶ 2014/24/EU irányelv 42. cikk

²⁷ OECD: Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement, 2023

²⁸ Presstext Nachrichtenagentur ügy; Finn Frogne ügy

szolgálnak olyan költségnövelő konstrukciók alapjául, amelyek végső soron sértik a verseny és a gazdaságosság követelményeit.

3.3. A szabálytalanság és a csalás elhatárolásának problémája

A közbeszerzési visszaélések vizsgálata során az egyik legfontosabb elméleti kérdés annak meghatározása, hogy mikor beszélhetünk egyszerű szabálytalanságról, és mikor valósul meg az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás.

Az uniós jog a két fogalmat tudatosan elkülöníti egymástól. A *szabálytalanság* fogalmát a 2988/95/EK rendelet határozza meg, amely szerint minden olyan uniós jogsértés ide tartozik, amely az uniós költségvetést ténylegesen vagy potenciálisan hátrányosan érintheti.²⁹ E meghatározás alapján tehát a szabálytalanság fennállásához nem szükséges a szándékosság bizonyítása.

A *csalás* fogalmát ezzel szemben a PIF-irányelv és az Európai Ügyészség hatáskörét meghatározó szabályok már kifejezetten szándékos magatartáshoz kapcsolják.³⁰ A csalás megállapításához tehát szükséges annak bizonyítása, hogy az elkövető célja az uniós költségvetés jogellenes megkárosítása volt.

Az elhatárolás gyakorlati jelentősége az OLAF és az EPPO kapcsolatában különösen hangsúlyosan jelenik meg. Amennyiben a vizsgálat során felmerül a bűncselekmény gyanúja, az ügy az Európai Ügyészség hatáskörébe kerülhet. Ha azonban a jogsértés nem éri el a büntetőjogi relevancia szintjét, az OLAF által kezdeményezett pénzügyi korrekció vagy közigazgatási intézkedés marad a fő jogkövetkezmény.

A szakirodalomban több szerző rámutatott arra, hogy a közbeszerzési visszaélések jelentős része éppen ezen a határterületen helyezkedik el.³¹ Sok esetben ugyan egyértelműen sérülnek az uniós közbeszerzési szabályok, azonban a büntetőjogi felelősség megállapításához szükséges szándékosság nem bizonyítható teljes bizonyossággal. Úgy gondolom, hogy ez az egyik legfontosabb oka annak, hogy az OLAF szerepe az Európai Ügyészség létrejöttét követően sem vesztett jelentőségéből. Az uniós pénzügyi érdekeket sértő magatartások jelentős része ugyanis nem büntetőjogi kategóriaként, hanem szabálytalanságként jelenik meg. Ezek feltárása, elemzése és pénzügyi következményeinek kezelése továbbra is elsődlegesen az OLAF feladatkörébe tartozik.

²⁹ 2988/95/EK rendelet 1. cikk (2) bekezdés

³⁰ (EU) 2017/1371 irányelv (PIF-irányelv)

³¹ Domfeld (2019): i.m., 451–461.

4. Az OLAF szerepe a közbeszerzési szabálytalanságok feltárásában

Az Európai Csalás Elleni Hivatal működésének egyik legfontosabb sajátossága, hogy tevékenysége a hagyományos ellenőrzési és büntetőjogi mechanizmusok között helyezkedik el. Az OLAF nem tekinthető klasszikus nyomozóhatóságnak, ugyanakkor vizsgálati jogosítványai jóval szélesebbek, mint egy hagyományos közigazgatási ellenőrző szervé. E sajátos intézményi helyzet lehetővé teszi, hogy a hivatal olyan ügyeket is feltárjon, amelyek a tagállami hatóságok számára nehezen azonosíthatók, különösen akkor, ha azok több országot vagy több intézményi szintet érintenek.³²

4.1. Az OLAF vizsgálati tevékenységének sajátosságai

A vizsgálatok megindulhatnak állampolgári bejelentés, intézményi jelzés, tagállami hatósági információ vagy az OLAF saját kockázatelemzési tevékenysége alapján. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a hivatal egyre nagyobb hangsúlyt helyez az adatalapú elemzésekre, amelyek segítségével képes azonosítani azokat a projekt típusokat és beszerzési konstrukciókat, amelyek fokozott szabálytalansági kockázatot hordoznak.³³

A közbeszerzési ügyek sajátossága, hogy a visszaélések jelentős része nem egyetlen dokumentumból vagy egyetlen jogellenes cselekményből válik felismerhetővé. A szabálytalanságok gyakran több egymással összefüggő döntés eredményeként jelennek meg, ezért az OLAF vizsgálatai rendszerint komplex elemzési folyamatot igényelnek. A hivatal a pályázati dokumentációk vizsgálata mellett elemzi a tulajdonosi struktúrákat, az ajánlattevők közötti gazdasági kapcsolatokat, a szerződésmódosítások indokoltóságát és a teljesítési folyamat során bekövetkezett változásokat is.³⁴

Különösen jelentős szerepet játszanak a helyszíni ellenőrzések. Az ilyen ellenőrzések során lehetőség nyílik annak vizsgálatára, hogy a támogatásból finanszírozott beruházás ténylegesen megvalósult-e, megfelel-e a támogatási szerződésben és a közbeszerzési dokumentációban meghatározott feltételeknek, illetve fennáll-e olyan körülmény, amely a költségek mesterséges növelésére vagy a támogatási feltételek megkerülésére utalhat.³⁵

Az OLAF vizsgálati tevékenységének eredményei többféle ajánlás formájában jelenhetnek meg. A hivatal pénzügyi ajánlásokat fogalmazhat meg az Európai Bizottság vagy a tagállami irányító hatóságok felé, igazságügyi

³² 883/2013/EU rendelet 3–4. cikk

³³ OLAF Annual Report 2024, 14–18.

³⁴ Inghelram (2012): i.m., 601-627.

³⁵ A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról

ajánlásokat tehet a büntetőeljárásra jogosult szervek számára, valamint fegyelmi vagy közigazgatási intézkedések kezdeményezésére is javaslatot tehet.³⁶

Az OLAF működésének egyik legfontosabb kérdése ugyanakkor továbbra is az, hogy ajánlásai milyen mértékben vezetnek tényleges jogkövetkezményekhez. A hivatal éves jelentései szerint az ajánlások jelentős része végül pénzügyi korrekcióhoz vagy támogatás-visszafizetéshez vezet, azonban a büntetőjogi következmények tagállamonként jelentős eltérést mutatnak.³⁷ Ez a körülmény már önmagában felveti az OLAF hatékonyságának kérdését, amely a tanulmány későbbi fejezeteinek egyik központi problémája lesz.

4.2. Az Elios-ügy, mint az OLAF vizsgálati gyakorlatának kiemelt példája

Az OLAF működésének egyik legismertebb és Magyarországon is jelentős visszhangot kiváltó ügye az Elios Innovatív Zrt. által megvalósított közvilágítási projektek vizsgálata volt. Az ügy jelentőségét nem csupán a beruházások volumene, hanem az is adja, hogy jól szemlélteti azokat a közbeszerzési mechanizmusokat, amelyek az OLAF szerint rendszerszintű szabálytalanságokhoz vezethetnek.³⁸

A vizsgált projektek több magyarországi önkormányzat közvilágítási rendszerének korszerűsítésére irányultak, jelentős részben európai uniós támogatás felhasználásával. Az OLAF vizsgálata során több olyan körülményt azonosított, amelyek álláspontja szerint sérthették a verseny tisztaságát és az uniós támogatások szabályszerű felhasználását.

A jelentés szerint több közbeszerzési eljárásban olyan műszaki és alkalmassági feltételek jelentek meg, amelyek szűkítették a potenciális ajánlattevők körét. Emellett az OLAF összeférhetetlenségi kockázatok fennállását is megállapította, továbbá több esetben kérdésesnek ítélte a beruházások költséghatékonyságát.³⁹

Az ügy egyik legfontosabb tanulsága, hogy az OLAF nem egyetlen jogsértő cselekményre alapította megállapításait, hanem több körülmény együttes értékelésére. A hivatal elemzése során összekapcsolta a pályázati dokumentációkat, az ajánlattevői struktúrákat, a tanácsadói kapcsolatrendszereket és a beruházások pénzügyi adatait. Ez jól mutatja, hogy a közbeszerzési szabálytalanságok feltárása gyakran nem egyedi jogértelmezési kérdés, hanem összetett ténybeli elemzést igénylő folyamat.

Az OLAF vizsgálatának eredményeként jelentős pénzügyi korrekció alkalmazását javasolta az Európai Bizottság részére. A magyar állam végül az érintett projektekhez kapcsolódó uniós támogatásokat nem számolta el az

³⁶ OLAF Annual Report 2024, 42–47.

³⁷ OLAF Annual Report 2023, 52–58.

³⁸ OLAF Final Report concerning Hungarian street-lighting projects (összefoglaló adatok)

³⁹ Európai Bizottság, Regional Policy Audit Findings, 2018–2019.

Európai Bizottság felé, így a pénzügyi következményeket nagyrészt a hazai költségvetés viselte.⁴⁰

Tudományos szempontból az ügy különösen érdekes abból a szempontból, hogy jól érzékelteti az OLAF hatásköri korlátait. Bár a hivatal részletes vizsgálatot folytatott le és jelentős pénzügyi következményeket kezdeményezett, a büntetőjogi felelősség megállapítása nem az OLAF, hanem a nemzeti igazságügyi szervek hatáskörébe tartozott. Az eset így egyszerre mutatja be az OLAF vizsgálati kapacitásának erejét és intézményi korlátait.

Az Elios-ügy egyik legfontosabb tanulsága az, hogy az OLAF hatékonysága nem kizárólag a büntetőeljárások eredményességében mérhető. Az ügy jelentősége abban is megmutatkozott, hogy ráirányította a figyelmet az uniós támogatásokból finanszírozott közbeszerzések strukturális kockázataira, valamint hozzájárult a közbeszerzési kontrollmechanizmusok megerősítéséről szóló szakmai és politikai vitákhoz.

4.3. Olaszországi infrastruktúra-fejlesztési ügyek tapasztalatai

Az OLAF éves jelentései alapján Olaszország hosszú ideje azon tagállamok közé tartozik, ahol az uniós támogatásokkal összefüggő közbeszerzési szabálytalanságok jelentős számban kerülnek feltárára.⁴¹ Ennek háttérében részben az áll, hogy az ország az Európai Unió egyik legnagyobb támogatásfelhasználója, különösen az infrastruktúra-fejlesztések területén.

Az OLAF több olyan ügyet vizsgált, amelyek során felmerült a fiktív költségek elszámolása, a verseny korlátozása vagy a szerződéses feltételek utólagos manipulálása. A vizsgálatok egy részében a hivatal olyan projektekre bukkant, ahol a kivitelezési költségek jelentős mértékben meghaladták a piaci árakat, miközben a többletköltségek indokoltsága nem volt megfelelően alátámasztva.⁴²

Az olasz ügyek egyik visszatérő tanulsága, hogy a szabálytalanságok jelentős része a projektmegvalósítás szakaszában jelentkezett. Míg a közbeszerzési eljárás formálisan megfelelt az előírásoknak, a szerződés teljesítése során olyan változások történtek, amelyek lényegesen módosították az eredeti gazdasági egyensúlyt. Ez a jelenség különösen fontos az OLAF számára, mivel rámutat arra, hogy a szabálytalanságok nem kizárólag az eljárás megindításának szakaszában jelenhetnek meg.

A vizsgálatok eredményeként több esetben jelentős pénzügyi korrekciók alkalmazására került sor, valamint nemzeti szintű büntetőeljárások is indultak. Az ügyek ugyanakkor azt is bizonyítják, hogy az OLAF által feltárt problémák kezelése hosszú és összetett folyamat, amelynek eredményessége nagymértékben függ az érintett tagállam hatóságainak együttműködésétől.

⁴⁰ Európai Bizottság Kohéziós Főigazgatóságának vonatkozó pénzügyi korrekciós döntései

⁴¹ OLAF Annual Reports 2019–2024.

⁴² OLAF Annual Report 2022, Case Studies Section

Az olasz tapasztalatok és az Elios-ügy összevetése alapján megállapítható, hogy az OLAF működésének egyik legfontosabb hozzáadott értéke a nemzetközi összehasonlítás lehetősége. A hivatal olyan mintázatokat és visszatérő kockázatokat képes azonosítani, amelyek egyetlen tagállam szemszögéből nehezen lennének felismerhetők. Ez a funkció különösen jelentős a közbeszerzési szabálytalanságok területén, ahol a hasonló visszaélési technikák gyakran több országban is megjelennek.

5. Az OLAF hatékonyságának kritikai értékelése

Az OLAF működésének értékelése során elsőként azt szükséges tisztázni, hogy milyen szempontok alapján tekinthető egy csalásellenes intézmény hatékonynak. A kérdés korántsem magától értetődő, mivel az OLAF nem rendelkezik klasszikus bűnüldöző vagy ügyészi jogkörökkel, ezért eredményessége nem mérhető kizárólag a vádemelések vagy az elítélések számával.⁴³

A szakirodalomban három fő megközelítés különíthető el. Az első az ún. pénzügyi eredményességi modell, amely az OLAF teljesítményét a visszakövetelt vagy visszafizetésre javasolt összegek nagyságán keresztül értékeli.⁴⁴ A második a jogérvényesítési modell, amely azt vizsgálja, hogy az OLAF ajánlásai milyen arányban vezetnek tagállami eljárásokhoz vagy egyéb szankciókhoz. A harmadik megközelítés a preventív hatásra helyezi a hangsúlyt, vagyis arra, hogy az OLAF jelenléte és ellenőrzési tevékenysége mennyiben járul hozzá a szabálytalanságok megelőzéséhez.⁴⁵

Álláspontom szerint az OLAF hatékonysága kizárólag komplex módon értékelhető. A közvetlen pénzügyi eredmények ugyan fontos mutatók, azonban nem tükrözik teljeskörűen azt a szerepet, amelyet az intézmény az uniós támogatási rendszer integritásának fenntartásában betölt. Az OLAF működésének egyik legfontosabb sajátossága ugyanis éppen abban rejlik, hogy a feltárt ügyek konkrét következményein túl általános visszatartó hatást is gyakorol a támogatások felhasználásának szereplőire.

5.1. Az OLAF eredményessége a statisztikai adatok tükrében

Az OLAF éves jelentései alapján megállapítható, hogy a hivatal tevékenysége az elmúlt években jelentős pénzügyi hatással járt az Európai Unió költségvetésének védelme szempontjából. A 2019 és 2024 közötti időszakban évente több száz vizsgálat lezárására került sor, amelyek nyomán rendszeresen

⁴³ Inghelram (2012): i.m., 601-627.

⁴⁴ Bellacosa, Maurizio - De Bellis, Maurizia (2023): The protection of the EU financial interests between administrative and criminal tools: OLAF and EPPO. *Common Market Law Review*, Volume 60, Issue 1, 15-50.

⁴⁵ Bellacosa-Maurizia (2023): i.m., 15 – 50.

több százmillió euró visszafizetésére vagy visszakövetelésére tett javaslatot a hivatal.⁴⁶

Az éves jelentésekből kitűnik, hogy a vizsgálatok jelentős része továbbra is a strukturális alapokból, kohéziós forrásokból és mezőgazdasági támogatásokból finanszírozott projektekhez kapcsolódik. A közbeszerzési szabálytalanságok különösen gyakran jelennek meg az infrastruktúra-fejlesztési beruházások területén, ahol a projektek nagy értéke és összetett műszaki jellege fokozott visszaélési lehetőségeket teremt.⁴⁷

Az OLAF teljesítményének egyik legfontosabb mutatója az ajánlások hasznosulási aránya. Az Európai Bizottság adatai szerint az OLAF pénzügyi ajánlásainak jelentős része tényleges pénzügyi korrekcióhoz vezet, ami arra utal, hogy a hivatal vizsgálatai szakmailag megalapozottak és alkalmasak az uniós költségvetést ért károk azonosítására.⁴⁸

A statisztikai adatok ugyanakkor önmagukban nem feltétlenül jelentenek egyértelmű bizonyítékot a hatékonyságra. Több szerző rámutatott arra, hogy a visszakövetelt összegek nagysága nem feltétlenül áll arányban a tényleges megelőző hatással.⁴⁹ Előfordulhat ugyanis, hogy egy nagy összegű pénzügyi korrekció csupán egyetlen ügyhöz kapcsolódik, miközben a szabálytalanságok rendszerszerű okai változatlanul fennmaradnak.

Ebből következően az OLAF tevékenységének értékelése során nem elegendő kizárólag a számszerű mutatók vizsgálata. Figyelembe kell venni azt is, hogy a hivatal milyen mértékben képes hozzájárulni a közbeszerzési rendszerek átláthatóságának javításához és a szabálytalanságok megelőzéséhez.

5.2. Az OLAF működésének korlátai

Az OLAF eredményességének értékelése során nem hagyhatók figyelmen kívül azok a strukturális korlátok sem, amelyek az intézmény működéséből fakadnak.

A leggyakrabban megfogalmazott kritika a közvetlen szankcionálási jogkör hiányára irányul. Az OLAF vizsgálati jelentései és ajánlásai önmagukban nem keletkeztetnek közvetlen jogkövetkezményeket. A pénzügyi korrekciók alkalmazásáról az Európai Bizottság vagy a tagállami hatóságok döntenek, míg a büntetőjogi felelősség kérdése kizárólag a nemzeti igazságügyi szervek vagy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik.⁵⁰

A szakirodalomban több szerző éppen ezt tekinti az OLAF legfontosabb gyengeségének. Álláspontjuk szerint az intézmény hatékonysága

⁴⁶ OLAF Annual Report 2024, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, 44–61.

⁴⁷ OLAF Annual Report 2024, 18–26.

⁴⁸ European Commission: Follow-up to OLAF recommendations – Commission Staff Working Document, Brussels, 2024.

OLAF Annual Report 2024, 55–60.

⁴⁹ Mitsilegas, Valsamis (2022): EU Criminal Law. Oxford-New York, Hart Publishing, Second edition.

⁵⁰ 883/2013/EU, Euratom rendelet, 2020/2223/EU, Euratom rendelet

szükségszerűen korlátozott, amennyiben a vizsgálati eredmények végrehajtása más szervek döntésétől függ.⁵¹

Más kutatók ugyanakkor arra hívják fel a figyelmet, hogy az OLAF eredeti rendeltetése soha nem a büntetőeljárások lefolytatása volt. Az intézmény célja elsősorban az uniós pénzügyi érdekeket sértő magatartások feltárása és dokumentálása, valamint az uniós intézmények és tagállamok támogatása a megfelelő intézkedések megtételében.⁵²

További problémát jelenthetnek a vizsgálatok időtartamával kapcsolatos kérdések. Az összetett, több országot érintő ügyek kivizsgálása gyakran éveket vesz igénybe. Ez különösen a közbeszerzési ügyekben jelent kihívást, ahol a projektek megvalósítása sok esetben már befejeződött mire a vizsgálat lezárul.

A tagállamok eltérő együttműködési gyakorlata szintén befolyásolja az OLAF eredményességét. Míg egyes tagállamok aktívan támaszkodnak az OLAF megállapításaira, addig más esetekben az ajánlások gyakorlati hasznosulása korlátozottabb lehet. Ez a körülmény részben abból fakad, hogy az Európai Unió tagállamai eltérő jogrendszerekkel, intézményi struktúrákkal és korrupcióellenes mechanizmusokkal rendelkeznek.

5.3. Az OLAF és az Európai Ügyészség kapcsolata

Az Európai Ügyészség működésének megkezdése alapvetően új helyzetet teremtett az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. Az EPPO létrejöttével először jelent meg olyan uniós szerv, amely önálló nyomozási és vádemelési jogosítványokkal rendelkezik a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények vonatkozásában.⁵³

Az Európai Ügyészség létrehozása kezdetben felvetette azt a kérdést, hogy szükség van-e továbbra is az OLAF működésére. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a két intézmény tevékenysége nem egymás helyettesítésére, hanem egymás kiegészítésére épül.

Az EPPO kizárólag büntetőjogi relevanciával bíró ügyekben járhat el. Az OLAF ezzel szemben továbbra is vizsgálhat olyan szabálytalanságokat, amelyek nem valósítanak meg bűncselekményt, ugyanakkor sértik az Európai Unió pénzügyi érdekeit. Márpedig a közbeszerzési visszaélések jelentős része éppen ebbe a kategóriába tartozik.

Az OLAF és az EPPO közötti együttműködés egyik legfontosabb előnye, hogy a közigazgatási és büntetőjogi eszközök együttes alkalmazását teszi lehetővé. Az OLAF vizsgálatai során feltárt információk számos esetben alapul szolgálhatnak az EPPO által lefolytatott büntetőeljárásokhoz, míg az EPPO

⁵¹ Dornfeld (2019): i.m., 451–461.

⁵² Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (2020): *EU Law: Text, Cases and Materials*, 7th edition, Oxford University Press, Oxford, 2020, 1058–1065.

⁵³ (EU) 2017/1939 rendelet az Európai Ügyészség létrehozásáról

nyomozásai során feltárt körülmények az OLAF pénzügyi ajánlásait erősíthetik meg.⁵⁴

Álláspontom szerint az Európai Ügyészség létrejötte nem gyengítette, hanem bizonyos értelemben megerősítette az OLAF szerepét. Azáltal, hogy a büntetőjogi fellépés feladata az EPPO hatáskörébe került, az OLAF nagyobb hangsúlyt helyezhet eredeti funkcióira: a kockázatelemzésre, a megelőzésre, a koordinációra és a pénzügyi érdekek közigazgatási védelmére.

A kutatás során vizsgált jogforrások, szakirodalmi álláspontok, éves jelentések és esettanulmányok alapján megállapítható, hogy az OLAF meghatározó szerepet tölt be az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében.

A közbeszerzési szabálytalanságok feltárásában különösen jelentős szerepet játszik a hivatal azon képessége, hogy komplex, több tagállamot vagy több intézményi szintet érintő ügyeket is képes egységes szempontrendszer alapján vizsgálni. Az Elios-ügy és az olasz infrastruktúra-fejlesztési projektek elemzése egyaránt azt mutatta, hogy az OLAF képes rendszerszintű problémák feltárására és azok pénzügyi következményeinek azonosítására. Ennek megfelelően a tanulmány elején megfogalmazott hipotézisem alapvetően igazoltnak tekinthető, azaz az OLAF vizsgálati tevékenysége nélkülözhetetlen szerepet játszik a közbeszerzési szabálytalanságok feltárásában, azonban hatékonyságát jelentősen befolyásolja az ajánlások végrehajtásának tagállami gyakorlata.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme az európai integráció egyik alapvető működési feltétele. Az uniós támogatások felhasználása során jelentkező szabálytalanságok és csalások nem csupán pénzügyi veszteségeket okozhatnak, hanem veszélyeztetik az uniós intézményekbe és a támogatási rendszerekbe vetett bizalmat is. Különösen igaz ez a közbeszerzések területére, amely az Európai Unió által finanszírozott fejlesztések egyik legjelentősebb felhasználási csatornáját jelenti.

A közbeszerzési szabálytalanságok elemzése során megállapítható volt, hogy a jogsértések az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő visszaélések egyik legjelentősebb kategóriáját képezik. A vizsgált források alapján különösen gyakori problémát jelentenek az összeférhetlenségi helyzetek, a versenyt korlátozó műszaki feltételek, az ajánlattevők közötti összejátszások, a jogellenes szerződés módosítások és a túlárazások. A kutatás azt is igazolta, hogy a közbeszerzési visszaélések jelentős része nem feltétlenül valósít meg büntetőjogi értelemben vett csalást, ugyanakkor alkalmas lehet az uniós költségvetés sérelmére, ezért azok feltárása és szankcionálása kiemelt jelentőséggel bír.

⁵⁴ European Commission Report on the cooperation between OLAF and EPPO, Brussels, 2024., EPPO Annual Report 2024, Luxembourg, 2025.

A kutatásom eredményei alapján megállapítható, hogy a hivatal tevékenysége jelentős mértékben hozzájárul az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez. Ezt támasztják alá az éves jelentésekben szereplő pénzügyi korrekciók, a visszakövetelésre javasolt összegek, valamint a feltárt ügyek magas száma is. Ugyanakkor az elemzés rámutatott arra is, hogy az OLAF eredményessége nem kizárólag e mutatók alapján ítéltető meg.

Álláspontom szerint az OLAF legfontosabb funkciója nem pusztán a már bekövetkezett szabálytalanságok feltárása, hanem a megelőzés és az integritásvédelem. A hivatal működése olyan kontrollmechanizmust jelent az uniós támogatási rendszer szereplői számára, amely önmagában is hozzájárulhat a visszaélések visszaszorításához. E preventív hatás ugyan nehezen mérhető számszerű mutatókkal, azonban jelentősége nem vitatható az uniós források átlátható felhasználásának biztosításában.

A kutatás ugyanakkor megerősítette azt is, hogy az OLAF működésének vannak strukturális korlátai. A közvetlen szankcionálási jogkör hiánya, valamint az ajánlások végrehajtásának tagállami függősége továbbra is az intézmény egyik legjelentősebb gyengeségének tekinthető. Az egyes tagállamok eltérő jogi és intézményi környezete miatt az OLAF megállapításainak gyakorlati következményei nem minden esetben azonosak, ami csökkentheti az uniós szintű fellépés egységességét.

Az Európai Ügyészség létrejötte új fejezetet nyitott az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. A kutatás eredményei ugyanakkor nem támasztják alá azt az álláspontot, amely szerint az EPPO létrejötte feleslegessé tette volna az OLAF működését. Éppen ellenkezőleg: a két intézmény eltérő, de egymást kiegészítő funkciókat lát el. Míg az EPPO a büntetőjogi felelősségre vonás eszközeivel rendelkezik, addig az OLAF továbbra is meghatározó szerepet játszik a megelőzésben, a koordinációban, a pénzügyi korrekciók kezdeményezésében és a szabálytalanságok közigazgatási vizsgálatában.

A jövőre nézve célszerű lenne tovább erősíteni az OLAF és az Európai Ügyészség közötti együttműködést, valamint ösztönözni az ajánlások végrehajtásának egységesebb tagállami gyakorlatát. E lépések hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme még hatékonyabbá váljon a közbeszerzési szabálytalanságokkal és más visszaélésekkel szemben.

Források jegyzéke:

- Bellacosa, Maurizio - De Bellis, Maurizia (2023): The protection of the EU financial interests between administrative and criminal tools: OLAF and EPPO. *Common Market Law Review*, Volume 60, Issue 1, 15 – 50.
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (2020): *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, 2020.
- Dornfeld László (2019): Pénzmosás a kibertérben. In: Farkas Ákos – Dannecker Gerhard – Jacsó Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi*

érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 451–461.

- Ferencz Nándor (2020): A közbeszerzési jog és a versenyjog határterülete: a közbeszerzési kartell, *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020. II. évf.5. szám
- Inghelram, Jan F. H. (2012): Judicial review of investigative acts of the European anti-fraud office (OLAF): A search for a balance. *Common Market Law Review* 49(2), 601-627.
- Mitsilegas, Valsamis (2022): *EU Criminal Law*. Oxford-New York, Hart Publishing, Second edition.
- Polt Péter (2019): Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó magyar szabályozás, a költségvetési csalás elleni fellépés az ügyészségi gyakorlatban. In: Farkas Ákos – Dannecker Gerhard – Jacsó Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai.* Wolters Kluwer Hungary, Budapest 148–156.
- Tóth Tihamér (2017): *Az Európai Unió versenyjoga.* Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest.
- A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről
- A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról
- A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (PIF-irányelv).
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- OLAF Annual Report 2019.
- OLAF Annual Report 2020.
- OLAF Annual Report 2021.
- OLAF Annual Report 2022.
- OLAF Annual Report 2023.
- OLAF Annual Report 2024.
- EPPO Annual Report 2024.
- European Court of Auditors Special Report No. 28/2023.
- C-454/06 ügy, Presstext Nachrichtenagentur.
- C-549/14 ügy, Finn Frogne
- C-19/00 ügy, SIAC Construction
- C-368/10 ügy, Bizottság kontra Hollandia (Max Havelaar)

CÍM*

Vezetéknév Keresztnév¹

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.4.

¹ *Hoffman István*, egyetemi docens, ELTE-ÁJK

CÍM*

Vezetéknév Keresztnév¹

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.5.

¹ *dr. iur.habil. Nemes András*, ügyvéd, Dr. Nemes András Ügyvédi Iroda

CÍM*

*Vezetéknév Keresztnév*¹

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.6.

¹ *Bartha Ildikó*, egyetemi docens, DE-ÁJK; tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

CÍM*

Vezetéknév Keresztnév¹

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.7.

¹ Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

FÓRUM

Fórum rovatunkban a Közjavak folyóirat korábbi számaiban megjelent tanulmányokhoz érkezett hozzászólásokat, vitaindítókat, reflexiókat, megjegyzéseket közöljük. A közös gondolkodás alapjainak továbbépítéséhez kíván fórumot biztosítani, továbbá a közjogi kutatások aktuális kérdéseinek megvitatásához, közvetlenül teret adva az aktuális témákkal kapcsolatos hírek megjelenésének, valamint a szakmai vélemények és különböző álláspontok közlésének a különböző jogágak közötti szabad és kötetlen kommunikáció jegyében.

CÍM*

Vezetéknév Keresztnév¹

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.7.

¹ Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

HÍRÖSSZEFOGLALÓK

Hírösszefoglaló rovatunkban a MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport munkájában résztvevő egyetemi hallgatók írásait közöljük. A rovat célja, hogy a Közjavak blog és folyóirat profiljába illeszkedő, – a közjog területét tágan értelmezve – legfrissebb tudományos hírekről, álláspontokról, az egyes közjogi szervek döntéseiről első kézből nyújtson információt az olvasóközönségnek.

A lengyel Alkotmánybíróság már döntött: az uniós jog nem írhatja felül a tagállami alkotmányt*

1. Az európai jog elsőbbsége

Az elsőbbség elve az európai jog egyik alapelve, mely az európai jognak a nemzeti jogok feletti elsőbbségét biztosítja. Ez az elv abszolút, azaz minden kötelező erejű európai jogi aktusra érvényes, attól függetlenül, hogy elsődleges jogból vagy másodlagos jogból származik-e, illetve egy jogi aktus attól függetlenül alárendelt ennek az elvnek, hogy azt a tagállam végrehajtó vagy törvényhozó hatalma hozta meg, és ugyanígy a bíróságok is alárendeltek az elsőbbség elvének, ugyanis az általuk kialakított ítélkezési gyakorlatnak az uniós jogot tiszteletben kell tartaniuk.

Az Európai Unió Bíróságának álláspontja alapján az előbb felsoroltakon kívül az egyes nemzeti alkotmányok is alá vannak rendelve az elsőbbség elvének, így a tagállami bírák feladata, hogy az európai joggal ellentétes alkotmányi szintű rendelkezések alkalmazására ne kerüljön sor. Az elvet tehát főszabály szerint kötelesek betartani, amennyiben pedig a tagállami bírának kétségei merülnek fel az elsőbbség elvének alkalmazásával kapcsolatban, úgy élhetnek az előzetes döntéshozatali eljárás eszközével.

Azonban fontos kihangsúlyozni, hogy az elsőbbség elvét nem az alapító szerződések alakították ki, hanem az Európai Unió Bíróságának gyakorlata, így a tagállamok kezdetekben ózdkodva fogadták el és emiatt is helyezték a középpontba azt az álláspontot, hogy ez az elv csak azokon a területeken érvényesül, amelyek esetében a tagállamok hatásköröket ruháztak át az alapító szerződések keresztül az Európai Unióra. Ha pedig az Európai Unió ezen túl alkot jogot, akkor az nem létező jogi aktus, így nem bírhat elsőbbséggel.

A joggyakorlat alapján ma már megállapítható, hogy az uniós jog elsőbbsége a tagállamokban általánosan érvényesül, így a tagállamok bíróságai is elfogadják azt. Az elsőbbség elvével kapcsolatban a problémák főleg az uniós jog és a tagállami alkotmányos rendelkezések között merülnek fel, itt érte az elvet a legkomolyabb támadás.

* Készítette: *Szabó Sarolta*, joghallgató, DE ÁJK

Ezek alapján megkülönböztetjük azokat a tagállamokat, melyeknek felsőbb bírósági elismerik az uniós jog elsőbbségét, érvényesülését az alkotmányos szintű normákkal szemben is, azonban a másik csoportot azok az államok alkotják, amelyek alkotmánybíróságai nem ismerik el az uniós jog elsőbbségét az alkotmányos szabályokkal szemben.

Úgy tűnik, hogy jelenleg az utolsó csoportba sorolható a lengyel alkotmánybíróság is, a nemrég hozott és lentebb ismertetett döntése alapján.

2. Előzmények

Az Európai Unió és Lengyelország régóta hadban áll az uniós jog érvényesülésének kérdésével kapcsolatban, ugyanis Lengyelország már a csatlakozása óta vonakodva áll az uniós jog elsőbbségéhez. A legfrissebb döntés meghozatalának a lengyel Alkotmánybíróság többször nekifutott, melynek előzménye, hogy az Európai Unió Bírósága határozatban ítélte el a lengyel kormánypárt igazságügyi reformját, melyben a Bíróság szerint a lengyel Legfelső Bíróságnak a tevékenységét fel kellene függesztenie, mert tagjait – ahogyan a többi bírót is – a köztársasági elnök nevezte ki politikai alapon, nem pedig a bírói kar által megválasztott testület javaslatára. Így a luxemburgi testület szerint a bírákra vonatkozó ezen fegyelmi felelősségi rendszer ellentétes az uniós joggal.

A lengyel Alkotmánybíróság testülete a fenti eseményeket követően a kormányfő 2021. márciusban tett indítványa alapján látott neki a lengyel alkotmány és az uniós jog elsőbbsége közötti kapcsolat vizsgálatának, mely alapján 2021. októberében arra a következtetésre jutott, hogy a lengyel alkotmánnyal ellentétesek azok az uniós előírások, melyek felhatalmazzák a bíróságokat az államfő által kinevezett bírák felülvizsgálatára. Ezen túlmenően a lengyel alkotmánnyal az Európai Unió alapszerződésének azon rendelkezései is ellentétesek, melyek a bíróságokat egyrészt arra hatalmazzák fel, hogy a nemzeti alkotmányokat figyelmen kívül hagyhassák, másrészt, hogy korábban érvénytelenített jogszabályok alapján hozhassák meg döntéseiket. Továbbá a lengyel Alkotmánybíróság szerint a lengyel alaptörvénnyel ellentétesek azok a lépések is, amelyeket Brüsszel a Lengyelország által ráruházott hatásköröket átlépve tesz meg, mindezt az uniós alapszerződés alapján.

A lengyelek tehát a luxemburgi testület álláspontját elutasították és végül a szuverenitás kérdésével kapcsolatban arra a következtetésre jutottak, hogy az „uniós beleszólás” nem feltétlenül alkotmányos, mert attól, hogy egy állam Unió tag, abból nem következik, hogy a Bíróság döntéseinek elsőbbsége lenne, és az Unióhoz való csatlakozásból sem következik az, hogy Lengyelország lemondott volna a szuverenitásáról az Unió részére.

Így a lengyel Alkotmánybíróság az uniós alapszerződés egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek ítélte, és érvelése szerint az uniós jog nem áll a hazai alkotmány felett. Különösen nincs „beleszólása” az EU-nak a Brüsszel által bírált igazságügyi reformra, ugyanis azokon a területeken, melyek nem lettek az Unióra átruházva, csak a lengyel jog az érvényes.

3. Az Európai Bizottság érvelése

Míg számos vélemény szerint a döntés Lengyelországnak az EU-ból való kilépését jelzi, addig a lengyel kormánypárt elnöke úgy nyilatkozott, hogy erről szó sincs, csupán a lengyel Alkotmánybíróság szerint az Európai Unió ma visszaél az alapszerződésekkel, és emiatt ezeket pontosítani kell.

A lengyel döntésre reagálva az Európai Bizottság szerint a döntés súlyos következményekkel járhat az európai jog elsőbbségére nézve, hiszen gyengítheti azt. A közleményében kijelentette, hogy a Bizottság fenntartja és megerősíti az uniós jogrendjének alapelveit, így azt, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, afelett áll, ideértve az alkotmányos rendelkezéseket is. A Bizottság szerint a lengyel döntés nemcsak az uniós jog elsőbbségét kérdőjelezi meg, hanem ezzel az Európai Unió Bíróságának és az Európai Uniónak a tekintélyét. A Bíróság minden határozata kötelező továbbra is a tagállamok hatóságaira és bíróságaira nézve.

A Bizottság következő lépése az lesz a lengyel döntéssel kapcsolatban, hogy megvizsgálja és ha kell, él az uniós szerződésekben lefektetett hatáskörükkel annak érdekében, hogy az uniós jog elsőbbségét és alkalmazását biztosítsák.

„Az Európai Unió az értékek és a jog közössége, amit minden tagállamnak tiszteletben kell tartania. Az európaiakat megillető, az uniós szerződésekből eredő jogokat védeni kell, függetlenül attól, hogy hol élnek az Európai Unióban.”

4. Záró gondolatok

Látható, hogy a lengyel Alkotmánybíróság az alkotmányukat egy leronthatatlan értéknek tekinti és részben kizárja azt, hogy az uniós által alkotott joganyag érvényesüljön Lengyelország területén.

Felmerül a kérdés, hogy milyen hatása lehet az Európai Unió jogrendszerére az, ha egy tagállama ilyen álláspontot képvisel és nem hatja végre a Bíróság döntéseit. Egyértelmű, hogy minden ilyen eset gyengíti a közösségi jogrendszer erejét, és az abba vetett hitet. Amennyiben a közösségi jog nem hatékony, úgy egyik tagállam sem fogja elhinni, hogy bármilyen hátrány is érheti egy-egy döntés be nem tartása esetén, így ez újabb és újabb jogsértésekhez vezetne, amely nyilván megbontja az Unió rendszerét és erejét. Ha ilyen jellegű szisztematikus jogsértésekről van szó, melyek során a tagállam arra hivatkozik, hogy a saját joga elsőbbséget élvez az uniós joggal szemben, így nem kell azt végrehajtania, akkor a többi állam ezt valószínűleg nem fogja eltűrni.

Ha az elsőbbségi jogról több vita is gerjed, az akár rossz következményhez és problémákhoz vezethet, olyanokhoz is például, hogy újra kellene rendezni a tagállamok közti, és/vagy a tagállamok és az Unió intézményei közötti viszonyokat.

Források jegyzéke:

- [Világ: Reagált az Európai Bizottság a lengyel Ab-döntésre: az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben | hvg.hu](#)
- <https://index.hu/kulfold/2021/10/07/dontott-a-lengyel-alkotmanybirosag-nincs-jogelsobbsege-az-cu-nak/>

- <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20211012/ido-kerdesese-es-magyarorszagon-is-sor-kerulhet-olyan-vitara-ami-lengyelorszag-es-az-eu-kozott-zajlik-504794>
- <https://hirnavigator.hu/hir/2292152-a-lengyel-alkotmanybirosag-hadat-uzent-az-unios-jognak>
- <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211007/sulyos-dontes-lengyelorszagban-az-eu-s-alapszerzodes-egyes-pontjai-osszeegyeztethetetlenek-az-alkotmannyal-504224>
- https://hvg.hu/vilag/20211007_A_lengyel_Alkotmanybirosag_hadat_uzent_az_unios_jognak
- https://hvg.hu/vilag/20210506_Lengyel_igazsagszolgalattas_ujabb_konfliktus_varhato_az_EU_birosagaval
- https://hvg.hu/vilag/20211007_Reagalt_az_Europai_Bizottsag_a_lengyel_Abd_ontesre_az_unios_jog_elsobbseget_elvez_a_nemzeti_joggal_szemben
- <https://telex.hu/kulfold/2021/10/08/lengyelorszag-europai-unio>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548>
- https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch0..

:

Az AB szerint nem okoz hátrányos megkülönböztetést a védettségi igazolvány szabályozása*

Az Alkotmánybíróság 2021. október 19-én alkotmányjogi panasz útján hozott döntést a védettségi igazolványt szabályozó kormányrendelet alkotmányossági kérdésében, mely témában közel ezer beadvány érkezett a bírósághoz.

A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 2020. november 11. napjával, a koronavírus-járvány második hulláma alatt lépett hatályba és számos, a járvány terjedését lassító intézkedést vezetett be, például éjszakai kijárási korlátozást este 8 és reggel 5 óra közötti időszakra, gyülekezési tilalmat, éttermekben a helyben fogyasztás megtiltását, üzletek nyitvatartási idejének korlátozását, a temetések és esküvők létszámának korlátozását. Az oltási program indulása nyomán 2021. február 13. napján lépett hatályba a koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet, amely védettségi igazolványra tette jogosulttá azokat, akik felgyógyultak a COVID-19 betegségből vagy védőoltást kaptak ellene. Az oltási program fellendülése nyomán a védelmi intézkedésekről szóló kormányrendeletek módosítása során olyan intézkedések is születtek, amelyek a védettségi igazolvánnyal rendelkező személyeket a koronavírus-világjárvánnyal összefüggő bizonyos korlátozások alól mentesítenek.

* Készítette: *Németh-Kiss Szófia*, joghallgató, DE ÁJK

A mentesülésre vonatkozó rendelkezésekkel szemben – amelyek a védettségi igazolvánnyal rendelkezők számára az azzal nem rendelkező személyekhez képest többletjogosítványokat adtak – közel ezer indítványozó nyújtott be alkotmányjogi panaszt és mivel az indítványok szövege lényegében azonos volt, vagy egymással megegyezett, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot egy eljárásban folytatta le.

Az indítványozók szerint a szabályozás diszkriminatív, aránytalanul hátrányos helyzetbe hozza mindazokat, akik egészségügyi kockázatok miatt nem veszik fel az oltást és ezért nem jogosultak koronavírus elleni védettségük igazolására. Továbbá ez súlyos alapjogsérelmet jelent, mivel sérül az emberi méltóság részét képező önrendelkezési jog is. Az indítványozók szerint a rendkívüli jogrend sem ad felhatalmazást a jogalkotó számára az emberi méltósághoz való jog korlátozására.

Az Alkotmánybíróság szerint az indítványok nem megalapozottak. A döntés szerint nem áll fenn diszkrimináció, mivel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom olyan élethelyzetekre áll fenn, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja. Az Alkotmánybíróság már többször kifejtette, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Ez azt jelenti, hogy abban az esetben minősül alaptörvény-ellenesnek a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Azok, akik védettségi igazolvánnyal rendelkeznek, mert az oltást felvették vagy a fertőzésen átesetek, nem alkotnak homogén csoportot azokkal, akik személyében ez a feltétel nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a veszélyhelyzet idején egyes alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető az Alaptörvény alapján, vagy az Alaptörvényben megállapított mértéken túl korlátozható. Ez alapján elfogadható a jogkorlátozás legitim céljaként a koronavírus-járvány leküzdése, az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése és a károk enyhítése. Mivel a jogalkotó rendszeresen felülvizsgálta a korlátozó intézkedések fenntartásának szükségességét eleget tett az Alaptörvényből fakadó kötelezettségének is.

A határozat megállapította, hogy mivel az oltás felvételét a kormányrendelet nem tette kötelezővé, és ilyet az indítványozók sem állítottak, nincs érdemi összefüggés a támadott szabályozás és az emberi méltósághoz való jog, azon belül az önrendelkezési jog között sem. Az Alkotmánybíróság tanácsa ezért az indítványokat elutasította.

Források jegyzéke:

- 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről

- 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet a koronavírus elleni védetség igazolásáról
- <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/nem-utkozik-a-diszkriminacio-tilalmaba-a-vedettsegi-igazolvanyhoz-fuzott-tobbletjogositvanyokra-vonatkozo-szabalyozas>
- Magyarország Alaptörvénye XV. cikk (2) bekezdés
- 3188/2017. (VII. 21.) AB határozat
- 3073/2021. (III. 4.) AB határozat

A héavisszatérítés iránti kérelem összecszerúsége és a kiállított számlán szereplő összeg közötti eltérés ügyében döntött az EUB*

CHEP Equipment Pooling a belga jog szerint alapított társaság, amely a logisztikai ágazatban folytat raklapok forgalmazására irányuló tevékenységet. A társaság a Magyarországon vásárolt raklapok, a különböző tagállamokban működő, leányvállalatainak történő bérbeadásával foglalkozik.

1. Bevezetés

A CHEP Equipment Pooling a közös hozzáadottértékadó (HÉA) -rendszerrel szülő, 2006/112/EK tanácsi irányelv értelmében “nem a visszatérítés helye szerinti tagállamban letelepedett adóalany” minősül, ezen irányelv 9. cikkének (1) bekezdése alapján ilyenek minősül *minden olyan adóalany, aki nem a visszatérítés helye szerinti tagállamban, hanem egy másik tagállam területén telepedett le.* Továbbá ezen irányelv 171. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy “azon adóalany részére, aki nem telepedett le abban a tagállamban, ahol a HÉA hatálya alá tartozó termékeket szerez be, szolgáltatást vesz igénybe vagy termékimportot teljesít, de egy másik tagállamban letelepedett, a HÉA-visszatérítés a [2008/9] irányelvben megállapított részletes szabályoknak megfelelően történik, amely értelmében “*minden egyes tagállam a nem a visszatérítés [helye] szerinti tagállamban letelepedett valamennyi adóalanyt visszatéríti az ebben a tagállamban számára más adóalany által végzett termékértékesítéshez, illetve szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódóan, vagy az ebbe a tagállamba irányuló termékimporthoz kapcsolódóan felszámított HÉA-t,*” amennyiben az érintett termékeket és szolgáltatásokat a 2006/112/EK irányelv 169. cikkének a) és b) pontjában említett ügyletek céljaira, illetve a 2006/112/EK irányelv 194–197. és 199. cikkével összhangban a héa megfizetésére kötelezett személyek részére teljesített ügyletek céljaira használják.

2. Héa-visszatérítés iránti kérelem

A CHEP Equipment Pooling társaság belga héaalanyként a Magyarországon 2016. január 1-je és december 31. között megvásárolt raklapok és igénybevett szolgáltatások

* Készítette: *Karácsony Roxána*, joghallgató, DE ÁJK

után kérelmet nyújtott be a magyar hatóságokhoz előzetesen felszámított hea visszatérítése iránt. Az elsőfokú adóhatóság, 2017. november 2-án további információkra vonatkozó dokumentumok benyújtására kérte az alapeljárás felperesét, tekintettel arra, hogy a visszatérítési kérelemben a CHEP Equipment Pooling néhány olyan számlát is megjelölt, amelyek tekintetében a hea már visszatérítésre került, valamint eltéréseket találtak a kimutatásban szereplő heaösszegek és az ahhoz csatolt számlákon feltüntetett heaösszegek között. Ezt követően az adóhatóság a társaság által rendelkezésre bocsátott kiegészítő dokumentumok vizsgálatát követően 2017. november 29-i határozatában 254 636 343 forint (HUF) összeg erejéig helyt adott a CHEP Magyarország hea-visszatérítés iránti kérelmének, azonban 92 803 004 HUF összeg erejéig megtagadta a visszatérítést.

A társaság által benyújtott hea-visszatérítés iránti kérelmeket az elsőfokú adóhatóság három kategóriába sorolta. A hatóság nem adott helyt, azon kérelmek tekintetében, amelyek már visszatérítésre kerültek. Másodszor, azon kérelmek vonatkozásában, ahol a HÉA összege magasabb volt a kapcsolódó számlán feltüntetett összegnél, csak a számlán szereplő összeg erejéig teljesítette a visszatérítést. *“Harmadszor, azon kérelmeket illetően, amelyekben a HÉA összege alacsonyabb volt a kapcsolódó számlán szereplő összegnél, kizárólag a visszatérítési kérelemben szereplő összeg erejéig teljesítette a visszatérítést.”* A társaság az adóhatóság döntését kifogásolva, a kérelmek harmadik csoportját illetően arra hivatkozott, hogy a számlákon feltüntetett HÉA összege elméletileg magasabb összeg tekintetében keletkezett hea-visszatérítési jogot, mint amelyet ő maga a kimutatásban kért. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága helybenhagyta az elsőfokú adóhatóság határozatát, arra hivatkozva, hogy a harmadik kérelemcsoport vonatkozásában az eltérések kijavítására új kérelem benyújtása nélkül nem, új kérelem benyújtására pedig a vonatkozó jogvesztő eljárási határidő lejárta miatt már nem volt lehetőség, valamint hozzátette, hogy az elsőfokú adóhatóság nem volt köteles további kiegészítő információkat kérni a társaságtól, mivel az alapügy tényállása könnyen megállapítható volt. Ezt követően az alapeljárás felperese keresetet nyújtott be az elsőfokú bírósággént eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (Magyarország).

3. Előzetes döntéshozatal

Az elsőfokú bíróság elutasította a keresetet, azzal az indokkal, hogy *“a visszatérítéshez való jog, az eljárás megindítása és az említett visszatérítéssel érintett hea összegének meghatározása magától az adóalanytól függ, és hogy azáltal, hogy helyt adnának az alapeljárás felperese által benyújtható hasonló keresetnek, kiüresítenék a visszatérítési kérelem intézményét”*. Az elsőfokú bíróság döntése kapcsán a társaság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, arra tekintettel, hogy a bíróság megsértette a hea-semlegességnek a 2006/112 irányelv 1. cikke (2) bekezdésében foglaltakat.

A Kúria az eljárást felfüggesztette és a másik tagállamban letelepedett adóalanyok részére teljesítendő hea-visszatérítést szabályozó 2008/9 irányelv 20. cikkének (1) bekezdésének értelmezését kérte az Európai Unió Bíróságától, amelyben arra kérdésre várt választ, hogy az irányelvvvel ellentétes e az, ha azon tagállam adóhatósága, amelyben egy másik tagállamban letelepedett adóalany hea-visszatérítés iránti kérelmet

nyújt be, úgy ítéli meg, hogy elegendő információval rendelkezik ahhoz, hogy az említett kérelmet anélkül bírálja el, hogy ezen adóalanyt további információk szolgáltatására hívna fel, annak ellenére ha a visszatérítési kérelem és a számla nyilvánvaló, az adózó terhére számszaki eltérést mutat.

4. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

Az EUB kiemelte, hogy a visszatérítéshez való jog uniós szabályozás által bevezetett közös héarendszer egyik alapelvét képezi, amely főszabály szerint nem korlátozható és amelynek célja hogy *“a vállalkozót teljes egészében mentesítse a valamennyi gazdasági tevékenysége keretében fizetendő vagy megfizetett héa terhe alól. A közös héarendszer ebből következően valamennyi gazdasági tevékenység adóterhét illetően biztosítja a semlegességet, függetlenül e tevékenységek céljától és eredményeitől, feltéve hogy az említett tevékenységek főszabály szerint maguk is héakötelesek”*. Ennek kapcsán a héasemlegesség alapelve megköveteli, hogy az előzetesen felszámított héa visszatérítésére sor kerüljön, ha az anyagi jogi követelmények teljesülnek, abban az esetben is ha az adóalany bizonyos alaki követelményeknek nem tett eleget.

Az ügyben a magyar adóhatóság azután, hogy megállapította az eltéréseket a visszatérítési kérelem feltüntetett héaösszegek és az e kérelem alátámasztására benyújtott számlákon szereplő összegek vonatkozásában a 2008/9 irányelv 20. cikke (1) bekezdése alapján kiegészítő információkat kért az alapeljárás felperesétől, azonban a továbbiakban nem kért további kiegészítő információkat, mivel úgy ítélte meg, hogy elegendő információval rendelkezik ahhoz, hogy határozatot hozzon a visszatérítési kérelemről. Ugyanis az adóhatóság az adóalany által szolgáltatott adatok alapján a korábban ismertetett három kérelemtípust azonosított, amelyek közül az alapeljárás felperese a harmadik típus elutasítását kifogásolta. Ez utóbbi megtagadása mögött az adóhatóság azon megítélése áll, hogy *“kötve van a visszatérítési kérelemben feltüntetett héaösszeghez, és nem kívánt az abban foglaltnál többet visszatéríteni, még akkor sem, ha a számlákon szereplő héaösszeg potenciálisan magasabb visszatérítéshez való jogot keletkeztetett”*, továbbá az adóalanyt terhelő kötelezettsége, hogy viselje a saját adminisztratív magatartásának következményeit. Az EUB felhívta a figyelmet arra, ha valamely tagállam uniós jogot hajt végre, úgy a megfelelő ügyintézéshez való jogból eredő követelményeket alkalmazni kell az adóellenőrzési eljárásban is, ennek kapcsán pedig az alapügyben eljáró adóhatóság, a rá háruló ellenőrzési kötelezettsége keretében szükséges, hogy minden körülményre kiterjedő *“gondos és pártatlan”* vizsgálatot folytasson le. Tehát, amennyiben az adóalany hibás visszatérítési kérelmet nyújt be, és azt sem ő, sem az adóhatóság nem veszi észre, úgy az adóhatóság felelőssége nem megállapítható, kivéve ha a hiba könnyen észlelhető, amely megállapítása a megfelelő ügyintézés elve alapján rá háruló ellenőrzési kötelezettségének körébe esik.

Az EUB érvelése alapján az adóhatóság a megfelelő ügyintézés elve alapján és a héa-semlegesség elvével összhangban, az előzetesen felszámított héa visszatérítését - az anyagi jogi követelmények teljesülése esetén - abban az esetben is biztosítani kell, ha az adóalany bizonyos alaki követelményeknek nem tett eleget. Ha a hatóság *“kérelmének módosítására hívja fel az adóalanyt azt követően, hogy a hatóság az e kérelmet érintő hibát tárt fel, meg kell állapítani, hogy mivel a módosításra irányuló kérelem az eredeti kérelemhez kapcsolódik, azt úgy kell tekinteni, mint amelyet ez utóbbi kérelem*

időpontjában, vagyis az alapügyben szóban forgó körülmények között a jogvesztő határidő lejártát megelőzően nyújtanak be.” Következésképpen, abban az esetben, ha az adóhatóság az adóalany “kellően feltárt hibáját” követően meg tudja állapítani a visszatérítendő héa összegét, a megfelelő ügyintézés elve alapján köteles kellő gondossággal tájékoztatni az adóalanyt azért hogy felhívja őt a visszatérítési kérelemnek módosítására, hogy annak helyt adhasson.

5. Záró gondolatok

Az EUB megállapította, hogy a nem a visszatérítés helye szerinti tagállamban, hanem egy másik tagállamban letelepedett adóalanyok részére a 2006/112 irányelvben előírt hozzáadottérték-adóvisszatérítés részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2008. február 12-i 2008/9/EK tanácsi irányelv 20. cikkének (1) bekezdését az adósemlegesség és a megfelelő ügyintézés elvére tekintettel úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha a visszatérítés helye szerinti tagállam adóhatósága észleli, hogy a héavisszatérítési kérelem összecszerúsége és a kiállított számlán szereplő összeg között eltérés van, anélkül, hogy előzetesen, kellő gondossággal felhívna az adóalanyt, hogy kérelem útján módosítsa a kérelmét, amelyet az eredeti kérelem időpontjával azonos időben benyújtottnak kell tekinteni.

Az Európai Bizottság intézkedéscsomagot jelentett be az energiaválság kezelésére, átvészelésére*

Az október 21-én tartott EU csúcson megszületett intézkedéscsomag fontos körülménye a nagymértékben megemelkedett gáz- és áramárak hatása, amit minél inkább enyhíteni kellene a következő hónapokban a sérülékeny lakossági fogyasztói és kis- és középvállalkozói-körben. Bár a testület szerint az árak visszaesése akár tavaszig is eltarthat, mindenképpen fontos volt tisztázni, hogy a jelenlegi jogi keretek között mit is tehetnek rövid-, illetve középtávon az uniós tagállamok.

Az anyag- és energiaválság igazán veszélyessé az utóbbi 40-50 évben vált. Szembesülnünk kellett azzal a ténnyel, hogy a Föld erőforrásai nem kimeríthetetlenek, és, ha folytatjuk a luxusfogyasztást, az emberiség néhány generáció során felhasználja a teljes nyersanyag- és energiakészletet. Az energiának a pénzben kifejezett ára mellett a társadalom igen magas környezeti árat fizet a használatáért, az emberek és a környezet egészségének károsításával. A kvótakereskedelem beindítása és a karbon vám bevezetése mellett az uniós vezetők további döntéseire van szükség a szén-dioxid-kibocsátás visszaszorítására.

Az október végi EU-csúcs eredménye és zárónyilatkozata alapján utaltak az uniós állam- és kormányfők arra, hogy a tagállamok meghatározott lépések segítségével önállóan oldják meg a problémákat. Emellett azzal is tisztában vannak, hogy rövidtávon

* Készítette: **Szutor Beáta Bella**, joghallgató, DE ÁJK

nem igazán lehet letörni érdemben az áram- és gázárakat, ezért inkább a lakosság és a kis- és középvállalkozások, mint sérülékeny fogyasztók helyzetének javítására kell fókuszálni azokkal a lépésekkel, amelyeket az említett intézkedéscsomagban meghatároztak. Beleírták még azt is a nyilatkozatba, hogy meg kell vizsgálni az európai áram- és gázpiac működését, és mérlegelni kell olyan közép- és hosszú távú intézkedések foganatosítását, amely a háztartásokat és a vállalkozásokat segítené, hogy megfizethető áron jussanak energiához. Azonban ebből is érezhető, hogy még a tagállamok szoros együttműködése során sem igazán lehetséges már rövidtávon letörni az árakat.

Brüsszeli felhatalmazással a tagállamok a rövid távú intézkedések között megtehetik, hogy rendkívüli állami juttatásokat adnak a rezsizsámlák kifizetéséhez, ideiglenesen engedélyezik a számlafizetés halasztását, illetve beépíthetnek olyan intézkedéseket is a nemzeti szabályozásba, mint például hogyan gátolják meg a nem-fizető fogyasztók leválasztását a hálózatokról (órakikapcsolás, leszerelés). A Bizottság szerint az előbb említett lépéseket a tagállamok a szén-dioxid kvóták értékesítéséből származó bevételekből is finanszírozhatják, illetve az energiaárakra rakódó adókból is azok célzott csökkentésével. Természetesen a megújuló energia is említésre került az intézkedéscsomagban úgy, hogy a tagállamoknak elő kell segíteni az ezen energia vásárlási szerződésekhez való szélesebb körű hozzáférést, és támogassák azokat kiegészítő intézkedésekkel.

A tagállamok speciális intézkedések belefoglalását is szorgalmazták a zárónyilatkozatba. A cseh miniszterelnök függetlenné szeretne válni az orosz gáztól, ezért olyan gázszerződés megkötésére biztatott másokat, amely ezt lehetővé teszi. A Bizottsági elnök szerint azonban ez pont gátolná az EU klímavédelmi erőfeszítéseit.

A nukleáris energia is kiemelt téma volt; az EU-csúcs előtt tíz tagállam, köztük Magyarország is írásban szorgalmazta annak zöld energiaforrásként való elfogadását a zöld taxonómia rendeletben, de ez erős ellenállásba ütközött az atomenergia-ellenes Luxemburggal és Ausztria vezetőjével, így erről nem került bele semmi a zárónyilatkozatba.

A zárónyilatkozatba ezen kívül még belekerült, hogy az Európai Tanács felkéri az Európai Beruházási Bankot, hogy vizsgálja meg, hogy – a jelenlegi tőkéje által biztosított mozgástéren belül – miként gyorsíthatók fel az energetikai átalakulást szolgáló beruházások, annak érdekében, hogy csökkenjen a jövőbeli zavarok kockázata, és teljesüljenek Európa globális konnektivitást célzó törekvései.

Összességében megállapítható, hogy az Európai Tanács következtetései az energiáról elég sok pontot tartalmazva a legfontosabb témaköröket felölelik, a tagállamok vezetői mellett a Bizottságot, a Tanácsot, és az Európai Beruházási Bankot utasításokra szólítja fel. A zárónyilatkozat utolsó pontjában megfogalmazásra került az is, hogy az Európai Tanács folyamatosan figyelemmel fogja kísérni a helyzet alakulását, és decemberben visszatér a kérdésre.

Források jegyzéke:

- <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/10/22/european-council-conclusions-on-covid-19-energy-trade-and-external-relations-21-october-2021#>

- <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211022/energiavalsag-eldontottek-az-eu-vezetok-hogy-mindenki-oldja-meg-maga-otthon-a-bajokat-506578>
- <http://globalproblems.nyf.hu/globalis-problema/anyag-es-energiavalsag/#labl>
- <https://forbes.hu/zold/raallt-az-eu-a-szen-dioxid-kibocsatas-visszaszori...>

SZERZŐINK FIGYELMÉBE

A Közjavak folyamatosan várja a minimum 10.000, maximum 25.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat a szerkesztőbizottság részére az alábbi e-mail címre kérjük megküldeni: bartha.ildiko@law.unideb.hu

A szerkesztőbizottság által befogadott tanulmányok hagyományos módon, a negyedévente megjelenő elektronikus folyóiratban, valamint az interaktív kozjavak.hu blogoldalon is megjelennek. Erre tekintettel a tanulmányok elkészítését és benyújtását kétféle formában kérjük megtenni.

Formai követelmények

A tanulmányokat word dokumentumban, Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, normál sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegszövegi lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorközi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni.

1. Blog változat:

Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvényszöveg, tanulmány, jelentés stb.), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

Példa:

"Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat ([Infotv. 3. § 5.](#)) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.

Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük a folyóirat változathoz lentebb megadott hivatkozási rendszer szerint.

2. Folyóirat változat:

Könyveknél:

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex, 35-40.

Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:

Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther, Richard–Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:

Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54. old.” és angol szakirodalomnál „pp. 34–54.”

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2022 MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható.

Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.