EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.9.16.
COM(2022) 466 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Második jelentés az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

1.1. Háttér-információk

2017. július 5-én elfogadták az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelvet[1] (a továbbiakban: a PIF-irányelv). Azon tagállamok tekintetében, amelyekre nézve a PIF-irányelv kötelező[2], az irányelv az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. évi egyezmény[3] (a továbbiakban: a PIF-egyezmény) helyébe lép.

A PIF-irányelvet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 83. cikkének (2) bekezdése alapján fogadták el, így az a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jogi eszközeinek részét képezi, és része a Bizottság átfogó csalás elleni stratégiájának[4] is. Emellett szoros kölcsönös függőség áll fenn az EUSZ 2. cikkében meghatározott közös uniós értékek tiszteletben tartása és az Unió pénzügyi érdekeinek védelme között. Ez utóbbi például megköveteli, hogy az igazságügyi hatóságok függetlenül, a végrehajtó hatalom beavatkozása nélkül láthassák el feladataikat[5].

A PIF-irányelv közös minimumszabályokat határoz meg a tagállamok büntetőjogára vonatkozóan. E közös szabályok célja az EU pénzügyi érdekeinek védelme azáltal, hogy harmonizálják az ezen érdekeket sértő egyes bűncselekmények fogalommeghatározásait, szankcióit és elévülési idejét. A harmonizáció az Európai Ügyészség (a továbbiakban: EPPO) által lefolytatott nyomozások és vádhatósági eljárások hatókörét is érinti[6], mivel az EPPO hatáskörét a nemzeti jogba átültetett PIF-irányelv[7] alapján határozták meg.

Mivel a PIF-irányelv előírja a tagállamok számára az uniós költségvetés bevételeihez és kiadásaihoz kapcsolódó bűncselekmények büntethetővé tételét, átültetése az EU saját forrásai (vámok és héa) mellett azokat a konkrét szakpolitikákat is érinti, amelyek esetében az uniós kiadásokat e szakpolitikai célok elérésére fordítják. Az irányelv megfelelő átültetése ezért nemcsak az uniós költségvetés védelme szempontjából kulcsfontosságú, hanem minden olyan

[1] HL L 198, 2017.7.28., 29. o.
[2] A Szerződésekhez csatolt 22. jegyzőkönyvvel összhangban Dánia nem vett részt a PIF-irányelv elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó. Dániát azonban továbbra is köti a PIF-egyezmény. Ezzel szemben Írország a Szerződésekhez csatolt 21. jegyzőkönyvvel összhangban gyakorolta a PIF-irányelv elfogadásában és alkalmazásában való részvételhez való jogát.
[3] Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL C 316., 1995.11.27., 49. o.).
[4] *A Bizottság csalás elleni stratégiája: fokozott fellépés az uniós költségvetés védelme érdekében*, COM (2019) 196 final, 2019.4.29.
[5] Az Európai Unió Bíróságának (nagytanács) 2019. május 27-i ítélete, Minister for Justice and Equality kontra OG és PI, C-508/18. és C-82/19. PPU. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2019:456; Az Európai Unió Bíróságának (nagytanács) 2020. november 24-i ítélete, Openbaar Ministerie, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (HL L 433 I., 2020.12.22., 1. o.)
[6] A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1. o.).
[7] Az (EU) 2017/1939 rendelet 22. cikkének (1) bekezdése.

uniós szakpolitika szempontjából is, amelyre uniós forrásokat fordítanak, és különösen nagy jelentőséggel bír a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) összefüggésében[8].

a. PIF-irányelv

A PIF-irányelv 3. és 4. cikkének hatálya alá tartozó bűncselekmények (a továbbiakban: PIF-bűncselekmények) a következők:

i. csalás, beleértve az összesen legalább 10 millió EUR értékű kárt okozó, határokon átnyúló hozzáadottértékadó (héa)-csalást is[9];
ii. pénzmosás[10];
iii. aktív és passzív vesztegetés[11]; valamint
iv. hűtlen kezelés[12].

A PIF-irányelv 5. cikke annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy bűncselekményként büntetendő legyen i. az említett bűncselekmények bármelyikének elkövetésére való felbujtás, és az azok elkövetéséhez nyújtott bűnsegély vagy bűnpártolás; valamint ii. csalás és hűtlen kezelés elkövetésére irányuló kísérlet. A PIF-irányelv 6. és 9. cikke emellett arra kötelezi a tagállamokat, hogy rendelkezzenek a jogi személyek felelősségéről és a javukra elkövetett bűncselekményekért velük szemben kiszabandó szankciókról, ha

i. a bűncselekményt a jogi személyen belül vezető tisztséget betöltő személy követte el; vagy
ii. ha az említett személy által gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés hiánya tette lehetővé, hogy valamely neki alárendelt személy a bűncselekményt elkövesse.

A PIF-irányelv 7. cikke továbbá minimumszabályokat határoz meg a természetes személyekkel szemben kiszabható büntetőjogi szankciókra vonatkozóan, többek között kimondja, hogy a jelentős kárral vagy előnnyel járó bűncselekmények legalább négy év szabadságvesztéssel járó minimális-maximális büntetéssel legyenek büntetendők.

A PIF-irányelv 11. cikke arra kötelez minden tagállamot, hogy

i. a PIF-bűncselekményekre vonatkozóan megállapítsa joghatóságát, ha a bűncselekményt egészben vagy részben a területén követték el, vagy ha az elkövető saját állampolgára, vagy az elkövetőre a bűncselekmény elkövetésének időpontjában a személyzeti szabályzat vonatkozik[13]; valamint

[8] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (HL L 57., 2021.2.18., 17. o.).
[9] A PIF-irányelv 3. cikke.
[10] A PIF-irányelv 4. cikkének (1) bekezdése.
[11] A PIF-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése.
[12] A PIF-irányelv 4. cikkének (3) bekezdése.
[13] A PIF-irányelv 11. cikke (2) bekezdésének megfelelően a tagállamok dönthetnek úgy, hogy e szabályt nem alkalmazzák, vagy csak meghatározott esetekben vagy meghatározott feltételek teljesülése esetén alkalmazzák, és erről tájékoztatják a Bizottságot.

ii. elkerülje, hogy az állampolgárai által külföldön elkövetett PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos joghatóság gyakorlását bizonyos feltételekhez kössék[14].

Emellett a PIF-irányelv 12. cikke a kötelezi a tagállamokat, hogy

i. írjanak elő a PIF-bűncselekmények elkövetését követő elegendő időtartamú elévülési időt annak érdekében, hogy az említett bűncselekményekkel szemben hatékonyan lehessen fellépni, és a legalább 4 év szabadságvesztéssel járó maximális szankcióval büntetendő bűncselekményekre vonatkozóan határozzanak meg minimális elévülési időket; valamint
ii. tegyék meg a büntetések végrehajtásához szükséges intézkedéseket[15].

Végezetül, a PIF-irányelv célja az uniós pénzeszközök[16] büntetőjogi eszközökkel történő visszafizettetésének megkönnyítése[17].

b. A nemzeti jogba való átültetés, ideértve a kötelezettségszegési eljárásokat

Az irányelv nemzeti jogba való átültetésének határideje 2019. július 6-án járt le. A PIF-irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottságnak az átültetési határidő lejárta után két évvel be kellett nyújtania a végrehajtásról szóló első jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A vonatkozó jelentést 2021 szeptemberében fogadták el[18]. Ez a jelentés arra a következtésre jutott, hogy valamennyi tagállam átültette a PIF-irányelv főbb rendelkezéseit. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra is, hogy javítani szükséges az irányelv átültetését, különösen annak érdekében, hogy következetesen történjen a bűncselekményi tényállások meghatározására, valamint a jogi és természetes személyek felelősségére – és velük szemben alkalmazott szankciókra – vonatkozó rendelkezések átültetése. Végezetül a jelentés kiemelte azt is, hogy a joghatóság gyakorlására és az elévülési időkre vonatkozó rendelkezéseket is megfelelően át kell ültetni.

Ami a bűncselekményeket illeti, a csalással kapcsolatban azonosított megfelelőségi problémák között szerepelt a nemzeti jogszabályok szűkebb hatálya. Emellett számos tagállamban szükség van egy további tényállási elemre – a „hivatali kötelezettség megsértésére” – mind az aktív, mind a passzív vesztegetés esetében. Ez a további elem jelentősen leszűkíti a PIF-irányelv vesztegetésre vonatkozó fogalommeghatározásait, és az elkövetők büntetőeljárás alá vonását a hivatali kötelezettség megsértésének bizonyításától teszi függővé. Ezen felül a hűtlen kezeléssel

[14]A PIF-irányelv 11. cikke.
[15]A PIF-irányelv 12. cikke.
[16]A PIF-irányelv 13. cikke. E tekintetben a csalárdként bejelentett szabálytalanságok száma (amely magában foglalja a csalásgyanús eseteket és a megállapított csalásokat is), és a kapcsolódó összegek nem közvetlenül az uniós költségvetést érintő csalások szintjét jelzik, hanem elsősorban az esetleges csalások tagállamok és uniós szervek általi felderítésének és bejelentésének mértékére utalnak. 2020-ban 1 056 szabálytalanságot jelentettek csalárdként, melyek mintegy 374 millió EUR-t érintettek (A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, 32. éves jelentés az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről – Csalás elleni küzdelem – 2020, COM(2021) 578 final, 2021.9.20., 33. o.
[17]A PIF-irányelv 13. cikke.
[18]A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról, COM (2021) 536 final, 2021. szeptember 6.

összefüggésben olyan megfelelőségi problémákat tártak fel, amelyek az említett bűncselekmény szűkebb átültetésével vagy az átültetés teljes hiányával voltak kapcsolatosak

A jogi személyek felelőssége és a velük szemben kiszabható szankciók tekintetében a következőkkel kapcsolatban tártak fel megfelelőségi problémákat:

- a jogi személyen belül vezető tisztséget betöltő személy által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos 6. cikk (1) bekezdése átültetésének hiánya;
- az átültetés csak a személyek által a jogi személy tevékenységi körén belül elkövetett bűncselekményeket fedi le; valamint
- a vállalatok büntetőjogi felelősségének kizárása bizonyos alapbűncselekmények esetében.

A 9. cikkel kapcsolatban a Bizottság hangsúlyozta, hogy a vállalati felelősséget nem szabad egy természetes személy jogerős elítélésétől függővé tenni, mint az egyik tagállam esetében, mivel ez aláássa a jogi személyekkel szembeni „hatékony, arányos és visszatartó erejű” szankciók alkalmazásának lehetőségét.

A természetes személyekkel szembeni büntetőjogi szankciókkal összefüggésben a Bizottság a tagállamok egynegyedében azonosított megfelelőségi problémát. Több tagállam jogszabályai tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik az egyének számára, hogy kivonják magukat a büntetőjogi felelősség vagy a szankciók alól, ha a büntetőeljárást megelőzően vagy annak különböző szakaszaiban bejelentik a bűncselekményt vagy visszafizetik az Unió pénzügyi érdekeit ért kárt. Ezek a rendelkezések a szankciókat hatástalanná tehetik és alááshatják azok visszatartó erejét. További megfelelőségi problémákat azonosítottak a szankciókra vonatkozóan négy évben meghatározott küszöbérték be nem tartásához kapcsolódóan is.

Ami a joghatóság területiség alapján történő megállapítását illeti, egy konkrét megfelelőségi probléma arra vonatkozott, hogy egyes tagállamokban a PIF-bűncselekmények miatt csak a sértett által a bűncselekmény elkövetésének helyén tett bejelentés vagy (amennyiben a bűncselekmény helye szerinti ország joga értelmében ilyen panasz szükséges a vádemeléshez) a sértett panasza nyomán indítható büntetőeljárás. Egy, az elévülési időkkel kapcsolatos konkrét átültetési probléma azzal függ össze, hogy egyes tagállamok joga az ítélet végrehajtása tekintetében a 12. cikkben előírt öt évnél rövidebb elévülési időről rendelkezik.

A többi tagállammal szemben hozható további intézkedések sérelme nélkül a Bizottság az első végrehajtási jelentés elfogadását követően eddig tizenhét tagállamnak küldött felszólító levelet: nyolc tagállamnak 2021 decemberében[19]; további öt tagállamnak 2022 februárjában[20]; majd újabb négy tagállamnak 2022 májusában[21]. A Bizottság jelenleg értékeli a felszólító levelekre eddig beérkezett válaszokat az esetleges további intézkedések mérlegelése céljából.

1.2. E második végrehajtási jelentés hatálya és módszere

[19]Decemberi kötelezettségszegési eljárási csomag: a főbb döntésekről a következő honlap nyújt információt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_21_6201

[20]Februári kötelezettségszegési eljárások: a főbb döntésekről a következő honlap nyújt információt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_22_601

Májusi kötelezettségszegési eljárási csomag: a főbb döntésekről a következő honlap nyújt információt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_22_2548

A Bizottság a PIF-irányelv 18. cikkének (4) bekezdésével összhangban elfogadja ezt a második végrehajtási jelentést annak értékelése céljából, hogy az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítését célzó általános célkitűzés fényében:

a) a 2. cikk (2) bekezdésében a hozzáadottérték-adó tekintetében megjelölt küszöbérték megfelelő-e;

b) a 12. cikkben említett, elévülésre vonatkozó rendelkezések kellően hatékonyak-e;

c) a PIF-irányelv eredményesen kezeli-e a közbeszerzési csalás eseteit.

A PIF-irányelv 18. cikkének (5) bekezdésével összhangban ez a jelentés azt is értékeli, hogy szükséges-e a PIF-irányelv – különösen a közbeszerzési csalásra vonatkozó külön rendelkezés beillesztése céljából végzett – felülvizsgálata.

Ez a jelentés elsősorban azokon az információkon alapul, amelyeket a tagállamok a PIF-irányelvet átültető nemzeti intézkedésekről szóló értesítésben és azt követően – többek között a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások keretében megvalósuló – rendszeres információcsere révén bocsátottak a Bizottság rendelkezésére.

Emellett a jelentés támaszkodik a PIF-bűncselekményekre – beleértve az e bűncselekmények bármelyikére való felbujtást, az ilyen bűncselekményekkel összefüggő bűnsegélyt és bűnpártolást, valamint csalás vagy hűtlen kezelés kísérletét – vonatkozó éves tagállami statisztikákra is, amelyeket a tagállamok a 18. cikk (2) bekezdésének megfelelően küldenek meg a Bizottságnak[22]. Ezek a statisztikák különösen a következőkre vonatkoznak:

a) a megindított büntetőeljárások, a megszüntetett eljárások, a felmentéssel végződő eljárások, az elítéléssel végződő eljárások és a folyamatban lévő eljárások száma; valamint

b) a büntetőeljárást követően vissza-, illetve megfizettetett összegek és a becsült kár.

Mindazonáltal 2021-re vonatkozóan a Bizottság mindössze a tagállamok körülbelül egyharmadából kapott ilyen statisztikákat, a tagállamok további egyharmadából pedig hiányos statisztikák érkeztek. A tagállamok többségéről elmondható, hogy ezeket a statisztikákat általában nem központi szinten állítják össze.

Ezenkívül a benyújtott statisztikák nem minden bűncselekményre terjednek ki, és nagyon gyakran a bűncselekmények szélesebb körére vonatkoznak, nem pedig a PIF-irányelv hatálya alá tartozó konkrét bűncselekményekre. Emellett a tagállamok által megküldött adatok nem tesznek különbséget a bűncselekmények között aszerint, hogy azok az EU vagy a tagállamok pénzügyi érdekeit sértik-e.

A tagállamok többségében továbbá nem állnak rendelkezésre külön adatok a szóban forgó bűncselekmények bármelyikével összefüggő bűnsegélyre és bűnpártolásra, valamint a csalás vagy hűtlen kezelés kísérletére vonatkozóan.

[22]A 18. cikk (2) bekezdése értelmében valamennyi tagállam köteles megküldeni ezeket a statisztikákat, ha azok az érintett tagállamban központi szinten elérhetők.

Ráadásul a megindított, megszüntetett, a felmentéssel végződő, az elítéléssel végződő és a folyamatban lévő büntetőeljárások számára vonatkozó adatok nem egységesek a tagállamokban.

Végezetül, a visszafizettetett összegekre és a becsült kárra vonatkozóan csak korlátozott számú tagállamban állnak rendelkezésre információk.

Az Európai Ügyészség (EPPO) 2021. évi éves jelentése releváns – noha korlátozott – adatokat tartalmaz az EPPO műveleti tevékenységeinek első hét hónapjára vonatkozóan[23]. A jelentés szerint az EPPO által folytatott nyomozások 31,8 %-a (313 vizsgálat) feltételezett, hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása révén elkövetett nem közbeszerzési csalásokra vonatkozott, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása. Az ilyen típusú csalások főként a mezőgazdasági támogatások és a közvetlen kifizetések, a vidékfejlesztés, a tengeri és halászati fejlesztési programok, az infrastruktúra, a humánerőforrás-fejlesztési programok, a Covid19-hez kapcsolódó helyreállítási alapok, a képzési szolgáltatások, az építőipar, a kutatás és az innováció, a helyi infrastruktúra fejlesztése, a gondozási szolgáltatások, a fiatalok és a munkanélküliek munkaerő-piaci integrációja, a vízügyi infrastruktúra, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása terén fordulnak elő. Konkrétan a mezőgazdasági támogatások esetében az EPPO olyan ügyekben nyomoz, amelyek a megművelt földterület méretére és/vagy a szarvasmarhák számára vonatkozó hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatokon alapuló csalásokkal, valamint különböző típusú fiktív mezőgazdasági vállalkozásokra vonatkozó hamis dokumentumokat benyújtó bűnözői csoportok tevékenységével kapcsolatosak.

Az EPPO nyomozásainak 11,2 %-a (110 ügy) vonatkozott közbeszerzési kiadásokkal kapcsolatos csalásokra. A csalás általában hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása révén valósult meg. Ilyen típusú csalást főként az építőipar, a hulladék- és szennyvíz-infrastruktúrával kapcsolatos támogatások, valamint a technológiai (zöld hulladék, újrahasznosítás) és a humánerőforrás-fejlesztési programok terén tártak fel.

Tekintettel arra, hogy korlátozott információk állnak rendelkezésre, nehéz értékelni a PIF-irányelv rendelkezéseinek megfelelőségét és hatékonyságát, valamint ennek alapján az irányelv felülvizsgálatának szükségességét. A Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok a PIF-irányelv 18. cikkének (2) bekezdésében előírt követelményekkel összhangban időben gyűjtsék össze és nyújtsák be az adatokat.

A tagállamoktól és más forrásokból az első átültetési jelentéssel összefüggésben kapott információk kiegészítése érdekében a Bizottság külső kutatást végeztet. Ez a kutatás a következőket foglalta magában:

[23]Meg kell jegyezni, hogy e jelentés írásának időpontjában 22 tagállam vett részt az EPPO létrehozására irányuló megerősített együttműködésben, a PIF-irányelv ugyanakkor 26 tagállamra nézve kötelező.

- mélyrehatóbb elemzés a PIF-irányelv héa-küszöbértékre, közbeszerzési csalásra és elévülési időre vonatkozó cikkeinek tagállamok általi átültetéséről;
- további adatgyűjtés a releváns büntetőeljárásokról és azok eredményéről; valamint
- interjúk a legfontosabb érdekelt felekkel, köztük az EU szintjén és nemzeti szinten tevékenykedő gyakorló szakemberekkel.

2. KIEMELT ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK A PIF-IRÁNYELV 18. CIKKE (4) BEKEZDÉSÉVEL ÖSSZHANGBAN

2.1. A hozzáadottérték-adó tekintetében megállapított küszöbérték (a 2. cikk (2) bekezdése)

A 2. cikk (2) bekezdése meghatározza az irányelv héaalapú saját forrásokból származó bevételekre való alkalmazhatóságának küszöbértékét. A PIF-irányelv csak a közös héarendszer súlyos megsértése esetén alkalmazandó. A közös héarendszer sérelmére elkövetett bűncselekmények abban az esetben tekintendők súlyosnak, ha

1. a PIF-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének d) pontjában[24] meghatározott szándékos cselekményekhez vagy mulasztásokhoz kapcsolódnak;
2. az Unió kettő vagy több tagállamának területéhez kapcsolódnak; valamint
3. legalább 10 millió EUR összegű teljes kárt okoznak.

Ez a fogalommeghatározás elsősorban a körhintacsalást, az eltűnő kereskedőkön keresztül elkövetett héacsalásokat és a bűnszervezeten belül elkövetett héacsalásokat hivatott felölelni, amelyek mindegyike komoly fenyegetést jelent a közös héarendszerre és így az uniós költségvetésre nézve.

Kár

A határokon átnyúló héacsalás által okozott kár nagyságával kapcsolatos megközelítésük szerint a tagállamok a következő kategóriákba sorolhatók:

- azok a tagállamok, ahol a kárnak legalább 10 millió EUR-t el kell érnie;
- azok a tagállamok, amelyek 10 millió EUR-nál alacsonyabb küszöbértéket írnak elő,
- azok a tagállamok, amelyek nem határoznak meg pénzügyi küszöbértéket.

A 10 millió EUR-ban megállapított küszöbérték miatt a PIF-irányelv hatálya nem terjed ki sok olyan csalárd tevékenységre, amely két vagy több tagállam területét érinti, de az általa okozott kár teljes összege nem éri el a 10 millió EUR-t (pl. a dohánycsempészettel és az olajszőkítéssel kapcsolatos ügyek többsége).

[24]A PIF-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének d) pontja: „d) a héaalapú saját forrásokból származó bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó, határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében elkövetett bármely cselekmény vagy mulasztás: i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos, héával kapcsolatos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források csökkenése; ii. héával kapcsolatos információk elhallgatása és ezzel konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy iii. héával kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a héa-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával.”

A küszöbérték az egyik legfontosabb olyan tényező, amely hatással van az EPPO héacsalási ügyekkel kapcsolatos tevékenységeire. Különösen a teljes kár kiszámítása vet fel ismételten kérdéseket, amely eltérően történhet attól függően, hogy a tagállamok hogyan értelmezik az előírásokat az alkalmazandó módszer (nevezetesen, hogy a több tagállamban bekövetkezett kárt összesíteni kell-e) és az érintett országok minimális száma (legalább két, az EPPO-ban részt vevő tagállamnak kell érintettnek lennie, vagy elegendő ha két – az EPPO-ban nem feltétlenül részt vevő – tagállam érintett?) tekintetében.

Továbbá a szóban forgó, kisebb gazdasággal rendelkező tagállamokban több olyan ügy van, amelyek esetében az okozott kár összege nem éri el az 10 millió EUR-s küszöbértéket. Ez egyensúlytalanságot okozhat a tagállamok között abban a tekintetben, hogy hány ügy kivizsgálásra van hatásköre az EPPO-nak.

Jelentős továbbá azoknak az eseteknek a száma, amikor valamely, a hozzáadottérték-adót érintő csalárd tevékenység két vagy több tagállam területén valósul meg, de az okozott kár teljes összege nem éri el a 10 millió EUR-t. A küszöbérték emellett nem is visszatartó erejű, mivel az EPPO csak a nagy összegű héacsalással foglalkozik, ezáltal esetleg lehetővé teszi az elkövetők számára, hogy a leggyengébb jogrendszereket kihasználva a nemzeti hatóságok és az EPPO markából egyaránt kicsússzanak.

Ezenkívül az illetékes nyomozó hatóságok a nyomozás kezdeti szakaszában gyakran nem rendelkeznek teljes körű információkkal a bűncselekmény jellegével kapcsolatban (vagyis arról, hogy körhintacsalásról van-e szó, és így a bűncselekmény két vagy több tagállam területéhez kapcsolódik-e), valamint az okozott kár összegéről. Ha megvárják a 10 millió EUR-s küszöbérték elérését, az negatívan befolyásolhatja a nyomozást. Végezetül a küszöbérték kétes helyzetet teremthet azzal kapcsolatban, hogy egy adott héacsalási üggyel a nemzeti hatóságoknak vagy az EPPO-nak kell foglalkoznia, és milyen esetben kell az ügyet az EPPO-hoz továbbítani.

A pénzügyi küszöbértéket megállapító tagállamok többsége a PIF-irányelv (4) preambulumbekezdésével[25] összhangban álló kumulatív megközelítést alkalmaz, amely szerint az egyazon héacsalási rendszer keretében több tagállamban okozott teljes kárt számításba veszik. Egyes tagállamok hatóságai azonban csak tagállamonként számítják ki a kárt.

A Bizottság azonban jelenleg nem rendelkezik elegendő információval és adattal ahhoz, hogy végleges álláspontot alakítson ki erről a kérdésről, amely a jövőben további mérlegelés tárgyát képezi majd.

2.2. Elévülési idő (12. cikk)

A PIF-irányelv 12. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy olyan elévülési időt állapítsanak meg, amely

[25]A PIF-irányelv (4) preambulumbekezdése: „A teljes kár fogalma azon károk becsült összegét fejezi ki, amelyeket a csalárd rendszer egésze okozott egyrészről az érintett tagállamok, másrészről az Unió pénzügyi érdekei vonatkozásában, a kamatlábakat és a büntetéseket ugyanakkor nem foglalja magában.”

PIF-irányelv a 3., a 4. és az 5. cikkében említett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások, vádemelések, tárgyalások és bírósági határozatok tekintetében elegendő időt biztosít az érintett bűncselekmény elkövetését követően ahhoz, hogy az említett bűncselekményekkel szemben hatékonyan lehessen fellépni.

A legalább négy év szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel büntetendő bűncselekmények esetén az elévülési időt a bűncselekmény elkövetésének időpontjától számított legalább öt évben kell megállapítani (a 12. cikk (2) bekezdése). A 12. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy öt évnél rövidebb, de három évnél nem rövidebb elévülési időt állapítsanak meg, feltéve hogy az elévülési idő meghatározott cselekmények esetén megszakítható vagy felfüggeszthető. A „meghatározott cselekmények" kifejezés tág értelmezési mozgásteret hagy. Ezért a tagállamok rövidebb (de mindenképpen legalább hároméves) elévülési időt is megállapíthatnak azon bűncselekmények tekintetében, amelyek esetében a PIF-irányelv legalább négy év szabadságvesztéssel járó maximális szankciót ír elő, feltéve, hogy meghatározzák a megszakításra és felfüggesztésre okot adó cselekményeket. Az irányelv elévülési időt ír elő a 3., 4. és 5. cikkben említett bűncselekmények kapcsán meghozott ítéletben kiszabott büntetések végrehajthatósága tekintetében is (12. cikk (4) bekezdés).

Annak értékeléséhez, hogy az elévülési időre vonatkozó rendelkezések „kellően hatékonyak-e", először is értelmezni kell ezt a fogalmat. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az a következtetés vonható le, hogy az elévülési időnek elég hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy biztosítsa a hatékony és visszatartó erejű végrehajtást a PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos ügyekben[26]. Megjegyzendő továbbá, hogy az elévülési időknek jellegüknél fogva egyensúlyt kell teremteniük a hatékonyság és az – többek között a tisztességes eljáráshoz fűződő – alapjogok között. A PIF-irányelv (28) preambulumbekezdése kifejezetten említést tesz erről, kimondva, hogy az irányelv „az említett jogok és elvek teljes körű tiszteletben tartására törekszik, és azt ennek megfelelően kell végrehajtani". Természetesen az 18. cikk (4) bekezdése nem annak értékelését követeli meg, hogy maguk az elévülési idők kellően hatékonyak-e, hanem annak az értékelését, hogy az elévülési időre vonatkozó rendelkezések kellően hatékonyak-e.

Ezért a „Kellően hatékonyak a 12. cikkben említett, elévülésre vonatkozó rendelkezések?" kérdés más megfogalmazásban akár így is feltehető: „Kellően hatékonyak a 12. cikkben említett, elévülésre vonatkozó rendelkezések a PIF-irányelv 3., 4. és 5. cikkének hatálya alá tartozó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások, vádemelések és tárgyalások megfelelő lefolytatásának, valamint a bírósági határozatok megfelelő meghozatalának biztosításához?" Ha a válasz az volna, hogy az elévülési idők alkalmazása miatt egyes tagállamokban kisebb a valószínűsége annak, hogy a PIF-bűncselekményekkel összefüggésben sor kerül nyomozásra, vádemelésre, tárgyalásra és szankcionálásra, mint más tagállamokban, ez arra utaló jelnek tekinthető, hogy a rendelkezések nem kellően hatékonyak.

A tagállamoknak azonban csak három évvel e jelentés elkészítése előtt kellett átültetniük a PIF-irányelvet, ami rövidebb, mint a PIF-irányelv 12. cikkében előírt elévülési idők. Ezért ebben a

[26] Az Európai Unió Bíróságának (nagytanács) 2015. szeptember 8-i ítélete, Taricco és társai, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, 49–58. pont, az Európai Unió Bíróságának (nagytanács) 2017. december 5-i ítélete, M.A.S. és M.B., C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936; 39., 41., 59. és 62. pont.

szakaszban nehéz megállapítani, hogy a PIF-irányelv elévülési időre vonatkozó rendelkezései ténylegesen milyen mértékben fejtették ki hatásukat.

Továbbá – amint azt már említettük – a tagállamok által a 18. cikk (2) bekezdése értelmében szolgáltatott statisztikai adatok korlátozottak. Így ebben a szakaszban nem lehet összehasonlítani a megindított, megszüntetett, felmentéssel végződő és elítéléssel végződő büntetőeljárások számát az egyes tagállamokban, és a megállapításokat nem lehet összefüggésbe hozni a tagállamokban alkalmazott elévülési idők hosszával.

Ezért ez az értékelés elsősorban a tagállamokban uralkodó jogi helyzeten (amint az az elévülési időre vonatkozó rendelkezéseket átültető nemzeti intézkedésekben megjelenik) és gyakorlati helyzeten alapul.

E tekintetben kívánatosnak tűnik az elévülési idők meghosszabbítása, tekintettel arra, hogy a PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások időigényesek. Egyes bűncselekmények felderítése éveket vehet igénybe, és a nyomozás jelentős erőfeszítéssel járhat a bűncselekmények határokon átnyúló jellege miatt.

Mindazonáltal, mivel a PIF-irányelvben előírt elévülési idők semmilyen esetben sem lehettek rövidebbek, mint a hasonló bűncselekményekre vonatkozóan nemzeti szinten előírt elévülési idők minimális hossza, a PIF-irányelv viszonylag csekély hatással volt a nemzeti szinten meghatározott elévülési időkre.

Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a PIF-irányelv vonatkozó rendelkezései nem kellően hatékonyak. Az irányelv rendelkezései legalábbis bizonyos minimális időtartamot előírnak, és ezáltal jogbiztonságot nyújtanak, mivel megakadályozzák, hogy valamely tagállam esetleg tovább csökkentse az elévülési időket.

2.3.Közbeszerzéshez kapcsolódó csalások (3. cikk (2) bekezdés b) pont);

A PIF-irányelv 3. cikke kimondja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő, szándékosan elkövetett csalás bűncselekménynek minősüljön. E célból az irányelv az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásnak minősülő magatartások négy kategóriáját határozza meg. E négy kategória a következőkkel kapcsolatos cselekményeket vagy mulasztásokat érinti:

i. nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások (3. cikk (2) bekezdés a) pont);
ii. közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások (3. cikk (2) bekezdés b) pont);
iii. a héaalapú saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek (3. cikk (2) bekezdés c) pont); valamint
iv. a héaalapú saját forrásokból származó bevételek (3. cikk (2) bekezdés d) pont);

a. A „közbeszerzéshez kapcsolódó kiadás” fogalma

A PIF-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja azonban nem határozza meg részletesebben a „közbeszerzéshez kapcsolódó kiadás” fogalmát. A (6) preambulumbekezdés ugyanakkor

kimondja: „Ezen irányelv alkalmazásában közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásnak minősül minden olyan kiadás, amely a 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 101. cikkének (1) bekezdésében meghatározott közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan merül fel." A Bizottság megbízásából végzett külső kutatás számos esettel összefüggésben megállapította, hogy ez téves jogértelmezéséhez vezetett abban az értelemben, hogy nemzeti szinten a 3. cikk (2) bekezdése b) pontjának hatálya alól kizárták azokat helyzeteket, amelyekben az uniós forrásokat nemzeti/magánszereplőkkel szerződő nemzeti ügynökségek/hatóságok osztják el.

Mivel a 966/2012/EU, Euratom rendelet már nem hatályos, az arra való hivatkozást tartalmazó szövegrész a következőképpen értendő: „az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet[27] 2. cikkének 51. pontjában meghatározott". A 2018/1046 rendelet 2. cikkének 51, pontjából az következik, hogy a közbeszerzéssel kapcsolatos kiadások a gazdasági szereplők és az uniós ajánlatkérő közötti közbeszerzési szerződésekkel, például ingatlanszerződéssekkel, árubeszerzésre irányuló szerződésekkel, építési beruházásra irányuló szerződésekkel vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekkel kapcsolatos kiadásokat foglalják magukban.

Figyelembe véve az EUMSZ 325. cikkének az Európai Unió Bírósága által értelmezett rendelkezéseit, és különösen a „minden […] jogellenes tevékenység" kifejezés jelentését[28] (amelyet az Unió pénzügyi érdekei védelmének tulajdonítandó jelentőségre tekintettel nem lehet megszorítóan értelmezni), úgy kell tekinteni, hogy a nemzeti hatóságok által elkövetett és az Unió pénzügyi érdekeit érintő közbeszerzési csalás a PIF-irányelv hatálya alá tartozik.

b. A „legalább akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követik el" kitétel hatása

A PIF-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja a következő költségvetési csalási bűncselekményekről rendelkezik:

1. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
2. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy
3. az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes, az Unió pénzügyi érdekeit sértő felhasználása.

[27]Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről.
PE/13/2018/REV/1; HL L 193., 2018.7.30., 1–222. o.

[28] Az Európai Unió Bíróságának 2021. december 21-i ítélete, Euro Box Promotion és társai , C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 egyesített ügyek, EU:C:2021:1034, 184. pont.

Meg kell jegyezni, hogy a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja hasonló bűncselekményeket sorol fel a nem közbeszerzéssel kapcsolatos csalással összefüggésben. Mind a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerinti, mind pedig a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti bűncselekmények szükséges tényállási eleme a szándék (a 3. cikk (1) bekezdése szerint) és valamely cselekmény vagy mulasztás elkövetése. A 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja azonban még egy minősítést megfogalmaz: „legalább akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követik el”. Az Unió pénzügyi érdekeinek sérülésével fennálló ok-okozati összefüggés meglehetősen nyilvánvaló, mivel az irányelv célja az említett pénzügyi érdekek büntetőjog általi védelmének és ezáltal a PIF-bűncselekmények kezelésének harmonizációja. Másképpen megfogalmazva, ahhoz, hogy egy közbeszerzési csalás az irányelv hatálya alá tartozzon, meg kell sértenie az Unió pénzügyi érdekeit.

Ez a követelmény azt eredményezheti, hogy a közbeszerzési csalási ügyek esetében lényegesen magasabb lehet a büntetőeljárás alá vonás küszöbértéke, mint a nem közbeszerzési ügyek esetében. Ugyanakkor a „legalább” kitételt sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ez a kitétel mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára a közbeszerzési csalás fogalmának meghatározása tekintetében.

Ezzel összefüggésben több tagállamban a büntetőeljárás alá vonás feltételei között szerepel az Unió pénzügyi érdekeit ért sérelem bizonyítása. Egyes tagállamok megkövetelik az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés bizonyítását, de az Unió érdekeinek sérülésével fennálló ok-okozati kapcsolat bizonyítását nem. A tagállamok többsége azonban bűncselekménnyé nyilvánítja a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott cselekmények vagy mulasztások szándékos elkövetését, vagy azokat a PIF-irányelvnek megfelelően átfogóbb nemzeti rendelkezések révén ülteti át. Sok tagállam emellett nem tesz különbséget az Unió pénzügyi érdekei és a nemzeti pénzügyi érdekek között.

Ezért jelentős eltérések mutatkoznak a tagállamok között abban a tekintetben, hogy mi tartozik bele a közbeszerzési csalás fogalmába, és következésképpen az ilyen bűncselekmények büntetőeljárás alá vonásához kapcsolódó bizonyítási követelmények is nagyban eltérnek. Ezen különbségek miatt előfordulhat, hogy az Unió érdekei nem élveznek egységes védelmet, amennyiben bizonyos csalárd tevékenységekkel kapcsolatban egyes tagállamokban nem indul nyomozás vagy büntetőeljárás, más tagállamokban viszont igen.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

A PIF-irányelvet azzal a céllal fogadták el, hogy megerősítsék az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. Az irányelv hozzáadott értéket teremt azáltal, hogy megállapítja: i. a bűncselekmények meghatározására vonatkozó közös minimumszabályokat; és ii. a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem céljából kiszabható szankciókat.

Valamennyi tagállam átültette a PIF-irányelv főbb rendelkezéseit. Ugyanakkor javítani szükséges az irányelv átültetését, különösen annak érdekében, hogy következetesen történjen a bűncselekményi tényállások meghatározására, valamint a jogi és természetes személyek felelősségére – és velük szemben alkalmazott szankciókra – vonatkozó rendelkezések átültetése. A tagállamoknak továbbá fokozottabban kell törekedniük a joghatóság gyakorlására és az elévülési időkre vonatkozó rendelkezések megfelelő átültetésére is. Ennek következtében a Bizottság eddig 17 tagállam ellen indított kötelezettségszegési eljárást.

Ez a második átültetési jelentés annak értékelésére összpontosított, hogy

a) a 2. cikk (2) bekezdésében a hozzáadottérték-adó tekintetében megjelölt küszöbérték megfelelő-e;

b) a 12. cikkben említett, elévülésre vonatkozó rendelkezések kellően hatékonyak-e;

c) a PIF-irányelv eredményesen kezeli-e a közbeszerzési csalás eseteit.

E jelentés alapját elsősorban a tagállamok által a Bizottság rendelkezésére bocsátott információk képezték, köztük a 18. cikk (2) bekezdésnek megfelelően benyújtott, PIF-bűncselekményekre vonatkozó éves tagállami statisztikák. Azonban a tagállamok által megküldött statisztikák – mint azt már említettük – jelenleg nem biztosítanak kellő alapot ahhoz, hogy végleges következtetéseket lehessen levonni. Továbbá a visszafizettetett összegekre és a becsült kárra vonatkozóan csak korlátozott számú tagállamban állnak rendelkezésre információk. Ilyen körülmények között nehéz értékelni a PIF-irányelv rendelkezéseinek megfelelőségét és hatékonyságát, valamint ennek alapján az irányelv felülvizsgálatának szükségességét.

A Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok a PIF-irányelv 18. cikkének (2) bekezdésében szereplő követelményekkel összhangban időben gyűjtsék össze és nyújtsák be az adatokat. Szükség esetén a Bizottság további iránymutatást adhat arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak hogyan kell bejelenteniük a statisztikákat. Emellett nyomon követési intézkedésként kérést intézhetne kifejezetten azokhoz a tagállamokhoz, amelyek nem nyújtottak be hiánytalan és átfogó adatokat a 18. cikk (2) bekezdésének megfelelően.

Héacsalás

A PIF-irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott héa-küszöbérték tekintetében a Bizottság fontolóra vette a kárral kapcsolatos tényezőt. Megállapítást nyert, hogy a 10 millió EUR-s küszöbérték miatt sok csalárd tevékenység nem tartozik a PIF-irányelv hatálya alá. Továbbá a szóban forgó, kisebb gazdasággal rendelkező tagállamokban több olyan ügy van, amelyek esetében az okozott kár összege nem éri el az 10 millió EUR-s küszöbértéket. Jelentős továbbá azoknak az eseteknek a száma, amikor valamely, a hozzáadottérték-adót érintő csalárd tevékenység két vagy több tagállam területén valósul meg, de az okozott kár teljes összege nem éri el a 10 millió EUR-t. Ezenkívül az illetékes nyomozó hatóságok a nyomozás kezdeti szakaszában gyakran nem rendelkeznek teljes körű információkkal a bűncselekmény jellegéről. Ha megvárják a 10 millió EUR-s küszöbérték elérését, az negatívan befolyásolhatja a nyomozást.

Végezetül a küszöbérték kétes helyzetet teremthet azzal kapcsolatban, hogy egy adott héacsalási üggyel a nemzeti hatóságoknak vagy az EPPO-nak kell foglalkoznia, és milyen esetben kell az ügyet az EPPO-hoz továbbítani.

Továbbá míg a legtöbb tagállam az egyazon héacsalási rendszer keretében több tagállamban okozott teljes kárt számításba veszi (kumulatív megközelítés) a PIF-irányelv (4) preambulumbekezdésével összhangban, addig egyes tagállamok tagállamonként számítják ki a kárt. Ezenfelül a kumulatív megközelítést alkalmazó tagállamok közül néhány csak az EPPO-hoz csatlakozott tagállamokban keletkezett kárt veszi figyelembe. Az ilyen gyakorlatok meglehetősen nehezen egyeztethetők össze a PIF-irányelv (4) preambulumbekezdésének megfogalmazásával.

Az összegre és a pénzügyi küszöbérték meghatározásának módjára vonatkozó fenti korlátok kétségeket vetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a küszöbérték kellően hatékonyan és megfelelő visszatartó erővel szolgálja-e a közös héarendszert sértő súlyos csalások elleni küzdelmet. A PIF-irányelv jövőbeli felülvizsgálatával összefüggésben fontolóra lehetne venni a küszöbérték csökkentését, valamint olyan alternatív kritériumok meghatározását, amelyek alapján egy bűncselekmény súlyosnak tekinthető.

Mindazonáltal – habár ebben szakaszban nem áll rendelkezésre elegendő adat a 10 millió EUR-s küszöbérték gyakorlati alkalmazásáról a összeg megfelelőségének értékeléséhez – a Bizottságnak szükség esetén iránymutatást kellene nyújtania a küszöbérték kiszámításának módszertanát illetően.

Közbeszerzés

A PIF-irányelv nem határozza meg a „közbeszerzéshez kapcsolódó kiadás” fogalmát. Habár a PIF-irányelv más rendelkezéseiből következtetni lehet a jogalkotó szándékára, a jelenleg a preambulumbekezdésekben szereplő, egy másik uniós jogszabályra mutató kereszthivatkozás bizonyos fokú bizonytalansághoz vezethet azzal kapcsolatban, hogy mi tartozik bele a közbeszerzési csalás fogalmába olyankor, amikor az uniós források kezelésébe nemzeti ajánlatkérő szerveket vonnak be.

Ezenkívül – amint azt már említettük – a 3. cikk (2) bekezdése b) pontjának bevezető szövege különleges minősítést vezet be a szándékosság tekintetében (a többi PIF-bűncselekménytől eltérően), és kimondja, hogy a közbeszerzési csalást büntetendővé kell tenni „*legalább”* akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követik el. A „legalább” kitétel olyan értelmezési mozgásteret hagy a tagállamok számára a szándékosság tekintetében, amely problémát okozhat az Unió érdekeinek egységes védelme terén, mivel előfordulhat, hogy bizonyos csalárd tevékenységekkel kapcsolatban egyes tagállamokban nem indul nyomozás vagy büntetőeljárás (mert nem bizonyítható a szándékosság), más tagállamokban viszont igen.

A PIF-irányelv jövőbeli felülvizsgálata keretében fontolóra vehető a (6) preambulum bekezdés módosítása annak egyértelműsítése céljából, hogy az irányelv hatálya kiterjed az uniós forrásokat

kezelő nemzeti ajánlatkérő szervek bevonásával zajló közbeszerzésekre, valamint a 3. cikk (2) bekezdése b) pontjának olyan jellegű módosítása, amely tükrözi a többi PIF-bűncselekmény – azaz a „szándékosan elkövetett bűncselekmények” – esetében érvényes, a szándékosságra vonatkozó tágabb követelményt.

Elévülési idők

Az elévülési időkkel kapcsolatos nemzeti szabályok eltérősége a határokon átnyúló ügyekben további problémákhoz vezethet, amelyek miatt előfordulhat, hogy az ugyanazon csalárd tevékenységben részt vevő gazdasági szereplők előnyösebb helyzetbe kerülhetnek attól függően, hogy az ügyükben melyik tagállamban indul büntetőeljárás. Így előfordulhat, hogy a PIF-irányelvben az elévülési időkre vonatkozóan előírt minimumkövetelmények nem elegendőek annak lehetővé tételéhez, hogy valamennyi tagállamban egységesen sor kerüljön nyomozásra, vádemelésre, tárgyalásra, bírósági határozathozatalra és a szankciók végrehajtására minden PIF-bűncselekmény esetében.

A PIF-irányelv hatálybalépése óta azonban kevesebb idő telt el, mint amennyi idő alatt lejár a PIF-irányelv hatálya alá tartozó bűncselekmények 12. cikkben előírt elévülési ideje.

Emellett a jelenlegi szakaszban arra sincs konkrét bizonyíték, hogy az elévülési idők rövidsége miatt egyes tagállamokban kisebb a valószínűsége annak, hogy a PIF-bűncselekményekkel összefüggésben sor kerül nyomozásra, vádemelésre, tárgyalásra és szankcionálásra, mint más tagállamokban,

A PIF-irányelv 18. cikkével összhangban a Bizottság továbbra is értékelni fogja, hogy a tagállamok megfelelnek-e a PIF-irányelvnek, és minden megfelelő intézkedést megtesz annak biztosítása érdekében, hogy az irányelv rendelkezéseinek való megfelelés az Európai Unió egészében megvalósuljon. A Bizottság emellett intenzívebb párbeszédet fog folytatni a nemzeti hatóságokkal az adatgyűjtés javításának eszközeiről annak érdekében, hogy megfelelőbb információk alapján tudja értékelni a PIF-irányelv végrehajtását.