

Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

dr. Miskolczi Barna

Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi  
védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen

*A doktori értekezés tézisei*

Témavezető:

Prof. Dr. Gál István László  
tanszékvezető egyetemi tanár

Pécs

2018.

## Problémafelvetés, a kutatás célkitűzései

Mi a baj az európai büntetőjoggal, mi a baj az Európai Ügyészséggel? Valóban csak néhány tagállam túlzott föderalista törekvése, néhány túlbuzgó, fantasztá jogtudós, és szélsőségesen uniópárti értelmiségi valóságtól elrugaskodott vágyálma volna? Vagy ellenkezőleg: néhány tagállam szűklátókörűsége, néhány középkori gondolkodású büntetőjogász makacssága akadályozza egy nagyszerű ötlet megvalósulását? Akárhogy is, az európai büntetőjoggal valami baj biztosan van. Hogyan lehet a büntetőjog - egy évezredes jogág - ennyire megosztó? Láttunk persze parázs vitákat például a halálbüntetés körül, és időről időre a viták napirendjén vannak más büntetőjogi jellegű kérdések is, de az európai büntetőjog ügye agyagba ragadt kocsiként kecmergett előre. Mi lehet ennek az oka? Számtalan könyv, cikk, vita és előadás szólt és szól mind az erősebb büntetőjogi integráció mellett, mind pedig ellene. Csak éppen arra nem kapunk választ, hogy miért kell egyáltalán akár *pro*, akár *contra* érvelni. Amennyiben ugyanis egyértelműen rossz volna az integráció gondolata ezen a területen, úgy el kellene vetni azt, amennyiben pedig egyértelműen jó, úgy ki kellene teljesíteni az integrációt e területen is. Mégsem ez történik: az egyes országokon belül is megosztott a jogi szakma és a tudomány, európai uniós szinten pedig a tagállamok véleménye annyira különböző, hogy például az Európai Ügyészséget illetően a közösség ketté is szakadt „résztvevő” és „kimaradó” tagállamokra, ezzel tesztelve az elsődleges uniós jog biztosította megerősített együttműködés intézményét.

Jogi és szakmai oka van a szorosabb büntetőjogi integráció iránti igénynek és ugyanilyen oka van az ettől való idegenkedésnek is, ezért ez a terület a jogtudomány eszközeivel kutatható. Értekezésemben annak eredtem a nyomába, hogy miért torpant meg az EU integrációjának fejlődése a büntetőjog előtt. Mi lehet az az akadály, ami épp a büntetőjogot teszi a tagállami és az uniós jog harmonikus együtt-létezésének rendszerén némiképp „kívülálló” jogággá, nem teljes, de mindig érezhető inkompatibilitásban tartva azt.

Azt jól tudjuk, mert számtalanszor hallottuk, hogy „a büntetőjog a nemzeti szuverenitás utolsó bástyája” de ha csak innen, a szuverenitás felől közelítjük meg a kérdést, akkor elképzelhető, hogy tévútra jutunk. Sok „bástya” elesett, sok áll még, de vajon egy jogág működőképessége valóban csak attól függ, hogy a „bástyája” szuverén talajon áll-e?

Értekezésem abból az alapvetésből indul ki, hogy az európai büntetőjogot körülölelő viták (nem csak az Európai Ügyészség vitái, de alapvető fogalmi viták is) egyfajta anomáliára mutatnak rá. Ez az anomália abból fakad, hogy az európai büntetőjogot (annak a

legszűkebben vett értelmében) eleddig úgy képzeltük el, hogy – von Clausewitz mondását kissé átalakítva – az „*a nemzeti büntetőjog folytatása uniós eszközökkel*”. Az Európai Unió azonban Max Weber-i értelemben nem szuverén állam, nincsenek állami ambíciói, főbb céljai sem az állami létehez kötöttek, hanem a gazdasági és egyéb jellegű integráció létrehozásához és fenntartásához. Miért gondoljuk, hogy a tagállami jog – ami a nemzeti célok elérésének az eszköze – ugyanazt jelenti és ugyanúgy fog „működni”, mint az európai uniós jog – ami pedig az EU céljainak az eszköze? Más jogágak esetében a különbség jól detektálható. Létezik uniós „párja” sok nemzeti jogágnak, például van nemzeti és uniós versenyjog, nemzeti és uniós agrárjog, kereskedelmi jog, stb. Csakhogy amíg semmiféle gondot nem okoz elfogadni azt, hogy a nemzeti versenyjognak, agrárjognak, stb., *teljesen más a feladata és a célja, mint az uniós versenyjognak, agrárjognak, stb.*, a büntetőjogi gondolkodás nem engedi ki a markából a tagállami szinten már jól megszokott fogalmakat, célokat.

Az értekezés az európai büntetőjog „hagyományos” büntetőjogi megközelítése mellett kísérletet tesz a kérdés „másik oldalról”, az európai uniós jog felől való megközelítésére is, hátha az EU céljainak azonosításával jobban feltárható, mi is lenne az európai büntetőjog valódi feladata. Vagyis: az eddigi megközelítés mellett (ami mindig a büntetőjog európai uniós vonatkozásait vizsgálta) új irányból (az európai uniós jog büntetőjogi vonatkozásai felől) is szemügyre veszi a kérdést.

E megközelítés premisszája az, hogy az Európai Unió – az utóbbi évek eseményei, fejlődése ellenére – mégis csak egy gazdasági *alapú* unió. A fentebb írtak szerint célja a gazdasági integráció fenntartása, minden egyéb célját azért képes elérni, mert a gazdasági integráció létezik.

Az integráció képes volt egy addig elképzelhetetlennek hitt eredményt elérni: olyan szintre tudta csökkenteni a népek között kétségkívül és letagadhatatlanul meglévő bizalmatlanságot, hogy a tagjai közt a történelemben addig példátlan módon, hosszú ideje nem tört ki háború. Ez volt az „alapító atyák” eredeti szándéka. Ők ráleltek az ehhez vezető útra is, arra, ami az érdekközpontú társadalomban az egyetlen út, mert a kincstárak, bankszámlák és zsebek világán vezet keresztül: a gazdasági integrációra. Európa ekkor már túl volt azon, hogy ideológiáktól várja a békét, a béke csak akkor válhatott valósággá, ha az országoknak és a gazdasági szereplőknek az *megéri*. Innentől kezdve az európai közösség állandó harcot folytat az *egység fennmaradásáért*. A politikai integráció egyszerűen nem tud megállni a saját lábán, így ahol valami hibát követ el, és a szétesés réme felmerül, a gazdasági integráció az egyetlen erő, ami képes összetartani az Uniót.

Francis Arthur Cockfield, az első Delors-Bizottság brit alelnöke, belső piaci biztos, a következőket mondta: „A Közösség folyvást előre felé halad, és soha nem hátra... Lehet, hogy időnként a fejlődés lelassul, sőt, úgy tűnhet, meg is áll. Ám idővel a fejlődés mindig újra beindul.”<sup>1</sup> Szép, majdnem hogy látnoki szavak. Milyen kár, hogy Lord Cockfield országa, e gondolattal együtt, éppen most távozik az Európai Unióból. Talán mégis jobban kellene vigyázni a gazdasági integrációra, és nem hagyni, hogy az idő előtti politikai integráció ekkora repedéseket támasszon?

Ahogy az évek során az integráció mélyült, egyre több területre terjedt ki. Ezzel együtt a büntetőjog-tudomány felfedezte, hogy ennek az integrációnak a büntetőjog szempontjából is számos kutatni- és művelni való területe van. A büntetőjog területén végbement európai integráció kutatása és eredményeinek a gyakorlatban történő alkalmazása azonban úgy tűnik, mintha elengedte volna egymás kezét, aminek a következménye az lett, hogy ezek az eredmények Európa-szerte a tagállami kodifikációkban, majd az annak nyomán kibontakozó bírósági és ügyészségi gyakorlatban néha egészen más formát nyernek, mint ami a jogalkotó eredeti szándéka volt. „Az egységesített jog funkcióját kizárólag annak egységes értelmezése esetén töltheti be. E tétel igaz a jogegységesítés valamennyi eredményét illetően: akár annak nemzetközi egyezményekben, mintatörvényekben megtestesülő produktumáról van szó, akár olyan *sui generis* jogrendszeréről, mint az Európai Unió joga.”<sup>2</sup> Az értelmezés végső soron a tagállami bírótól várja, rá hárul a felelősség, hogy az uniós jogban megtestesülő eredeti jogalkalmazói akaratot érvényre juttassa, mégpedig a belső jog és a közösségi jog alkotta sajátos (és kellőképpen idegen) környezetben. Mindez „egyfajta kétrendszerű párhuzamos gondolkodásra kényszeríti a nemzeti bírót, adott esetben egészen technikainak tűnő és nem csak tisztán jogi fogalmak esetében is.”<sup>3</sup> Ráadásul mennyivel nehezebb dolga van a tagállami büntetőbíróknak (és ügyész, ügyvéd és nyomozó kollégájának), hiszen a büntetőjog „betüremkedése” a közösségi jogba igencsak új keletű jelenség. Az európai integráció büntetőjogi hatásai már akkor is erős gondolkodásra készítették a tagállami jogalkalmazókat, amikor még az egész terület a III. pillér alá tartozott, és tárgya nem terjedt túl az igazságügyi együttműködésen. Soha nem szabad azonban elfelednünk, hogy a tagállami jogalkalmazó azt a jogot értelmezi, amit a nemzeti jog már befogadott. Ennél fogva a közösségi jog *első*

---

<sup>1</sup> READER, Shaun A.: Moving Forward, Never Backwards: Preventing Fraud in the European Union and Defining European Central Bank Independence, 27 Fordham Int'l L.J. 1509, 1568 (2004).1. o.

<sup>2</sup> VADASZ Vanda: Recenzió Sommsich Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén c. könyvről. In: Állam- és Jogtudomány, 2017/3. szám, 146. o.

<sup>3</sup> SOMMSICH Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén. Budapest, ELTE Eötvös kiadó, 2016., 7. o.

*értelmezője a magyar jogalkotó, illetve jogszabály-előkészítő kodifikátor. Neki kell azonosítani a közösségi jog célját, mégpedig pontosan; majd azt hűen át kell ültetnie a nemzeti jogba. A bíró ugyanis a nemzeti jogot fogja értelmezni elsőként.*

*A büntetőjog kérdésével az európai integráció viszonylag hamar szembesült, és ha valamit, azt biztosan el lehet mondani róla, hogy *évtizedek óta nem tud mit kezdeni vele. Sem igazán befogadni, sem igazán elengedni nem tudja.* Egyet azonban az integráció jelenlegi szakaszában biztosan nem tehet: hogy tudomást sem vesz róla.*

Ezért a jelen értekezés célja nem az európai büntetőjog fejlődésének a történeti bemutatása, nem is az európai büntetőjog alkotmányos alapjainak bemutatása és elemzése. Nem tárgya az európai büntető igazságszolgáltatás együttműködésének problematikája, az Európai Bíróság esetjoga, vagy az emberi jogi kérdéskör. Az Európai Ügyészség (a továbbiakban: Európai Ügyészség, vagy EPPO), valamint az eljárásjogi kérdések is kívül esnek a tanulmány érdeklődési körén. Nem terjed ki ennek az írásnak az ambíciója arra sem, hogy a szükségesnél nagyobb részletességgel – jogesetekkel – feldolgozza a hatályos magyar Btk. költségvetési csalás bűncselekményét, mert az inkább egy kommentárba illő téma lenne. (A szerző még azt sem döntötte el, a tényállást megalkotni, vagy megmagyarázni nehezebb – mindkettőben van tapasztalata...) Ezzel szemben megpróbál leásni a gyökerekig, és feltárni, hogy *mi a baj az európai büntetőjoggal*. Ennek keretében megvizsgálja, hogy hogyan ütközött bele egyáltalán az európai integráció a büntetőjogba, miként próbálták a kutatók a büntetőjogot európai keretek között értelmezni, miért nem sikerült egy egységes fogalom kialakítása, illetve a védelem tárgyának helyes azonosítása, milyen problémák keletkeznek ebből (miért nem segít, ha európai közösségi témához nemzeti büntetőjogi gondolkodással közelítünk). A fennálló jogi helyzet e problémáktól terhes, ennek ellenére kötelességünk implementálni a vonatkozó uniós jogot. Ezért ennek az uniós jognak (valamint annak, hogy a meglévő magyar büntetőjogi tényállás implementációja hogyan ment végbe) mélyebb vizsgálata nem kerülhető meg. Végül egy megoldási javaslatot is felvázol, jól tudván, hogy az integráció ezen szakaszában már nincs visszafordulás, pedig nem árt néha visszanyúlni a kezdetekhez, és megvizsgálni, hogy mi az, ami valójában védelemre szorul.

### **Az értekezés szerkezete**

Az értekezés az első részben az európai büntetőjog fogalmának sokszínűségén keresztül mutatja be a probléma lényegét, hogy tudniillik ahhoz, hogy egy (bármilyen) európai büntetőjogi témát tárgyaljunk, először azonosítanunk kell, hogy *melyik* meghatározást vesszük

alapul az elemzéshez. Ebből kiderül, hogy mi az elemzés tárgya. Az ugyanis, hogy „európai büntetőjog” és „európai bűncselekmények”, vagy „euróbűncselekmények”, önmagában nem mond semmit. A jelen értekezés bemutatja, hogy miért a legszorosabban véve „közösségi” büntetőjog-értelmezéssel dolgozik, és hogy miért tartja (eltérve nem csak a téma első nagy kutatóitól, de az uniós döntéshozók álláspontjától is) kizárólag az EU pénzügyi érdeke elleni csalásokat az igazi „euróbűncselekménynek”.

Az uniós értelemben vett csalást két megközelítés alapján vizsgáltam. A fogalmi alapvetések utáni részben elsőként a „*hagyományos európai büntetőjogi*” megközelítést elemzem, ami mentén jelenleg a büntetőjogi integráció halad. Ennek a kiindulópontja az EU pénzügyi érdekeinek a költségvetést sértő csalások elleni védelme, eredménye pedig a PIF Irányelv és az Európai Ügyészség (EPPO). A másik megközelítés, amit a legtalálóbban talán „*integrációs büntetőjog*”-nak lehet nevezni, abból a felismerésből keletkezett, hogy a „hagyományos” európai büntetőjog nem képes választ adni számos alapvető kérdésre. A következő rész ennek az inkább európai uniós közjogi megközelítésnek az alapján elemzi a csalásokat. Ehhez egy kicsit félre kell tenni a büntetőjogászai gondolkodást, és európai közjogásszá<sup>4</sup> kell válni, legalább annyira, hogy megértsük, mi is az a kötőerő, ami az EU-t a legtöbb viharon keresztül egyben tartja, vagyis *a belső piaci integráció*; hogyan is kerülhet ez veszélybe, miért és hogyan kell megvédeni. Ezt az európai versenyjog logikáján keresztül lehet a legvilágosabban bemutatni (bár lehetne az európai kereskedelmi jogon, agrárjogon, stb. keresztül is). Tüzetesen meg kell vizsgálnunk az Európai Unió költségvetését is, mert állítólag ezt kell büntetőjogi eszközökkel megvédeni. Így jutunk egyre közelebb ahhoz, hogy megfogalmazzuk: vajon valóban az EU *pénzügyi* érdekeit kellene védeni? Vajon valóban a költségvetés bűncselekménnyel okozott csorbításában van a veszély, ami ellen küzdeni kell? A kutatás által megfogalmazott, majd bizonyított alapfeltevés az, hogy *a csalással okozott kár önmagában aligha képes veszélyeztetni az európai integrációt, ezért kell lenni valami más jogi tárgyának, amire a büntetőjogi védelmet irányítani kellene.*

Ezzel szemben az uniós döntéshozók (illetve a tagállamok képviselői, akik a Tanácsot és a Parlamentet alkotják) úgy tűnik, helytelen premisszából indultak ki. Ennek a megváltoztatása nem lehetetlen, de ehhez európai közjogi és belső piaci jogi alapokhoz kell visszanyúlni, és belátni, hogy az EU-nak nem feladata a büntetőjogi védelem anyagi jogi kialakítása és eljárásjogi végrehajtása, feladata ezzel szemben a védelem *azonos szintjének a fenntartása.* Hogy ezt milyen szigorúan vagy következetesen, EPPO-val, vagy EPPO nélkül teszi, az

---

<sup>4</sup> Érdekes lenne, hogy más eredményt hozna-e, ha egy európai uniós jogász elemezné az uniós jog büntetőjogi vonatkozásait, mint így, hogy egy büntetőjogász vizsgálja azt uniós jogi szemüvegen át.

lényegében irreleváns. Az azonosan enyhe büntetőjogi védelem is jobb, mint a tagállamonként eltérően szigorú. A PIF Irányelv jelenleg nem hordozza az azonos szintű védelemhez szükséges kapacitást, ennek ellenére azt be kell fogadni a jogunkba, és meg kell vizsgálni, hogy a tagállami tényállás kompatibilis-e vele. Amennyiben igen, úgy nincs más teendő, mint következetesen végrehajtani azt, illetve várni, hogy a megerősített együttműködéssel létrehozott Európai Ügyészség vajon tágítani fogja a réseket az integráció falán, vagy épp ellenkezőleg: létrehozza azt a centripetális erőteret, ami a jelenleg még kimaradó tagállamokat is a csatlakozás mellé állítja.

### **A kutatási módszerek**

A kutatás forrásai az Európai Unió hatályos joga – és ahol az szükséges volt a megfelelő következtetések levonásához – a már hatályát veszített joganyag is. A joganyag magában foglalja az elsődleges uniós jogot, ami a hatályos jog tekintetében az egyszerűség kedvéért az EUMSZ, de vannak hivatkozások a Montánunió, az ESZAK és az Euratom szerződésekre, vagy az amszterdami, lisszaboni, maastrichti *acquis-ra* külön-külön is. Itt említendő az Európai közösségek pénzügyi érdekeit nemzetközi szerződéssel védeni hivatott nemzetközi szerződés, a PIF Egyezmény is. Másodlagos uniós jogként irányelveket és rendeleteket is vizsgálni kellett, a legnagyobb hangsúllyal a PIF Egyezményt felváltani hivatott PIF Irányelvet, továbbá az EU költségvetése, valamint az uniós politikák tárgyában született rendeleteket, irányelveket és határozatokat.

Az Európai Unió Bírósága jogeseteit csak a legszükségesebb mértékben tartalmazza a tanulmány, mert azok gátak nélküli felsorolása tanulságos lehet ugyan, de ha nem kifejezetten ez az értekezés tárgya, akkor nagyon elnehezítheti azt.

A kutatás további forrásai a témában született magyar és külföldi tanulmányok, könyvek, értekezések és cikkek. Megnehezítette a kutatást, hogy kifejezetten az integrációs értelemben vett büntetőjoggal, illetve a büntetőjog és más, volt első pilléres közösségi terület összehasonlításával kapcsolatos tanulmány nem nagyon állt rendelkezésre sem a hazai könyvtárakban, sem a legnagyobb büntetőjogi könyvtárral rendelkező Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht-ben. Ezért az összehasonlító módszer nem szakirodalom-alapú. A közjogi, versenyjogi, adójogi vonatkozások forrásanyaga részben az amszterdami International Bureau of Fiscal Documentation könyvtárából származott. A kutatás módszerei között kiemelt helyet foglal el a normatív, és különösen a büntetőjogi részek vonatkozásában a dogmatikai elemzés. A téma sajátosságára (valamint a szerző

„előéletére”) tekintettel több alkalommal a kodifikációs megközelítés is tetten érhető, és erre figyelemmel a nyelvtani elemzésnek is több helyet kellett szentelni, de a fő célkitűzés az volt, hogy az EU-s joggal elérni kívánt cél vonatkozásában vizsgáljam a kérdést és a teleologikus elemzést követően a lehető legpontosabb következtetéseket vonjam le. Következtetést azonban csak a kérdések minden szükséges dimenziójának a megvizsgálása után lehet alappal levonni, e dimenziók egyike a történeti dimenzió. Ahol releváns volt, a következtetésekhez történeti elemzést is felhasználtam.

### **A kutatás eredményeinek összefoglalása**

A „hagyományos” európai büntetőjogi megközelítést tekintve fontos volt megvizsgálni – pozitív jogi szempontból – hogy Magyarország büntetőjoga megfelel-e a PIF Irányelv büntető anyagi jogi jogrend kialakítására vonatkozó elvárásainak (természetesen kizárólag az „integrációs bűncselekmény”, vagyis az uniós csalás vonatkozásában). A vizsgálat azt hozta, hogy a magyar jog (vagyis a költségvetési csalás tényállása) általában megfelel az uniós jogszabálynak. A gond tehát nem a nemzeti joggal van, hanem azzal, hogy vajon át akarja-e engedni a tagállam mindazt a büntetőjogi hatáskört az Európai Uniónak, ami a PIF Irányelvből következik. Ennek a tétje ugyanis jelenleg csupán az, hogy egyik, vagy másik büntetendő magatartás tekintetében a tagállami büntetőjog *tartalmazza* büntető tényállást. Ebben a magyar jog kompatibilis a PIF Irányelvvvel. A PIF Irányelvnek való megfelelés tétje azonban rögtön megnő, ha az Irányelvre, mint az Európai Ügyész anyagi büntetőjogi hatáskörére tekintünk.

Ami az integrációs büntetőjogi megközelítést illeti, a kutatás eredményeképpen lényegében bebizonyosodott, hogy az alapfeltevés helyes volt: *a csalással okozott kár nem képes veszélyeztetni az európai integrációt – függetlenül annak volumenétől*. Legalábbis közvetlenül nem, közvetve pedig olyan mértékben biztosan nem, hogy az büntetőjogi intézkedést előíró joganyag meghozatalára irányuló szükség érzetét keltse az uniós jogalkotóban. Az erre a premisszára felépített kutatás több fontos következtetésre vezetett:

1. nem a csalások büntetőjogi leküzdése lenne a cél. (Arra a tagállami büntetőjogok megfelelők.)
2. A belső piaci integrációt valójában a csalások elleni védelem eltérő mértéke képes veszélyeztetni.
3. Ezen a büntetőjogi integráció két legújabb vívmánya, a PIF Irányelv és az Európai Ügyézség létrehozatala nem biztos, hogy képes lesz segíteni.



4. A megoldás pedig egy helyesen megválasztott jogi tárgy esetében, sokkal szűkebb területen, sokkal mélyebb integráció lenne (a végrehajtásban pedig az Európai Ügyészség is közreműködhetne).

Az európai büntetőjog fogalma a hazai szakirodalomban meglehetősen eltérő képet mutat. Szemben hazai büntetőjog-fogalom hiányával, az „európai büntetőjog” olyan kifejezés, aminél az alkotmányos (alapszerződés-beli) pontos fogalom-meghatározás hiánya első pillantásra rendkívül zavaró. Még csak nem is azért zavaró különösen, mert mind a hazai, mind pedig a külföldi szakirodalomban lépten-nyomon találkozunk az „európai büntetőjog” kifejezéssel. Sokkal inkább azért, mert ez a fogalmi zűrzavar még *mindig* tart. Az európai jogfejlődés léptéke – általában – gyorsabb, mint a tagállami jogfejlődésé, elvárható lenne tehát, hogy legalább az Európai Unió létrejöttétől számított immár több, mint 20 év alatt a büntetőjog területén is tisztább fogalmak jöjjenek létre. Miért nincsen egységes európai büntetőjog-fogalom? Leginkább talán azért, mert Európa, mint állam nem létezik. A modern büntetőjog feltételezi az állami létet (de legalábbis a közösségi létet, amellyel együtt alakultak ki a büntetőjog kezdeményei). A büntetőjog létének alapfeltétele az, hogy legyen egy meghatározott terület, amelyen élő emberek, vagyis nép fölött egy meghatározott politikai szervezet kizárólagos hatalmat gyakorol – vagyis legyen egy *állam*. Mivel Európa és azon belül az Európai Unió e feltételek közül csak kettővel rendelkezik (a területtel és az azon élő emberek sokaságával), de a legfontosabbal, a hatalmat kizárólagosan gyakorló politikai szervezettel nem, ezért esetében államról nem beszélhetünk. Így már érthető, hogy miért *nincs és nem is lehet* egységes európai büntetőjog-fogalom, sőt egységes európai büntetőjog sem. Noha Bárd Károly úgy fogalmaz, hogy „az európai büntetőjog létezésére csak akkor adhatunk igenlő választ, amennyiben a büntetőjog nem kötődik a nemzeti tradíciókhoz, egy ország, egy nép jogi kultúrájához”, ellenkező esetben a harmonizáció vagy az egységesítés eleve kudarcra lesz ítélve,<sup>5</sup> úgy tűnik, sem a harmonizáció, sem pedig az egységesítés nem fog a szó szoros értelmében vett (vagyis a nemzeti büntetőjogokhoz hasonló) európai büntetőjogot eredményezni. Európai büntetőjogról tehát a büntetőjogászok által elfogadott értelemben nem beszélhetünk. Azért születnek mindig újabb, igen figyelemreméltó kísérletek az európai büntetőjog meghatározására, mert *valamiféle*, leginkább a büntetőjoghoz kapcsolható normatömeg mégiscsak létezik, s annak alapján a büntetőjog intézményei működnek. A hazai szakirodalom úgy tűnik, nem kísérletezik többé az egységes európai büntetőjog-fogalom

---

<sup>5</sup> BÁRD Károly: Az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerepe az „európai” büntetőjog kialakításában. In: Büntetőjogi Kodifikáció 2003/3. 5. o.

kialakításával, ami a leírtak tükrében sok sikerrel nem is kecsegtet. Ehelyett Békés Ádám nemzetek feletti büntetőjogról beszél, Karsai Krisztina pedig – talán a legáltalában – az *európai büntetőjogi integráció* kifejezést használja, amit úgy magyaráz, hogy „maga a kifejezés nem egy adott, körülhatárolt jogterületet ír le, hanem – annak hiányában – azt ragadja meg, ami jelenleg is aktuális kérdés, a folyamatot, a fejlődési irányt”.<sup>6</sup>

Egységes fogalmat alkotni tehát csaknem lehetetlen, viszont az, hogy mi tartozik az európai büntetőjog esernyője alá, már sokkal könnyebb kérdés. A legáltalánosabb megközelítés az, ami az Európa Tanács és az Európai Unió által kibocsátott normák között különböztet. Magam nem elsősorban az uniós/nem uniós európai büntetőjog közé tenném az elválasztójelet, hanem az *integrációt segítő büntetőjog* és az *együttműködést segítő büntetőjog* közé. Ez nem megy szembe a sokak által elfogadott nézettel, hogy létezik egy európai büntetőjogi együttműködés-alapú büntetőjog, és ennek kereteit feszegeti, ebből kitörni kíván egy szupranacionális európai büntetőjog, amivel az európai uniós büntetőjog egy meghatározott részét lehet illetni. Ezek közösségi szintű rendszerezésére tesz kísérletet a PIF Egyezmény és Jegyzőkönyvei, valamint a PIF Irányelv, továbbá az EPPO-rendelet. A büntetőjogon belül, kifejezetten a különös részi tényállások tekintetében – a PIF Irányelvben jól látható módon is – megkülönböztethetünk integrációt *közvetlenül* védő büntető tényállásokat (ezek a csalás különböző fajtái), valamint az integrációt *közvetve*, a csaláshoz *kapcsolódva* védő tényállásokat (pl. pénzmosás, korrupció). Ezek közül azonban csak a csalás az, amely valóban „kívül esik a tagállami jogtárgyvédő körén”.<sup>7</sup> *Az értekezés az integrációt segítő büntetőjoggal, azon belül is az integrációt közvetlenül védő tényállással, a csalással foglalkozik.*

Tekintve, hogy európai, közösségi szintű büntetőjogról beszélünk, kiemeltük a büntetőjogot évszázados „mátrixából”, és egy új, uniós közjoggal meghatározott paradigmarendszerbe helyeztük, büntetőjogászként mi is kilépve a szokásos „komfortzónánkon”. A legfontosabb tisztázandó kérdés a kiindulóponté: mit védünk ezzel az európai szintű, közösségi büntetőjoggal? Ebben két megközelítés is lehetséges, mivel a kézenfekvősége miatt egyfelől adott a „büntetőjogias” megközelítés, másfelől pedig a bevezetőben is röviden megemlített megközelítés, ami az EU közjogából indul ki.

Az első megközelítés a „*hagyományos*” megközelítés, ezen halad jelenleg az EU büntetőjogi jogfejlődése. Eszerint a büntetőjog célja a csalások megelőzése és az elkövetett csalások

---

<sup>6</sup> KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK Kerszöv, Budapest, 2004. 67. o.

<sup>7</sup> KARSAI Krisztina i. m. 45. o.

egyenlő mértékű megbüntetése. A cél a költségvetésből csalás miatt hiányzó több száz millió, vagy milliárd EUR visszaszerzése, illetve eltűnésének a megakadályozása, mert a költségvetés prudens működése az EU gazdasági, társadalmi és pénzügyi működésének a feltétele.

A második megközelítés az, ami *nem* a nemzeti jog értelmében vett büntetőjogi feladatokat és büntetőjogi célokat kér számon az európai büntetőjogon. Itt a feladat nem a rendezett társadalmi együttélés elősegítése, a cél pedig nem a csalás leküzdése<sup>8</sup> a generális és speciális prevenció által, hanem az Európai Unió integrációjának a megőrzése az integrációból származó előnyök biztosítása érdekében. Az európai büntetőjogi szabályozás nem a költségvetést károsító bűnözés elleni harc eszköze, hanem a nemzeti büntetőjogok minél teljesebb harmonizációja az integráció érdekében. A cél nem a költségvetés károsításának a megakadályozása, hanem annak, hogy a vállalkozások piaci viszonyoktól idegen törvényszerűségek mellett éljenek a szabad letelepedés jogával, így borítva fel a gazdaság és a kereskedelem egyensúlyát. Ez ugyanis az integráció, vagyis az EU-t összetartó erő ellen hat. Nem az EU költségvetését károsító csalások, hanem az azok elleni tagállami reakció azonos módja és szintje a fontos. A költségvetés szerepe mindkét felfogás szerint központi. A hagyományos megközelítésben az EU költségvetés annak a pénzeszköznek a gazdája, amire a csalások irányulnak, s mivel e pénzeszközök szolgálnak alapul az EU kiegyenlített működéséhez, a védelmükre büntetőjogi eszközöket is be kell vetni. A közösségi megközelítésben ezzel szemben a költségvetés szerepe közvetett, a lényeg az, hogy a bűnözés számára attraktív költségvetés védelme minden államban azonos szintű legyen (és ne csak a közösségi, hanem a *saját* költségvetést károsító bűncselekmények ellen is).

A tanulmány második nagy része a „hagyományos” megközelítésben elemzi a büntetőjog európai uniós szerepét, a harmadik nagy rész a büntetőjogot, mint a gazdasági (belső piaci) integráció fontos eszközét veszi szemügyre, s erre bevezet egy új fogalmat: az „integrációs büntetőjogot”. Mindkét megközelítéshez a költségvetés alapos vizsgálata szükséges.

Az EU fő gazdaságpolitikai célját az EGK-t megalapító Római Szerződés határozta meg (ld. III.1. pont), az ennek alapjául szolgáló konkrét célkitűzést az EUMSZ 26. cikke tartalmazza. Eszerint a Közösség célja a gazdasági fejlődés, a növekedés, a gazdasági teljesítmények minél magasabb szintű konvergenciája, az életszínvonal és életminőség emelése. Ennek érdekében hozza létre *és tartja fenn* az Unió a belső piacot. Az Európai Unió legsikeresebb vívmánya nélkül nem beszélhetnénk politikai integrációról sem, ennél fogva a gazdasági integráció

---

<sup>8</sup> KARSAI Krisztina i. m. 49. o

védelme mindenképpen kiemelt szempont. Az Európai Unió gazdaságpolitikai célját megvalósító konkrét célkitűzést, az egységes belső piacot tehát nem elég létrehozni, azt fenn is kell tartani. Az integráció ellen ható két legfontosabb tényező az izoláció és a kétsebességes Európa jelensége.

Vannak olyan (gazdasági, politikai, stb.) törekvések, amelyek a nemzeti piacok elkülönülésének visszaállítását (izoláció) célozzák. A belső piac viszont nem egy statikus állapotú, pusztán formailag egységes piac, azt gazdaságpolitikai szempontból annak dinamikus jellege teszi fontossá, vagyis az, hogy azon a gazdasági erőforrások (termelési tényezők) szabadon áramolhatnak. Ez teszi a négy piaci szabadságot (az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő) az izoláció elleni küzdelem eszközeivé. A négy piaci szabadság által biztosított egységes belső piac izoláció elleni folyamatos védelme az uniós jog egyik célja és feladata.

A többsebességes Európa (vagy mag-európa, core Europe) abból a felismerésből fakadt, hogy a tagállamok eltérő mértékben igénylik az integrációt. Ez nem feltétlenül és nem minden uniós területen hat az integráció ellen, ezért ebben az esetben nem abszolútnak, hanem relatívnak tarthatjuk a veszélyt. Bár a többsebességes Európa bizonyos tekintetben már ma is realitás (nem minden tagállam részese a schengeni rendszernek, vagy az eurózónának), mégis az első „igazi” lépés az Európai Ügyészség létrehozása.

Amennyiben az EU pénzügyi érdekeit integrációs érdekeknek tekintjük, akkor *a megerősített együttműködéssel létrehozott* Európai Ügyészség esetében felmerülhet akár az is, hogy megoldás helyett egy lehetséges veszélyforrásként fogjuk azonosítani.

Azt tudjuk, hogy a klasszikus fizika fogalmai és törvényszerűségei sem érvényesülnek mindig azonos módon. Ezek a törvényszerűségek a kvantumfizika – mint más paradigmarendszer - területén új értelmet nyernek. Akármilyen meglepő, ehhez hasonló módon viselkedik a jog is, ha egy *hagyományos* és egy *nem hagyományos* paradigmarendszerben kell működnie. A *hagyományos* paradigmarendszer a tagállam, a *nem hagyományos* pedig az Európai Unió. Az adott jogágaknak – elemzésünk tárgyául a versenyjogot és a büntetőjogot tettük – évszázados (a büntetőjog esetében évezredes) múltja, dogmái, fogalmai, törvényszerűségei és gyakorlata van. Ezek állami kereteken belül alakultak ki, ott is formálódtak, vagyis ezer szállal kötődnek az állami léthez. Amennyiben az új paradigmarendszer mátrixába helyezzük őket, elkezdnek kicsit *másként viselkedni, mint hagyományos közegükben*. A versenyjog funkciója megváltozott, amikor uniós szintre emelkedett, vagyis uniós versenyjoggá „vált”. Ez a

funkcióváltás régóta ismert, alaposan detektált jelenség. A megértése közelebb vihet ahhoz, hogy megértsük, miért viselkedik olyan „furcsán” a büntetőjog az európai uniós közegben, miért van vele annyi gond.<sup>9</sup> Miért ilyen nehéz definiálni, és miért van annyi vita akörül, hogy egyik vagy másik intézménye mire is alkalmas, mire is való. Azt a logikát ugyanis, ami a versenyjog területén egyértelmű volt, s amelyet az Európai Bíróság joggyakorlata a versenyjogi döntések révén már igen korán megerősített, a szembeötlő hasonlóságok ellenére az uniós büntetőjog területén még nem vitték végig. Alapvető problémája az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének, hogy ez elmaradt. Ez ugyanis oda vezet, hogy sem a tagállamok polgárai, sem a szakértők, sem a politikusok nem látják tisztán, *miért kell fellépni közösségi szinten is a szubvenciók és más csalások ellen, ha azokat a tagállami intézményrendszer már amúgy is üldözi.* Ez az az ok, ami miatt sokak számára a pénzügyi érdekek védelmének jogi szabályozása legalábbis ellentmondásosnak tűnik.

A piacgazdaság dinamikáját a versenyjog, míg statikáját a társasági jog adja. Az uniós társasági jog kevésbé kidolgozott jogterület, látszólag az Unió nincs kényszerhelyzetben ilyen jog részletes megalkotására. Ezzel szemben az uniós versenyjog részletes és szofisztikált szabályokkal van jelen az EU-ban, mégpedig az EGK alapításától, 1958-tól kezdődően. Versenyjogi szempontból a belső piac dinamikáját veszélyeztető akadályok a különféle vámok, kontingensek, kvóták, plafonok, szubvenciók, támogatások, a kartellek, a fúziók, stb. Az egységes belső piac létrehozatalával még nem szűnt meg a veszély, ami a termelési tényezők szabad áramlásának állami vagy vállalati szintű akadályozásából fakad. Az egységes belső piacot fenyegető ilyen veszélyek ellen fel kell lépni, ennek a fellépésnek az eszközei – a gazdaságpolitikai premisszára adott jogpolitikai válasz<sup>10</sup> - az európai uniós versenyjog jogforrásaiban találhatóak. E szabályok arra szolgálnak, hogy elejét vegyék a nemzeti piacok (újra)izolálódásának, ami önmagában akadályozza a termelési tényezők szabad áramlását, ez pedig korlátozza, vagy lehetetlenné teszi az Unió gazdaságpolitikai céljainak elérését.

Mindez – hangsúlyozottan – akkor tartozik az EU versenyjogra, ha a hatások a tagállamok közötti kereskedelemre vonatkoznak. Minden más eset (tehát amikor a piactorzító hatások a nemzeti piacon érvényesülnek) a nemzeti versenyszabályok mozgósítását vonják maguk után. Így tehát a nemzeti versenypolitika és a közösségi versenypolitika nagyban különbözik egymástól: „A tagállamok versenykorlátozások elleni jogának versenypolitikai alapja az a hagyományos szempont, hogy a versenykorlátozási jog védi a verseny *intézményét,*

---

<sup>9</sup> „Minél többet beszélünk az Európai Ügyészségről, annál több kérdéssel és annál kevesebb válasszal nézünk szembe” Michéle Conix, az Eurojust elnöke az Európai Unió Legfőbb Ügyészeinek 5. találkozásán (2012. május 24-26) tartott beszédében.

<sup>10</sup> VÖRÖS Imre: Európai szakjogászképzés – Segédanyag az EK versenyjoga című tárgyhoz. 13. o.

*szabadságát, hogy ti. 'legyen' verseny (...) Ezzel szemben a közösségi versenyjog jogpolitikai alapjául szolgáló versenypolitikai elv az, hogy a tagállamok közötti szabad kereskedelmet: más szóval a szabad versenyt nem szabad eltorzítani, akadályozni, korlátozni, mert ez akadályozná az egységesített közös piac kialakulását, illetve fennmaradását. Ennek megfelelően a jogi szabályozás, és az egyes jogesetek középpontjában sem a verseny intézményének, hanem az egységesített közös piac intézményének védelme áll.”<sup>11</sup> Vagyis: a versenyjog alapvető jogági funkciója megváltozott.*

Hogyan változhat meg a jogági funkció a büntetőjog esetében? Hasonlatosan ahhoz, ahogyan a versenyjog esetében megváltozott. Az integrációt védő büntetőjog jogi tárgya szupranacionális jogtárgy, elkövetési tárgya az EU költségvetése, intézményrendszere pedig éppen most kezd igazán szupranacionálissá válni. Az elemzést ezekre a fogalmi elemekre kell kiterjeszteni. Amikor a jogi tárgyat, az elkövetési tárgyat és az intézményrendszert vizsgáljuk, büntetőjogászként még mindig hajlamosak vagyunk ezek szupranacionális jellegzetességeit a nemzeti jog irányából nézni, ami nem járul hozzá a jobb megértésükhöz. Az igazi kérdés, hogy az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások esetében mi a védett jogi tárgy. Ennek megértése világít rá arra, hogy az európai csalások esetében a büntetőjog funkciója valóban módosult (a nemzeti funkcióhoz képest). A jogi tárgy pedig nem más, mint a gazdasági (belső piaci) integráció.

A hazai és a külföldi szakirodalom képviselőitől nem áll távol az az elképzelés, hogy a költségvetés bevételeit és kiadásait érintő károk számolgotása helyett valahol máshol keressék azt az okot, ami az európai büntetőjog iránti igényt életre hívta. Az értekezésben bemutatandó gondolatmenetben tehát nem ez az újdonság, hanem az, hogy *van* olyan bűncselekmény, ami az integrációt veszélyeztetni képes, és *nem* a csalással okozott káron keresztül fejt ki a hatását, hanem azzal, hogy a tagállamok a csalás elleni küzdelemben eltérő védelmi eszközökhöz, eljárásokhoz nyúlnak. Amennyiben így gondolunk a csalásokra, tehát integrációt kikezdő jelenségként, világossá válik, hogy az *integrációt védő* európai büntetőjog elveszíti a nemzeti jogági szabályokkal leírható büntetőjog jellegét, de legalábbis annak egy részét. Az Európai Közösségek, majd az Unió létrejötte jogi szempontból – de különösen a belső piaci jog szempontjából - nagyon sajátos helyzetet teremtett. Tanúi lehetünk, ahogyan a jog különféle területein létrejön egyfajta sajátos „kettőződés”: minden országnak van saját agrárjoga, versenyjoga, stb., s megvan ezeknek az uniós párja is. Amíg az uniós versenyjog a

---

<sup>11</sup> VÖRÖS Imre: i. m. 15. o.

fúziókkal, kartellekkel, kivételi záradékokkal és más versenyt akadályozó körülményekkel, mint integrációt deterioráló tényezőkkel szemben védi a belső piacot, addig a büntetőjog a csalások következményei, mint ugyanilyen hatások ellen. A „csalások következményei” alatt azonban nem a kárt vagy vagyoni hátrányt kell érteni, hiszen azok nem képesek arra, hogy a belső piac integrációját kikezdjék, hanem a nemzeti jogok eltérő védelmi szintjében rejlő veszélyeket. Így tehát nem osztom azok nézetét, akik a közösségi csalások elleni közös fellépést és az Európai Ügyészség felállítását azért tartják szükségesnek, mert a tagállami védelem „nem elég hatékony”.<sup>12</sup> (Azonban már itt jelezni kell, hogy nagyon is egyetértek mind a közösségi fellépéssel, mind az EPPO-val az értekezésben vázolt integrációs megközelítés szerint.) Olyasmit senki nem mond, hogy azért kell EU agrárjog, vagy azért kell uniós versenyjog, mert a tagállami agrárjog vagy versenyjog és annak intézményrendszere nem eléggé „hatékony”. Azért nem, mert ezeknek a jogágaknak a művelői belátták, hogy az uniós szintű szabályozásnak más a feladata, mint a nemzeti agrár- vagy versenyjognak. Így a nemzeti és az uniós szabályozás területén nem jön létre kollízió, mert az uniós joganyag nem „kiegészíti” a nemzeti jogot, és nem is arra való, hogy a nemzeti jog által hagyott jogi réseket „betömködjék” (ez könnyen átfedésekhez, kollízióhoz vezetne<sup>13</sup>), hanem a szabályozás tárgya is teljesen más. Amint az agrárjog és a versenyjog uniós agrárjoggá és versenyjoggá válása feladat-, eszköztár-, és totális paradigmaváltást, ezzel együtt *jogágbeli változást* is hozott, a büntetőjogban ilyen változást még nem láthatunk, de a jogfejlődésnek el kellene jutnia ide.

A csalások az uniós költségvetést apasztják. Az integráció azonban *nem tud veszélybe kerülni kisebb vagy nagyobb költségvetéssel, csak a nemzeti piacok izolációjával*. Ezért aztán *mindegy, mennyi pénz megy a költségvetésbe és mindegy az is, mennyi származik el onnan család célokra*. Ez ugyanis nem integráció ellen ható tényező.

Hogyan lehet az EU integrációs érdekeit hatékonyan védeni büntetőjogi eszközökkel? Az ilyen védelemhez mindenekelőtt azonos anyagi jogi tényállásra lenne szükség, de csak annál a bűncselekménynél, amely alkalmas az integráció megsértésére. Pozitív jogi értelemben „euróbűncselekmények” (eurocrimes) a csalás, és emellett azok a bűncselekmények is, amelyeket a PIF Irányelv „Az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalással kapcsolatos bűncselekmények”-ként a II. címben felsorol. Az ezen kritériumok alapján készült

---

<sup>12</sup> Pl. KLIP, André: i. m. 370. o., A hatékonyságot illetően ellenkező véleményen van WIECZOREK, Irene, Ld: The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments, 16 German L.J. 1247, 1270 (2015).

<sup>13</sup> Ilyet is látunk persze, ilyenkor a szubszidiaritás és az arányosság uniós elvei hívhatók segítségül.

bűncselekményi katalógust nem tartom olyannak, amelyik minden elemében veszélyeztetni tudja az EU érdekeit. Ezért nem is tartom indokoltnak valamennyiük büntetőjogi üldözését EU-szintre emelni. Azt, hogy melyik az „igazi” euróbűncselekmény, amely valóban képes sérteni az EU érdekeit, s olyan módon sérti, ami *közösségi szintű* büntetőjogi választ igényel, egy teszt segítségével lehet azonosítani. A teszt kérdése tehát: mely bűncselekmény következménye lehet az integráció csökkenése, az izoláció növekedése? Ehhez azt kell megvizsgálni, hogy melyik bűncselekmény révén lesz *más helyzet az egyik országban, mint a másikban*. A válasz nem más, mint hogy kizárólag a csalások lehetnek ilyen bűncselekmények, mert a többi bűncselekmény, ha sérti is az Unió érdekeit (akár a rendelkezésére bocsátott pénz csökkentése által, akár a polgárainak belé vetett bizalma csökkenése révén), komoly integrációs problémát az egész EU-nak nem okozhat. Ha viszont egy országban a csalás elleni védelem szintje alacsonyabb, akkor a belső piaci szabadságok közül a letelepedés szabadságával élve sok cég fog oda „költözni”, tehát a gazdasági erőforrások szintje abban az országban „kórosan” emelkedni fog, mert nem a piaci mechanizmusok, hanem egy jogpolitikai döntés (vagy – ha ez tudatos tervezés eredménye, akkor jog- és gazdaságpolitikai döntés) fogja a gazdasági környezetet kialakítani.

Az európai védelem úgy tűnik, célt vett. Amit véd (az EU pénzügyi érdekei) annak közösségi szintű védelemre nincs szüksége (a kár mértéke, a hatékonyság, a polgárok bizalmának, hitének a megrendülése nem teszi indokolttá a közösségi szintű védelmet, ugyanis ezek a rendkívül káros jelenségek közvetlenül nem izoláló hatásúak, vagyis nem sértik a belső piaci integrációt). Ezzel szemben az igazán védelemre szoruló jogi tárgy, a belső piac zavartalan működéséhez fűződő érdek nem hogy védelem nélkül marad, de a problémát az uniós döntéshozó az EPPO *megerősített együttműködés keretében való létrehozásával* valószínűleg még fel is erősíti.

A problémahalmazból való kilábalás most már igen nehéz, és csak akkor lehetséges, ha a büntetőjog területén sem ugyanazt kívánja védeni az EU-s jog, amit a tagállami. Fel kellene ismerni, hogy a védelem nem az Európai Unió pénzügyi érdekeit, hanem az *Európai Unió integrációhoz fűződő érdekeit* illeti meg, mert ez büntetőjogi szempontból EU-s jogtárgy, az előbbi nem az. Az integrációs tesztet használva azonosítani kell az EU integrációs érdekeit veszélyeztető bűncselekményeket, majd meg kell alkotni az EU integrációs érdekeit sértő bűncselekmény elleni büntetőjogi védelem szabályait. Azoknak azonban nem minimumszabályokat kell tartalmazniuk, hanem élni kell a 325. cikk (4) teljes erejével, és azonos szabályok megalkotását kell előírni. A büntetőjogi szabályozásnak ezen a kifejezetten szűk területén a védelem azonossága nem feltétlenül a leghatékonyabb, legszigorúbb



védelmet kell, hogy jelentse. Az azonosan rossz védelem is jobb, mint a tagállamonként más-más védelem. Az azonos védelmet viszont minden eszközzel garantálni kell, legyen az akár az együttműködés meglévő intézményeinek jobb kihasználása, vagy az Európai Ügyészség létrehozatala.

### **A jogtudomány számára hasznosítható eredmények**

Az európai büntetőjog definiálásával kapcsolatos problémák gyökerének feltárása;

Az európai büntetőjog szükségességi-arányossági-alkalmassági vizsgálata;

Az európai büntetőjog „hagyományos” és „alternatív” megközelítésének szétválasztása;

Az európai büntetőjog interdiszciplináris jellegének hangsúlyozásával új kutatási irány felkínálása.

### **A jogalkotás számára hasznosítható eredmények**

A kodifikációra ható tényezők elemzése;

Az európai kodifikációs irányok prognosztizálása;

A PIF Irányelv nemrég megkezdett implementációja jogszabályi feltételeinek feltárása;

Az implementáció kompatibilitási feltételeinek azonosítása;

Az Irányelv más jogágbeli lehetséges hatásainak felvázolása;

A költségvetési csalás európai vonatkozásainak vizsgálata, a kodifikáció szükségességének elemzése.

### **A jogalkalmazás számára hasznosítható eredmények**

A költségvetési csalás jogi tárgyának elemzése a hazai és az európai költségvetés vonatkozásában;

Az európai uniós jogi tárgyat sértő költségvetési csalás elkövetési tárgyának elemzése;

A költségvetési csalás dogmatikai elemzése, különös tekintettel a kettős jogtárgyú elkövetésekre;

## Summary

### **Issues involved, aims of the research**

What is wrong with the European criminal law, what is wrong with the European Public Prosecutor's Office? Is it based really just on the federalist aspirations of some Member States, or the mere wishful thinking of some overzealous, daydreaming legal scientists and extremely pro-union intellectuals? Or on the contrary, do the short-sightedness of some Member States and the stubbornness of some medieval-minded criminal lawyers prevent a great idea from coming true? Either way, something is certainly wrong with the European criminal law. How can the criminal law be so controversial when it has such a long history as a branch of law? From time to time, we can, of course, witness intense debates, like for example regarding the death penalty and some other criminal issues, however, the issue of European criminal law seems to move forward with the speed of a carriage, which has stuck in the mud. What can be the reason behind this? Several books, articles, debates and presentation have been dedicated to both promote and impede a stronger integration in the field of criminal law. Nevertheless, there is still no answer to the initial question, thus, why do we even have to choose to argue pro or contra? If the idea of integration in this field was clearly wrong then it should be dismissed, but if it was clearly right, then it should be pursued. But this is not what is happening: members of the legal profession and science are divided even within a country, and the opinions presented by the Member States on a European Union level vary greatly, resulting in a situation where the Member States split into two separate groups regarding the issue of the European Public Prosecutor's Office, namely 'participating' and 'excluded' Member States. This challenges the enhanced cooperation granted by the primary European Union law.

There are legal and professional reasons for both the demand for integration in the field of criminal law and for the reluctance thereto, thus, this issue can be researched with the tools of legal science. In my dissertation, I search for answers why the development of European Union integration has halted when it came to the criminal law. What might be the barrier that makes criminal law, in particular, a somewhat 'outsider' field of law within the system of harmonious coexistence between the law of the Member States and the law of European Union, thus, always keeping it not entirely, but reasonably incompatible?

We all know it well because we have heard it many times that “criminal law is the last line of defence in protecting national sovereignty”, but if we approach the question from this point of view, thus in the light of sovereignty, then we might be led astray. Many last lines of defence have failed, but many succeeded as well, but does the functionality of a branch of law only depend on whether its last line of defence is based on sovereignty?

My dissertation is based on the basic idea that disputes surrounding European criminal law (not just debates regarding the European Public Prosecutor’s Office, but regarding basic definitions as well) point to an anomaly. This anomaly stems from the fact that European criminal law (in its narrowest sense) has been conceived as a “continuation of national law with EU instruments” so far (as von Clausewitz might have had put it). However, the European Union is not a sovereign state in the sense of Max Weber’s ideas, it does not have national ambitions, its main goals are not bound by statehood, but rather by creating and maintaining economic and other kinds of integration. Why do we think that the law of the Member States, which is a mean to achieve national goals, is the same and will “work” in the same way as EU law, which is the mean to achieve EU goals? The difference can be easily observed regarding other branches of law. There is a “twin” within the EU law for several national branches of law, for example, there is national and EU competition law, national and EU agricultural law, commercial law, etc. Criminal law is yet to let go of concepts, definitions or goals that are customary to the law of the Member States.

The dissertation attempts to approach the question of European criminal law not only in the light of “traditional” criminal law, but also in the light of EU law in order to see whether the identification of the EU’s goals can reveal better what the true role of European criminal law could be. That is to say, in addition to the previous approach (which has always examined the European Union aspects of criminal law), it examines the issue from a new perspective (thus, the criminal law aspects of the EU law).

The premise of this approach is that the European Union is still an economic union despite recent events and developments. As stated above, its goal is to maintain economic integration and it is able to achieve all of its other goals due to the existence of this economic integration. Integration was able to achieve an unimaginable result: it repaired the mistrust, which has undoubtedly and unquestionably existed among nations, to such a degree that no war has been broken out for a long time. This is quite unprecedented in history so far and was the original intention of the “founding fathers”. They have also found the way to achieve this, which is the only way in an interest-oriented society because it leads through the world of treasuries, bank accounts and pockets: it is the way of economic integration. Europe was already beyond

expecting peace from ideologies, peace could only become a reality if it is *worth it* to the countries and economic operators. From then on, the European community has been constantly fighting *for the maintenance* of this unity. Political integration simply cannot stand on its own feet, so when it makes a mistake and the fear of disintegration arises, economic integration is the only force that can hold the Union together.

Lord Francis Cockfield, the British vice president of the first Delors Committee and Commissioner for the Internal Market, stated that “*the Community always goes forward; never backwards .... At times progress may be slow to the point it appears almost to have stopped: but in due time progress will be resumed.*”<sup>14</sup> These are nice, almost visionary words. What a pity that Lord Cockfield’s country, along with this idea, is just leaving the European Union. Perhaps, economic integration should be looked after more and not to let the untimely political integration to create such cracks?

As the integration deepened over the years, it also extended to more and more areas. Simultaneously, criminal law science has discovered that this integration has many areas to be researched and cultivated in terms of criminal law. The research of European integration in the field of criminal law and the application of the results of thereof seem to let go of each other’s hands, the consequence of which is that these results have appeared in different forms within national legislation, judicial and prosecutorial practice throughout Europe than what the legislator’s original intention was. “*Uniform law can only fulfil its functions if it interpreted uniformly. This idea is true regarding all the results of the consolidation of law: let it be the outcome of international conventions, model laws or of a sui generis legal system such as the law of the European Union.*”<sup>15</sup> The interpretation of the law is ultimately the responsibility of the judge of the Member State, it is their obligation to give effect to the original will of the legislator as presented by EU law in a specific (and particularly alien) environment that is created by domestic law and Community law together. All this “*forces the national court to use a sort of dual system of thinking in a parallel manner, sometimes even regarding clearly technical and not purely legal concepts.*”<sup>16</sup> Moreover, how much more

---

<sup>14</sup>Shaun A. READER: Moving Forward, Never Backwards: Preventing Fraud in the European Union and Defining European Central Bank Independence, 27 Fordham Int'l L.J. 1509, 1568 (2004). pg. 1.

<sup>15</sup> Vanda VADÁSZ: Recenzió Sommsich Réka: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén c. könyvről. [Review of the Réka Sommsich's book on Uniform law – uniform interpretation? Interpretation of EU law at the level of the courts of the Member States] In: Állam- és Jogtudomány, 2017/3. szám, pg. 146.

<sup>16</sup> Réka SOMMSICH: Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén. [Uniform law – uniform interpretation? Interpretation of EU law at the level of the courts of the Member States] Budapest, ELTE Eötvös kiadó, 2016., pg. 7.

difficult could the task of the national criminal court (and attorneys, prosecutors and investigating authorities) be, since the “influx” of criminal law to Community law is a very recent phenomenon. The effects of European integration on criminal law have already led the law enforcement authorities of the Member States to intense assessments even when the whole field belonged under Pillar III and its subject did not extend beyond judicial cooperation. Nevertheless, we must never forget that members of the national law enforcement authorities of the Member States only interpret the law that has already been adopted by national law. This means that *the first interpreter of Community law is the Hungarian legislator, or rather the government officials who prepare and codify the law*. They have to identify the aim of the Community law, and they must do it rather precisely, and then they have to transpose it into national law accurately. The court will, indeed, interpret national law at first.

European integration has faced the issues of criminal law relatively soon and if anything, it can certainly be said that *it has not been able to deal with it for decades. It cannot really accept it or let go of it*. However, one thing it cannot do at this stage of the integration: ignoring it.

Therefore, the aim of this dissertation is not a historical presentation of the evolution of European criminal law, nor an introduction to and analysis of the constitutional basis thereof, the cooperation in European criminal matters, the case law of the European Court of Justice or other human rights issues. The European Public Prosecutor’s Office (hereinafter: European Public Prosecutor’s Office or EPPO) and other procedural questions also fall outside the scope of this dissertation. This paper does not attempt to explain the criminal offence of budget fraud as it is regulated by the effective Criminal Code more than it is necessary and the related case law, since it would rather be a topic for a commentary to the law. (The author has not even decided whether the explanation or the creation of a criminal offence is more difficult, though he has experience in both fields...) Instead, it attempts to get to the roots of and reveal *what is wrong with European criminal law*. In this context, it examines how European integration had met criminal law, how researchers have tried to interpret criminal law within a European context, why did it fail to establish a uniform concept and to identify the subject of protection correctly, and what kind of problems have arisen therefrom (why does it not help to approach the European Community matters from the point of view of national criminal law). The current legal situation is burdensome with these issues, but it is still our duty to implement the relevant EU law. Therefore, the more thorough analysis of this EU law (and how the implementation thereof into a Hungarian criminal offence took place)

cannot be avoided. Finally, the dissertation outlines a possible solution, knowing it all too well that there is no turning back at this stage of the integration, even though it would be better to go back to the beginning sometimes and to examine what should have had been actually protected.

### **The structure of the dissertation**

The first part of the dissertation introduces the essence of the problem through the great diversity of the concept of European criminal law since if we wish to discuss (any) European criminal law issue, we have to identify which definition are we taking as a basis for our examination. This should reveal what is the subject of the analysis since the terms "European criminal law" and "European criminal offences" or "offences related to the counterfeiting of the euro" do not mean much in themselves. This dissertation will prove why it uses the narrowest sense of the interpretation of "Community" criminal law and why does it deal only with frauds against the financial interest of EU as real "offences related to the counterfeiting of the euro" (while derogating not only from the first major researchers of the topic, but also from EU decision-makers).

I have examined fraud as understood within the EU from two angles. After some basic introduction to the relevant definitions, I have analysed the "*traditional*" *European criminal law* approach, which sets the course of the current integration in the field of criminal law. The starting point thereof is to protect the financial interest of the EU against fraud affecting the budget, and the result thereof was the adoption of the PIF Directive and the establishment of the EPPO. The other approach, which could probably be best called "*integration criminal law*", is derived from the recognition that the "traditional" European criminal law cannot answer a number of fundamental questions. The next section analyses fraud based on this EU public law approach. In order to be able to do this, we have to set aside the criminal law thinking for a while and become a lawyer specialised EU public law<sup>17</sup>, at least to the extent that we could be able to understand what is the binding force that keeps the EU together through most storms, thus, *internal market integration*; how can this be compromised, why and how should it be protected. This can be illustrated in the easiest way through the logic of European competition law (though it could also be done through European commercial law, agricultural law, etc.). We have to scrutinise the budget of the EU as well because this is what is supposed to be protected by criminal law. So, we get closer to put it in words: is it really the

---

<sup>17</sup> It would be interesting to see whether it would lead to different results if an EU lawyer was to analyse the criminal law aspects of the EU law, rather than what is the case now that a criminal lawyer examines it through EU law glasses.

*financial interest* of the EU that should be protected by criminal law? Is it really the damage of the budget caused by the criminal offence of fraud that needs to be fought against? As it is going to be established and proven by the research, the basic assumption is that *the damage caused by fraud cannot jeopardise European integration, so there must be some other legal subject, which the criminal law protection should be directed at.*

However, EU decision makers (and representatives of the Member States who form the Council and the Parliament) seem to have started from the wrong premise. This can be changed though, but we need to go back to basics of the European public and internal market law and admit that it is not the EU's responsibility to create the substantial and procedural legal rules for criminal law protection but it should instead *maintain the same level of protection*. It does not matter whether it is done without EPPO or with EPPO, or how strict or consistent it is. A criminal protection of a uniform lower level is still better than one that is differently strict in all Member States. The PIF Directive does not currently bear the capacity that is necessary to provide the same level of protection, yet it has to be implemented in our legal system and it also has to be examined whether the related criminal offence as it is provided by national law is compatible therewith. If so, there is nothing more to be done than to consistently implement it, and to wait for the EPPO, which was established with enhanced cooperation, to widen the gaps on the wall of integration or, on the contrary, to create a centripetal force that would draw the excluded Member States to join as well.

### **Research methods**

The source of the research is the effective EU law, however, where it was necessary to draw the right conclusions, it uses even the already expired EU law as well. The legal materials include the primary EU law, which is actually the TFEU, but there are references to the European Coal and Steel Community, the Euratom Treaty, or the Amsterdam, Lisbon and Maastricht acquis as well. The Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests (hereinafter: PIF Convention) can also be mentioned here. As secondary EU law, directives and regulations had to be also considered, with special emphasis being placed on the PIF Directive replacing the PIF Convention and also directives, regulations and decisions on the budget of the EU and EU policies.

The case law of the Court of Justice of the European Union is referenced only when it was essential for the dissertation because it might be instructive to list plenty of them, but it could have made reading the dissertation very difficult since it is not explicitly the subject thereof.

Further sources of the dissertation include Hungarian and other foreign studies, books, discussions and articles in this field. It made the research quite difficult that no studies could have been found on the topic of criminal law in the light of integration or the comparison of criminal law to other Community law of the first pillar neither at the national libraries nor at the Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, which has the biggest criminal law library. Therefore, the comparative method is not literature-based. The source material for public law, competition law and tax law is partly from the International Bureau of Fiscal Documentation library of Amsterdam. The normative analysis plays the primary role in the research methods, but regarding the criminal law sections, the dogmatic analysis must also be highlighted. In the light of the specificity of the subject of the research (and the “professional past” of the author), the legislative approach can also be recognised, and more attention was paid to the grammatical analysis as well, but the main objective was to examine the question in the light of the aim pursued by the EU law and to draw the most accurate conclusions after the teleological analysis. However, conclusions can only be drawn after examining all the necessary aspects, one of these aspects being the historical one. Where it was relevant, the historical analysis was also included.

### **Summary of the results of the research**

With regard to the “traditional” European criminal law approach, it was important to examine – from a positive legal point of view – whether Hungary’s criminal law complies with the PIF Directive’s requirements for establishing substantial criminal law grounds (regarding only, of course, the “integration crime”, thus EU fraud). The research has shown that the Hungarian law generally (that is, the criminal offence of budget fraud) complies with EU law. Therefore, the problem is not with the national law, but rather with the fact that whether the Member State wishes to pass on all the criminal law powers, which derives from the PIF Directive, to the European Union. At present, it is only a matter of *having a criminal offence* in the criminal legislation of the Member State that renders punishable one or the other criminal behaviour. In this regard, the Hungarian law is in line with the PIF Directive. However, the stakes get instantly higher concerning the implementation of the PIF Directive, if we consider the Directive as giving substantial legal competence to the European Public Prosecutor. As far as the integration criminal law approach is concerned, the research has essentially shown that the basic assumption was correct: *the damage caused by the fraud cannot endanger the European integration, regardless of its volume*. At least, it cannot endanger the European integration directly, and if it does it indirectly, it cannot be to such an extent that the European



legislator would feel the need to adopt criminal law provisions. The research that was built on this premise led to several important conclusions:

1. The goal should not be to combat fraud by criminal law. (This can be done by the criminal law of the Member State.)
2. Internal market integration can be jeopardised actually by the different degree of protection against fraud.
3. The two latest achievements of this criminal integration, the PIF Directive and the establishment of the EPPO cannot help.
4. The solution would be a much deeper integration for a well-chosen subject in a much narrower scope (and even the EPPO could help in the implementation thereof).

The concept of European criminal law has a very different meaning in the Hungarian scientific literature. In spite of the lack of a concept for “domestic criminal law”, “European criminal law” is a term where the absence of a precise constitutional definition (as provided by the Treaties) seems extremely disturbing at first glance. It is not even disturbing in particular, because we come across the term “European criminal law” both in the national and foreign literature very often. It is rather due to the fact that this conceptual confusion is *still going on*. The scale of the European legal development is – usually – way faster than those of the Member States, so it would be beneficial to create clearer terms in the area of criminal law, especially since it had been more than 20 years since the establishment of the European Union. Why is there no uniform concept for European criminal law? Probably because Europe as a state does not exist. The modern criminal law requires the existence of the state (but at least the existence of social life, together which the roots of criminal law can be developed). The basic prerequisite for the existence of criminal law is to have people living in a specific area over whom and which a particular political organisation exercises exclusive power – that is to say, *a state*. Since Europe, and in particular the European Union fulfil only two of these conditions (thus the specific area with numerous people living thereon), but lack the most important one, a political organisation exercising exclusive power, so we cannot speak about a state. Thus, it is understandable why there is or there will be no uniform concept for European criminal law. Although Károly Bárd states that “*the existence of a European criminal law can only be accepted if criminal law is not tied to national traditions, to the culture of a country and its people*”, otherwise the principle of harmonisation or

standardisation will fail,<sup>18</sup> it seems that neither harmonisation nor standardisation will result, strictly speaking, in a European criminal law (ie. similar one to national criminal law). European criminal law cannot, therefore, be understood in the sense accepted by criminal lawyers. Still, there are always new and remarkable attempts to define European criminal law, because there is some sort of mass legislation that is linked to criminal law, upon which the criminal law institutions operate. It looks like the Hungarian scientific literature does not try to create a single concept for European criminal law anymore, which would not have much success in the light of the above written anyway. Instead, Ádám Békés talks about transnational criminal law, while Krisztina Karsai uses – probably the most appropriate – term "European criminal law integration", which she explains as "*the term itself does not describe a specific, limited branch of law, but, for the lack thereof, it grasps what is currently at issue, thus, the process, the direction of development*".<sup>19</sup>

It is almost impossible to create a uniform concept, but to determine what falls under the umbrella of European criminal law is a much easier task. The most general approach distinguishes between laws issued by the Council of Europe and by the European Union. Nonetheless, I would rather differentiate between *criminal law helping integration and criminal law helping cooperation* and not between EU and non-EU criminal law. This would not contradict the widely accepted view that there is a criminal law based on cooperation in European criminal law matters, and there is a supranational European criminal law that wants to break out thereof and the latter one could be described a specific part of the EU criminal law. The PIF Convention and its Protocols, the PIF Directive and the EPPO Regulation attempt to organise this matter on a Community level. Within criminal law, especially regarding criminal offences listed in the Special Part thereof, we can distinguish between criminal offences protecting integration *directly* (these include the various types of fraud) and criminal offences protecting integration *indirectly, thus, criminal offences related to fraud* (e.g. money laundering, corruption), as it is clearly distinct in the PIF Directive. However, from among these, only fraud is what actually "falls outside of the scope of protection granted by national law".<sup>20</sup> *The dissertation addresses the question of criminal law helping integration, and more specifically, the criminal offence of fraud protecting integration directly.*

---

<sup>18</sup> BÁRD Károly: Az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerepe az „európai” büntetőjog kialakításában. [In: The role of the ECHR in the development of “European” criminal law”] Büntetőjogi Kodifikáció 2003/3. 5. o.

<sup>19</sup> KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK Kerszöv, Budapest, 2004. 67. o.

<sup>20</sup> KARSAI Krisztina i. m. 45. o.

Given that we are talking about European, Community-level criminal law, we have already pulled the criminal law out of its centuries-old “matrix” and placed it into a paradigm system defined by a new EU public law as criminal lawyers stepping outside of our “comfort zones”. The most important question to be clarified is the original premise: what are we protecting by this European-level criminal law? There are two approaches to this, because on the one hand there is the “criminal law” approach, and on the other hand, the approach mentioned in the introduction, which is derived from EU public law.

The first approach is the “*traditional*” one, which the EU has taken. According to this, the purpose of criminal law is the prevention of fraud and to duly punish the perpetrators. The goal is to prevent the disappearance of or to recover the hundreds of millions or billions of Euro missing from the budget due to fraud since the prompt functioning of the budget is a prerequisite for the economic, social and financial functioning of the EU.

The second approach does *not* require the European criminal law to meet national criminal law tasks and goals. The task, in this case, is not to promote an orderly social coexistence and the goal is not to tackle fraud<sup>21</sup> through general and special prevention, but to preserve the integration of the EU in order to ensure the benefits of integration. The European criminal legislation is not a tool to combat crimes against the budget, but to harmonise national criminal laws for integration. The aim is not to prevent damage to the budget, but to prevent businesses from enjoying the right to freedom of establishment under conditions unfamiliar to regular market conditions, thus upsetting the balance of economy and commerce. This would counteract integration, thus the power holding the EU together. The identical manner and level of the Member State’s reaction to fraud damaging the EU budget is what is important. The role of the budget is equally important according to both approaches. According to the traditional approach, the EU budget is the keeper of the funds that the fraud is aimed at and since these funds serve as a basis for the balanced functioning of the EU, the tools of criminal law must also be used to protect them. In contrast, from the community approach, the role of the budget is indirect, the most important thing is that the protection of the budget (not only the Community’s, but the *national* budget as well) should be of the same level in every Member State.

The second part of the dissertation analyses the role of criminal law in the EU from the “traditional” point of view, the third big part examines criminal law as an important tool for

---

<sup>21</sup> KARSÁI Krisztina i. m. 49. o

economic (internal market) integration and introduces a new concept: “integration criminal law”. Both approaches require careful scrutiny of the budget.

The EU’s main economic policy objectives were defined by the Rome Treaty establishing the EEC (see point III.1.), the specific objective underlying this is being set out in Article 26 of the TFEU. According to this, the Community’s objective is to achieve the highest possible convergence of economic development, growth and economic performance, as well as the enhancement of the quality of life. To this end, the Union shall establish or *ensure* the functioning of the internal market. Without the European Union’s most successful achievement, we couldn’t even talk about political integration, thus the protection of economic integration is of great importance. It is not enough just to establish the internal market, as the specific goal that can actually achieve the EU’s economic policy objective, it must be maintained as well. The two most important factors countering integration are isolation and the phenomenon of a two-gear Europe.

There are certain (economic, political, etc.) aspirations, which are aimed at restoring the separation of national markets (isolation). The internal market, on the other hand, is not a static, merely formally single market, it is important due to the dynamic nature from an economic policy aspect, that is, the economic resources (production factors) are free to flow. This renders the four market freedoms (goods, capital, services and labour) to be tools in the fight against isolation. The continuous protection of the internal market, as ensured by the four market freedoms from isolation, is one of the aims and tasks of the EU law.

The multi-gear Europe (or core Europe) was the result of the recognition that the Member States need integration to a different degree. This does not affect integration negatively, of course, and not regarding all EU areas, so in this case, we can consider the danger not absolute but rather relative. Although, the multi-gear Europe is already a reality in some aspects (not all of the Member States are a party to the Schengen system or Eurozone), yet the first “real” step is the establishment of the EPPO.

If we consider the EU’s financial interests as integration interests, then the EPPO, which is *the result of the enhanced cooperation*, should be identified as a threat, rather than a solution.

We know that the concepts and rules of physics do not apply the same way in every situation. These norms gain a new meaning in the field of quantum physics, as a different paradigm system. No matter how surprising it is, the law behaves in a similar way, if it has to operate in a *traditional* and *non-traditional* paradigm system. The *traditional* paradigm system is the

Member State, and the *non-traditional* one is the European Union. The given branches of law – we examined competition and criminal law – have centuries-old (in case of criminal law, thousand years old) past, concepts, dogmas, laws and practices. They were established and formed within the framework of a state, meaning that they are tied to the state. If they are placed in the matrix of the new paradigm system, they start to *behave a bit differently than in their conventional environment*. The function of competition law has changed when it rose to the EU level, i.e. it has "become" EU competition law. This kind of change in function is a long-known and well-documented phenomenon. Understanding how it works can bring us closer to understand why does criminal law behave in such a "weird" way in an EU environment, why are there so many "problems" with it?<sup>22</sup> Why is it so difficult to give a definition, and why are there so many disputes around the functions of its institutions. The logic that was clear in the area of competition law and that was recognised by the Court of Justice early on through its competition law decisions, has not yet been applied in the area of EU criminal law despite the striking similarities.

It is the fundamental problem of the protection of the financial interest of the EU that this was omitted. This leads to the fact that either the citizens of the Member States, the experts or the politicians are not able to see clearly *why is it necessary to fight against subsidy or other frauds on an EU-level if they are already persecuted by the national system?* This is why many found the legislation on the protection of financial interests somewhat controversial.

The dynamics of the market economy is represented by competition law, while its static side is represented by company law. The EU company law is a poorly chiselled branch of law, apparently, the EU is not in a state of emergency to develop such law in detail. By contrast, EU competition law is subject to detailed and sophisticated rules in the EU, namely on the establishment of the EEC since 1958. From the point of view of competition law, obstacles to the dynamics of the internal market are the various duties, quotas, subsidies, aids, mergers, cartels etc.

The establishment of the internal market has not yet eliminated the danger that is derived from blocking the free flow of production factors by states or businesses. Such threats to the single internal market must be tackled, and the means, thus a policy response to the premise of economic policy<sup>23</sup> of such action can be found in EU competition law. These rules serve to prevent the (re)-isolation of national markets, which, in itself, hinders the free flow of

---

<sup>22</sup> „The more we talk about the European Public Prosecutor’s Office, the more questions and fewer answers we face” as said by Michéle Conisx, the president of the Eurojust, in his speech at the 5<sup>th</sup> meeting of the Prosecutor Generals of the European Union (24-26 May 2012).

<sup>23</sup> VÖRÖS Imre: i. m. 13. o.

production factors, which thus limits or makes it impossible to achieve the EU' economic policy objectives.

All this only belongs to EU competition law, if they affect the trade among the Member States. Any other case (e.g. when the market-distorting effects are shown on the national market) involve the mobilisation of national competition rules. Thus, national and EU competition policy are very different: "The competition policy ground for the law against restriction of competition is the traditional condition that the law against restriction of competition protects the *institution, freedom* of competition, thus namely »have« competition (...) On the other hand, the competition policy ground for *Community* competition law is that *free trade among the Member States* cannot be distorted, prevented, restricted, because this would impede the establishment and maintenance of the single common market. *Accordingly, the legal regulation and the various legal cases focus on the protection of the single common market, and not the institution of competition.*"<sup>24</sup> That is, *the basic legal function of competition law has changed.*

How can the function of criminal law change? Similarly to the way it happened in the case of competition law. The legal subject of the criminal law protecting integration is a supranational matter, while its subject of perpetration is the EU's budget, the institutional system of which is just starting to become truly supranational. The analysis must be extended to include these concepts as well. When we are looking at the legal subject, the subject of perpetration and the institutional system, we still tend to look at its supranational angles from the point of view of the national law, which does not contribute to their better understanding. The real question is what is the protected legal subject in case of fraud that violates EU financial interests. Understanding this would reveal whether the function of criminal law has really changed in case of EU frauds (in comparison to the national function). The legal subject is nothing else than the economic (internal market) integration.

Representatives of both national and foreign literature are familiar with the idea that the reason that necessitated the interest in European criminal law should be looked for somewhere else than in counting the damages to revenues and expenditures of the budget. Thus, this is not the novelty of the train of thought presented in this thesis, but the fact that *there is* a criminal offence, which is capable of endangering integration and *does not* bring about its effects through damages caused by fraud, but rather through the fact that Member States use different tools and procedures in combating fraud. If we consider fraud in this light, that it is

---

<sup>24</sup> VÖRÖS Imre: i. m. 15. o.

as a phenomenon challenging integration, it becomes clear that the European criminal law, which *protects integration*, loses its criminal law character, or at least a part thereof. The establishment of the European Communities, and then of the Union has created a very peculiar situation from a legal point of view, but especially from the point of view of the internal market law. We might be witnessing how a kind of “duplication” is created in different areas of law: each country has its own agricultural law, competition law, etc. While competition law protects the internal market from various deteriorating factors, such as mergers, cartels, exclusion clauses and other obstacles to competition, criminal law does the same concerning the results of fraud, which have the same effects. However, the “result of fraud” should not be understood as a damage or financial disadvantage, since they are not capable of jeopardising the internal market, but it rather shall mean the potential dangers of the different levels of protection provided by national laws. So, I cannot agree with the opinions of those who think that joint action against Community fraud and the establishment of the EPPO is necessary because the national protection “is not efficient enough”.<sup>25</sup> No one is saying that EU agricultural law or EU competition law is necessary because the national agricultural or competition law is not "efficient" enough. This is due to the fact that practitioners of these areas of law have admitted that the EU-level legislation has a different function than the national agricultural or competition law. Thus, there is no conflict between national and EU-level legislation, especially since the EU law does not "complete" national law and does not even try to “fill” the legal gaps of national law (which would easily result in overlapping or conflicting laws), but its subject of regulation is completely different. As agricultural and competition law became EU agricultural and competition law, it also resulted in a shift in tasks, means and paradigms, and thus in the *branches of law*. There is no such change in criminal law yet, but legal development should reach it. Fraud causes loss to the EU budget. Nevertheless, *integration cannot be jeopardised by smaller or bigger budget, but rather by the isolation of national markets*. Therefore, *it does not matter how much money goes into the budget or how much money comes from it for fraudulent purposes*. This is not a factor against integration.

How can the EU’s integration interest be protected by criminal law? First of all, such protection would require the same substantial criminal legislation, but only concerning a

---

<sup>25</sup> Pl. KLIP, André: i. m. 370. o., A hatékonyságot illetően ellenkező véleményen van WIECZOREK, Irene, Ld: The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments, 16 German L.J. 1247, 1270 (2015).

criminal offence that is capable of violating integration. These “Eurocrimes” include, in a positive legal sense, fraud, and also those related offences that are listed as “fraud concerning the financial interests of the European Union” by the PIF Directive under Title II. I do not think that the catalogue of criminal offences based on these criteria could endanger the EU’s interest in all its elements. Therefore, I do not consider it justified to prosecute them on an EU-level under criminal law. What should constitute a "real" euro crime, which can actually violate the *EU’s* interests in a way that requires a *Community-level* criminal law response, can be identified by a test. The question of this test is which criminal offence can result in decreasing integration and increasing isolation? What needs to be examined is which criminal offence can *cause a different situation in different countries*. The answer cannot be anything else than fraud, since other criminal offences, even if they violate the interests of the EU (either by making less of the provided money available, or by reducing the trust of its people), they still cannot cause significant integration problem to the whole EU. Nonetheless, if the protection against fraud is lower in a country, then, by making use of the freedom of establishment, many businesses will “move” to this country, causing the economic sources to “pathologically” grow since a legal policy decision (or legal and economic decision, if it is a result of a conscious plan) will form the economic environment and it won’t be caused by the market mechanisms.

The European protection seems to have missed the target. Its target, the EU’s financial interest, does not really need EU-level protection (the amount of the damage, inefficiency, weakening the trust and belief of the people does not justify the Community-level protection), while the legal subject that really needs protection, namely the interest in the proper functioning of the internal market, is not only left without protection, but the caused problem is further enhanced by establishing EPPO *in the framework of enhanced cooperation*.

Getting out of this pile of problems seems to be quite difficult by now, and can only be done if the EU law protected a different subject in the area of criminal law than that of the Member State. It should be recognised that the protection should be granted to *the interests in European Union integration* and not to the EU's financial interests, because the former one is an EU-level legal subject from a criminal law point of view, while the latter one is not. The criminal offences endangering the EU’s integration interests must be identified by using the integration test, and then should the rules of the protection ensured by criminal law against criminal offences violating the EU’s integration interests be established. However, these rules cannot contain only minimum standards, but they must use all the power given by Article 325(4), and identical regulation must be enforced. In this especially narrow field of criminal



law regulation, the identical protection does not necessarily imply the most effective protection, but an identical lower level protection is still better than a protection that differs from Member State to Member State. Identical protection should be guaranteed by all means, let that be either by making better use of already existing means of cooperation, or by establishing the EPPO.

## A szerzőnek az értekezés témájában megjelent publikációi

A költségvetést károsító bűncselekmények

In: Polt Péter, Miskolczi Barna, Török Tímea, Gasz Péter (szerk.)

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény nagykommentárja. 1567 p.

Budapest: OPTEN Informatikai Kft., 2016. pp. 1322-1352.

(ISBN:978-615-5122-33-0)

A költségvetést károsító bűncselekmények

In: Polt Péter, Miskolczi Barna, Török Tímea, Gasz Péter (szerk.)

Új Btk. Kommentár.

Budapest: Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó, 2013. pp. 9-44.

Codification of the New Criminal Code: Reasons and Achievements – The New Crime of Budget Fraud

In: Miskolczi Barna, Elek Balázs, Gál István László, Igor Vuletic, Vid Jakulin

International Symposium on Sino-European Economic Criminal Law. 328 p.

Konferencia helye, ideje: Shanghai, Kína, 2014.10.28-2014.11.01. Shanghai: Institute of Law of Shanghai Academy of Social Sciences, pp. 1-5.

Recent changes of Special Criminal Procedure for Priority Cases in Hungary

In: ECUPL - SASS (ed )

ECUPL - SASS (ed ) (szerk.)

Comparative Study on Social Governance in Transition Countries: Historical Experience and Ongoing Challenges.. 443 p.

Konferencia helye, ideje: Shanghai, Kína, 2016.12.02-2016.12.04. Shanghai: East China University of Political Science and Law, pp. 17-28.

Az új Be. szabályozási elvei (1)

ÜGYVÉDVILÁG 9:(5) pp. 24-27. (2015)

Kodifikátori gondolatok az új Btk. Különös Részéről de lege lata és de lege ferenda

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY 6: pp. 281-291. (2015)

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és a jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések (E-learning tananyag, Magyar Bíróképző Akadémia, 2008.

Mulasztás?: Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül

ÜGYÉSZEK LAPJA 1: pp. 23-38. (2007)