EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.9.6.
COM(2021) 536 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

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

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: a PIF-irányelv) 2017. július 5-én fogadták el[1] a Bizottság átfogó csalás elleni stratégiájának[2] részeként. Azon tagállamok tekintetében, amelyekre nézve a PIF-irányelv[3] kötelező, az irányelv az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. évi egyezmény (a PIF-egyezmény)[4] helyébe lép.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 83. cikkének (2) bekezdése alapján a PIF-irányelv közös normákat határoz meg a tagállamok büntetőjogára vonatkozóan. E közös normák célja az EU pénzügyi érdekeinek védelme azáltal, hogy harmonizálják az ezen érdekeket sértő egyes bűncselekmények fogalommeghatározásait, szankcióit és elévülési idejét. Ezek a bűncselekmények (a továbbiakban: a PIF-bűncselekmények) a következők: i. csalás, beleértve az összesen legalább 10 millió EUR értékű kárt okozó, határokon átnyúló hozzáadottértékadó (héa)-csalást is; ii. vesztegetés; iii. pénzmosás; és iv. hűtlen kezelés. E harmonizáció az Európai Ügyészség (a továbbiakban: EPPO)[5] által lefolytatott nyomozások és vádhatósági eljárások hatókörét is érinti, mivel az EPPO hatásköreit a nemzeti jogba átültetett PIF-irányelv[6] alapján határozták meg. A PIF-irányelv megkönnyíti a jogellenesen felhasznált uniós pénzeszközök[7] büntetőjogi eszközökkel történő visszafizettetését is.

Az irányelv nemzeti jogba való átültetésének határideje 2019. július 6-án járt le. Eddig az időpontig mindössze 12 tagállam jelentette be az irányelv teljes körű átültetését. Ezért a Bizottság 2019 szeptemberében felszólító levelek megküldésével kötelezettségszegési eljárásokat indított a többi 14 részt vevő tagállammal szemben. 2021 áprilisáig a bejelentett teljes körű átültetések száma elérte a 26-ot, ami azt jelenti, hogy az irányelv által kötelezett valamennyi tagállam bejelentette az irányelv nemzeti jogba való teljes körű átültetését.

---

[1] HL L 198, 2017.7.28., 29. o.

[2] *A Bizottság csalás elleni stratégiája: fokozott fellépés az uniós költségvetés védelme érdekében*, COM (2019) 196 final, 2019.4.29.

[3] 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.

[4] Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL C 316., 1995.11.27., 49. o.).

[5] 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.).

[6] Az (EU) 2017/1939 rendelet 22. cikkének (1) bekezdése.

[7] E tekintetben a csalárdként bejelentett szabálytalanságok száma (amely magában foglalja a csalásgyanús eseteket és a megállapított csalásokat is), és a kapcsolódó összegek nem közvetlen mutatói az uniós költségvetést érintő csalások szintjének. Ezek elsősorban az esetleges csalások tagállamok és uniós szervek általi felderítésének és bejelentésének mértékét jelzik. 2019-ben 939 szabálytalanságot jelentettek csalárdként, melyek mintegy 461,4 millió EUR-t érintettek (*A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, 31. éves jelentés az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről – Csalás elleni küzdelem – 2019*, COM(2020) 363 final, 2020.9.3., 13. o.).

1.2. A PIF-irányelv fő aspektusai

Az 1. cikk meghatározza a PIF-irányelv tárgyát, míg a 2. cikk meghatározza az irányelv hatályát és az „Unió pénzügyi érdekei” fogalmát. Ezen túlmenően az irányelv kötelezi a tagállamokat a következőkre:

- az EU pénzügyi érdekeit sértő csalás bűncselekménnyé nyilvánítása a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás esetén: i. közbeszerzéshez kapcsolódó és nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások; és ii. a héaalapú saját forrásokból származó és a héaalapú saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek (3. cikk);
- az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények (pénzmosás, vesztegetés és hűtlen kezelés) bűncselekménnyé nyilvánítása és a „hivatalos személy” fogalmának meghatározása az uniós pénzeszközök vesztegetéssel és hűtlen kezeléssel szembeni megfelelő védelme érdekében (4. cikk);
- a következők bűncselekménnyé nyilvánítása: i. a 3. és 4. cikkben említett bűncselekmények bármelyikére való felbujtás, az azokhoz kapcsolódó bűnsegély; és ii. a 3. cikkben (csalás) és a 4. cikk (3) bekezdésében (hűtlen kezelés) említett bűncselekmények elkövetésére irányuló kísérlet (5. cikk);
- a következők felelősségre vonhatóságának és velük szemben szankciók kiszabásának biztosítása: i. jogi személyek a 3., 4. és 5. cikkben említett bármely olyan bűncselekmény miatt, melyet a jogi személyen belül vezető tisztséget betöltő más személy követett el a jogi személy javára, vagy ii. e amiatt, ha más személyek felett gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés hiánya lehetővé tette, hogy az adott jogi személy javára egy neki alárendelt személy a bűncselekményt elkövesse (6. és 9. cikk);
- természetes személyek esetében büntetőjogi szankciókra vonatkozó minimumszabályok meghatározása, ideértve a 3. és 4. cikkben említett bűncselekményekre vonatkozó minimális-maximális szankciókat, amennyiben e bűncselekmények jelentős kárral vagy előnnyel járnak (7. cikk);
- szükséges intézkedések megtétele annak biztosítására, hogy amennyiben a 3., 4. vagy 5. cikkben említett bűncselekményt bűnszervezet keretében követik el, az súlyosító körülménynek minősüljön (8. cikk);
- továbbá: i. joghatóságuk megállapítása a 3., 4. és 5. cikkben említett bűncselekmények tekintetében, amennyiben 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[8]; és ii. annak elkerülése, hogy az állampolgáraik által külföldön elkövetett PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos joghatóság gyakorlását bizonyos feltételekhez kössék (11. cikk);
- továbbá: i. a 3., 4. és 5. cikkben említett bűncselekmények elkövetését követő elegendő időtartamú elévülési idő előírása annak érdekében, hogy az említett bűncselekményekkel szemben hatékonyan lehessen fellépni, a legalább 4 év szabadságvesztéssel járó maximális szankcióval büntetendő bűncselekményekre alkalmazandó minimális elévülési határidőkkel; és ii. a szankciók végrehajtásához szükséges intézkedések megtétele (12. cikk); valamint

[8] A 11. cikk (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.

- statisztikai adatok szolgáltatása a 3., 4. és 5. cikkben említett bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárásokról és azok eredményéről (18. cikk (2) bekezdés).

1.3. A jelentés hatálya és módszere

Ez a jelentés a PIF-irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglaltak alapján értékeli, hogy a tagállamok milyen mértékben tették meg a PIF-irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Ez a jelentés különösen azt értékeli, hogy a tagállamok végrehajtották-e az irányelvet, és hogy a nemzeti jogszabályok megvalósítják-e az irányelv célkitűzéseit és teljesítik-e az irányelv követelményeit. A jelentés nem érinti a Bizottságnak az EUMSZ 258. cikke szerinti azon hatáskörét, hogy értékelje az egyes nemzeti átültető intézkedések megfelelőségét.

Ez az értékelés elsősorban azokon az információkon alapul, amelyeket a PIF-irányelv átültetésére irányuló nemzeti intézkedések bejelentései révén a tagállamok közöltek a Bizottsággal. Ezt az információt a Jogérvényesülési Főigazgatóság által a keretszerződése keretében megrendelt külső kutatás egészítette ki. Ezen értékelés alapján a Bizottság szisztematikus információcserét indított a tagállamokkal. Az információcsere során a tagállamok által szolgáltatott további információk és magyarázatok lehetővé tették a Bizottság számára, hogy elemzését a leglényegesebb megfelelési problémákra irányítsa. Ezeket a problémákat az alábbi 2. és 3. szakasz ismerteti részletesebben.

2. ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS

A Bizottság biztosítani kívánja, hogy valamennyi tagállam egyértelműen, pontosan és helyesen ültette át az irányelvet azáltal, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókat határoztak meg az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.

A bejelentett átültető intézkedések részletes értékelése megerősítette, hogy valamennyi tagállam átültette a PIF-irányelv főbb rendelkezéseit. Vannak azonban megoldatlan megfelelési problémák, többek között olyanok, amelyekkel foglalkozni kell ahhoz, hogy az EPPO eredményes nyomozásokat és vádhatósági eljárásokat folytathasson. A megfelelési problémák főként a 3., 4. és 5. cikkben szereplő büntetőjogi fogalommeghatározásokat átültető nemzeti jogszabályok hiányosságait érintik a következők tekintetében:

- az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás fogalmának meghatározása (3. cikk) a tagállamok mintegy felében;
- a 4. cikk (1) bekezdése (pénzmosás), a 4. cikk (2) bekezdése (vesztegetés) és a 4. cikk (3) bekezdése (hűtlen kezelés) egyes aspektusainak definiálása több tagállamban;

- a „hivatalos személy” fogalmának meghatározása (4. cikk (4) bekezdés) a tagállamok mintegy felében; és
- a 3. és 4. cikkben említett bűncselekmények bármelyikére való felbujtás és bűnsegély; valamint a 3. cikkben és a 4. cikk (3) bekezdésében említett bűncselekmények elkövetésére irányuló kísérlet (5. cikk) néhány tagállamban.

Továbbá, a Bizottság a tagállamok egynegyedében számos megfelelési problémát azonosított a jogi személyek felelősségével és a természetes személyekkel szemben kiszabható szankciókkal kapcsolatban a 6., a 7. és a 9. cikknek megfelelően. A Bizottság a tagállamok egynegyedében megfelelési problémákat azonosított a természetes személyekkel szemben kiszabható szankciók (7. cikk) tekintetében is. E problémák némelyike alááshatja e szankciók hatékony, visszatartó erejű és arányos jellegét.

A Bizottság néhány tagállamban megfelelési problémákat azonosított a területiség elvén és az aktív személyiség elvén alapuló joghatóság (11. cikk (1) bekezdés) gyakorlásával kapcsolatban is. Emellett néhány tagállam olyan feltételekhez köti a PIF-bűncselekmények üldözését, amelyek nincsenek összhangban a 11. cikk (4) bekezdésével. A Bizottság néhány tagállamban a 12. cikkel kapcsolatos átültetési problémát azonosított, mely a 3., 4. vagy 5. cikkben említett bűncselekmény kapcsán meghozott jogerős ítéletet követően hozott ítélet végrehajtására vonatkozó elévülési időt érinti, amely rövidebb a PIF-irányelvben előírt 5 évnél.

Végezetül, a megosztott információk alapján a Bizottság megállapította, hogy a statisztikai adatok Európai Bizottság felé történő jelentésére vonatkozó kifejezett és konkrét éves kötelezettség (18. cikk (2) bekezdés) csak néhány tagállam jogszabályában szerepel. Elegendő adatok hiányában a Bizottság számára nehezebb lehet a későbbiekben egyfelől annak értékelése, hogy az irányelv elérte-e általános célkitűzését, nevezetesen az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítését, másfelől annak értékelése, hogy szükség van-e az irányelv (egyes aspektusainak) felülvizsgálatára[9].

[9] A 18. cikk (3) bekezdése és a 18. cikk (4) bekezdése.

3. AZ ÉRTÉKELÉS KONKRÉT PONTJAI

3.1. Fogalommeghatározások és hatály (2. cikk)

A PIF-irányelv 2. cikkének (1) bekezdése meghatározza az „Unió pénzügyi érdekei” és a „jogi személy” fogalmát. Ezenfelül 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 a PIF-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott szándékos cselekmények vagy mulasztások az Unió két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódnak, és legalább 10 millió EUR összegű teljes kárt okoznak.

Ez a küszöbérték elsősorban a körhintacsalás, az eltűnő kereskedőkön keresztül elkövetett héacsalások és a bűnszervezeten belül elkövetett héacsalások kimutatására szolgál, amelyek mindegyike komoly fenyegetést jelent a közös héarendszerre és így az uniós költségvetésre nézve. Egy tagállamban a 2. cikk (1) bekezdését nem ültették át az irányelvvel összhangban.

3.2. Csalás (3. cikk)

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); és iv. a héaalapú saját forrásokból származó bevételek (3. cikk (2) bekezdés d) pont), a fenti 3.1. szakaszban leírtak szerint.

A tagállamok mintegy felében a Bizottság megfelelési problémákat tárt fel e bűncselekmények fő aspektusainak átültetésével kapcsolatban. A Bizottság különösen a nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásokat (a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja) és a közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásokat érintő csalással (3. cikk (2) bekezdés b) pont) foglalkozó nemzeti jogszabályok szűkebb hatályán belül tárt fel megfelelési problémákat. Más problémák a következőkre vonatkozó bármely cselekményt vagy mulasztást érintenek:

- a „hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok felhasználása” szövegrész csak az írásbeli dokumentumokra terjed ki és „az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított (...) vagyoni eszközök” szövegrész nincs lefedve;
- az „információ elhallgatása” szövegrészt vagy nem ültették át vagy szűkebb fogalommal ültették át; és
- „az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása” szövegrészt szűkebb megszövegezésben ültették át.

A Bizottság – szintén a nemzeti jogszabályok szűkebb hatályára visszavezethető – megfelelési problémákat azonosított a héaalapú saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek (3. cikk (2) bekezdés c) pont) és a héaalapú saját forrásokból származó bevételek (3. cikk (2) bekezdés d) pont) esetében is. Más problémák a következőkre vonatkozó bármely cselekményt vagy mulasztást érintenek:

- a „hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok" és a „hamis, helytelen vagy hiányos, héával kapcsolatos nyilatkozatok vagy dokumentumok" szövegrészek nincsenek lefedve;
- „az uniós költségvetés forrásainak" szövegrészt egy szűkebb fogalommal ültették át;
- „az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből" szövegrész nincs lefedve;
- az „információ elhallgatása" és a „héával kapcsolatos információk elhallgatása" szövegrészt vagy nem ültették át, vagy szűkebb fogalommal ültették át;
- az „a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása" szövegrészt szűkebb megfogalmazással ültették át; és
- „héával kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a héa-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával" szövegrészt vagy nem ültették át, vagy szűkebb fogalommal ültették át.

3.3. Egyéb kapcsolódó bűncselekmények (4. cikk)

3.3.1. Pénzmosás, vesztegetés és hűtlen kezelés (4. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (2) bekezdés és 4. cikk (3) bekezdés)

A PIF-irányelv 4. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó bűncselekményekből származó vagyont érintő, az (EU) 2015/849 irányelv[10] 1. cikke (3) bekezdésében leírt pénzmosás bűncselekménynek minősüljön. Több tagállamban ezt a rendelkezést nem ültették át teljes mértékben, vagy azért, mert maga a pénzmosás fogalommeghatározása hiányos, vagy azért, mert az alapbűncselekmények között nem szerepelt a PIF-irányelv hatálya alá tartozó bűncselekmény.

Ezenkívül az irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy szándékos elkövetés esetén az aktív és a passzív vesztegetés bűncselekménynek minősüljön. Számos tagállamban szükség van egy további aspektusra – a „hivatali kötelezettség megsértésére" – mind az aktív, mind a passzív vesztegetés esetében. Ez a további aspektus jelentősen leszűkíti a PIF-irányelv vesztegetésre vonatkozó fogalommeghatározásait, és az elkövetők büntetőeljárás alá vonását a hivatali kötelezettség megsértésének bizonyításától teszi függővé.

A „passzív vesztegetés" tekintetében a megfelelési probléma a bűncselekmény egyik aspektusát érinti, nevezetesen a következőt: „hivatali kötelezettségének megfelelően (...)

[10] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.).

valamilyen intézkedést (...) ne tegyen meg". Néhány tagállamban ez az aspektus nem tartozik a nemzeti jogszabályok hatálya alá. Ami az „aktív vesztegetést" illeti, a megfelelési problémák a fogalommeghatározás hatóköréhez kapcsolódnak, mivel egyes aspektusok („közvetlenül vagy közvetítő útján (...) bármilyen előnyt ígér, felajánl vagy ad" és „harmadik személy javára") néhány tagállamban hiányoznak vagy nem megfelelően ültették át azokat.

Ezenkívül az irányelv 4. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy szándékos elkövetés esetén a hűtlen kezelés bűncselekménynek minősüljön. A megfelelési problémák e bűncselekmény szűkebb átültetését vagy az átültetés teljes hiányát érintik.

3.3.2. Hivatalos személyek (4. cikk (4) bekezdés)

A 4. cikk (4) bekezdése meghatározza a „hivatalos személy" fogalmát annak érdekében, hogy az uniós forrásokat megfelelően megvédje a vesztegetéstől és a hűtlen kezeléstől. A tagállamok mintegy felében nem ültették át a jogszabályokba a „hivatalos személy" fogalmának néhány aspektusát. A Bizottság megfelelési problémákat tárt fel ezen a területen az alábbiakkal kapcsolatban:

- a „más tagállamok nemzeti tisztviselőit és a harmadik országok nemzeti tisztviselőit is" szövegrész általában, vagy csak a hűtlen kezelés bűncselekménye tekintetében nincs lefedve;
- az „uniós tisztviselő" fogalommeghatározása nem tartalmazza a következőket: i. az a személy, „akit valamely tagállam vagy valamely köz- vagy magánjogi szerv az Unióhoz kirendelt, és aki az uniós tisztviselők vagy egyéb alkalmazottak által ellátott feladatokkal egyenértékű feladatokat lát el"; vagy ii. „a Szerződésekkel összhangban létrehozott uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tagjai és e szervek személyzete";
- a „nemzeti tisztviselő" fogalommeghatározása további feltételekhez kötött és más tagállamok hivatalos személyeire csak akkor terjed ki, ha a bűncselekményt az említett tagállam területén követték el[11], és általában vagy csak a hűtlen kezelés bűncselekménye tekintetében nem terjed ki minden olyan személyre, „aki (...) végrehajtó, közigazgatási (...) tisztséget tölt be";
- végül néhány tagállamban nem ültették át a 4. cikk (4) bekezdésének b) pontját, amely minden olyan személyre vonatkozik „aki (...) megbízás alapján (...) közfeladatot lát el".

3.4. Bűnrészesség és kísérlet (5. cikk)

A PIF-irányelv 5. cikke kimondja: i. a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy bűncselekményként büntetendő legyen a 3. és a 4. cikkben említett

[11] Ez azt jelenti, hogy „A" tagállam csak akkor indít eljárást más tagállamok („B", „C" stb.) tisztviselőivel szemben, ha azok az „A" tagállam területén követnek el bűncselekményt.

bűncselekmények bármelyikének elkövetésére való felbujtás, és az azok elkövetéséhez nyújtott bűnsegély (5. cikk (1) bekezdés); és ii. a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy bűncselekményként büntetendő legyen a 3. cikkben és a 4. cikk (3) bekezdésében említett bűncselekmények bármelyikének elkövetésére irányuló kísérlet (5. cikk (2) bekezdés). Néhány tagállamban a Bizottság megfelelési problémákat tárt fel az 5. cikk (2) bekezdése tekintetében. Ezek a problémák a következők büntetendővé tételének elmulasztásával kapcsolatosak: i. támogatással való visszaélés elkövetésére irányuló kísérlet; ii. egyes vámjogszabálysértések; és iii. hűtlen kezelés.

3.5. A jogi személyek felelőssége és a velük szemben kiszabható szankciók (6. és 9. cikk)

A PIF-irányelv 6. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek a 3., a 4. és az 5. cikkben említett bármely bűncselekményért, amelyet akár saját nevében eljárva, akár a jogi személy valamely szervének tagjaként eljárva olyan személy követett el a jogi személy javára, aki a jogi személyen belül vezető tisztséget tölt be, és amely a következők egyikén alapul:

a) a jogi személy képviseletének joga;
b) a jogi személy nevében történő döntéshozatal joga; vagy
c) a jogi személyen belüli ellenőrzés gyakorlásának joga.

Ezenkívül a 6. cikk (2) bekezdésével összhangban a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek, ha valamely, a 6. cikk (1) bekezdésében említett személy által gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés hiánya lehetővé tette, hogy az adott jogi személy javára egy neki alárendelt személy a 3., a 4. vagy az 5. cikkben említett valamely bűncselekményt elkövesse.

Végül a 6. cikk (3) bekezdése értelmében a jogi személyeknek az irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése szerinti felelőssége nem zárja ki a büntetőeljárás lefolytatásának lehetőségét a 3. és a 4. cikkben említett bűncselekményeket elkövető, vagy az 5. cikk szerint büntetőjogilag felelős természetes személyekkel szemben.

A Bizottság a tagállamok egynegyedében számos megfelelési problémát azonosított, melyek a következők:

- nem ültették át 6. cikk (1) bekezdését;
- az átültetés csak a személyek által a jogi személy tevékenységi körén belül elkövetett cselekményeket fedi le; és
- a vállalatok büntetőjogi felelősségének kizárása bizonyos alapbűncselekmények esetében.

További megfelelési problémát jelent, hogy a nemzeti jogszabályokban összemosódnak a 6. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt követelmények. Itt az a lényeg, hogy a 6. cikk (1) bekezdése értelmében a „felügyelet vagy ellenőrzés hiánya” nem tényállási elem abban az esetben, ha a PIF-bűncselekményt olyan személy követi el a jogi személy javára, aki a jogi személyen belül vezető tisztséget tölt be.

A PIF-irányelv 9. cikke kimondja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a 6. cikk alapján felelősségre vont jogi személy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal legyen sújtható, amely szankcióknak büntetőjogi vagy nem büntetőjogi pénzbeli szankciókat kell tartalmazniuk, és beletartozhatnak egyéb szankciók is, mint például:

a) az állami kedvezményekből vagy támogatásokból való kizárás;
b) a közbeszerzési eljárásokból való ideiglenes vagy végleges kizárás;
c) valamely kereskedelmi tevékenység gyakorlásától való ideiglenes vagy végleges eltiltás;
d) jogi felügyelet alá helyezés;
e) bíróság által elrendelt felszámolás;
f) a bűncselekmény elkövetésére használt létesítmények ideiglenes vagy végleges bezárása.

A megfeleléssel kapcsolatban a Bizottság hangsúlyozza, 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.

3.6. Természetes személyekkel szemben kiszabható büntetőjogi szankciók (7. cikk)

A PIF-irányelv 7. cikke kimondja, hogy természetes személyek vonatkozásában a tagállamok biztosítják, hogy az irányelv 3., 4. és 5. cikkében említett bűncselekmények hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek büntetendők (7. cikk (1) bekezdés). Az említett bűncselekmények szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel kell büntetni (a 7. cikk (2) bekezdése). Az említett bűncselekményeket, „ha jelentős kárral vagy előnnyel járnak”, legalább 4 év szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel kell büntetni (7. cikk (3) bekezdés)[12].

A Bizottság a tagállamok egynegyedében azonosított megfelelési problémákat. A 7. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban 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 jelentik be a bűncselekményt vagy visszafizetik az Unió pénzügyi érdekeit ért kárt. Ezek a rendelkezések a szankciókat hatástalanná tehetik és alááshatják azok visszatartó erejét. Más megfelelési problémák a PIF-irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében a szankciókra meghatározott küszöbérték be nem tartásához kapcsolódnak, nevezetesen a következők tekintetében:

- „információ elhallgatása” a közbeszerzéshez és nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásokat érintő csalással összefüggésben;
- pénzmosást előkészítő cselekmények;

[12] 7. cikk (3) bekezdés, második és harmadik mondat: „A 3. cikk (2) bekezdésének a), b) és c) pontjában, valamint a 4. cikkben említett bűncselekményekből származó kár vagy előny akkor minősül jelentősnek, ha a kár vagy az előny mértéke meghaladja a 100 000 EUR összeget. A 3. cikk (2) bekezdésének d) pontjában említett bűncselekményekből származó és a 2. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó kár vagy előny mindig jelentősnek minősül.”

- passzív vesztegetés súlyosbító körülmény nélkül;
- aktív vesztegetés, ha azt egy hivatalos személy egy másik hivatalos személy felé vagy „hivatali kötelezettség megsértése” nélkül követi el, amit a 3.3.1. szakaszban leírtak szerint a PIF-irányelv 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint nem tényállási elem; és
- hűtlen kezelés.

3.7. Joghatóság (11. cikk)

A PIF-irányelv 11. cikkével összhangban a tagállamnak meg kell állapítania joghatóságát a PIF-bűncselekmények tekintetében, amennyiben a bűncselekményt egészben vagy részben a területén követték el, vagy ha az elkövető saját állampolgára (11. cikk (1) bekezdés). A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a PIF-bűncselekményekre vonatkozó joghatóságuk megállapítása érdekében, amennyiben az elkövetőre a bűncselekmény elkövetésének időpontjában a személyzeti szabályzat vonatkozik. Minden tagállam dönthet úgy, hogy e szabályt nem alkalmazza vagy csak meghatározott esetekben vagy meghatározott feltételek teljesülése esetén alkalmazza. A tagállamoknak a Bizottságot is tájékoztatniuk kell, ha nem alkalmazzák, vagy csak bizonyos esetekben alkalmazzák azt (11. cikk (2) bekezdés).

A tagállamoknak akkor is tájékoztatniuk kell a Bizottságot, ha úgy döntenek, hogy kiterjesztik joghatóságukat azokra a PIF-bűncselekményekre, amelyeket: i. a területükön szokásos tartózkodási hellyel rendelkező személyek követtek el; ii. a területükön letelepedett jogi személy javára követtek el; vagy iii. a tagállam hivatalos minőségben eljáró tisztviselője követett el (11. cikk (3) bekezdés).

Végezetül, amennyiben az elkövető a tagállam saját állampolgára[13], úgy a tagállam nem kötheti a joghatóság gyakorlását ahhoz a feltételhez, hogy büntetőeljárás megindítására kizárólag azt követően kerülhet sor, hogy: i. a sértett a bűncselekmény elkövetésének helyén bejelentést tett; vagy ii. a bűncselekmény elkövetésének helye szerinti állam feljelentést tett (11. cikk (4) bekezdés). A Bizottság néhány tagállamban megfelelési problémákat tárt fel ezekkel kapcsolatban. A területiségen alapuló joghatóság megállapításával (11. cikk (1) bekezdés) kapcsolatban két megfelelési probléma merült fel. Az első az irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott pénzmosással kapcsolatos joghatóság hiányára vonatkozott. A második a PIF-bűncselekményekre való felbujtást és bűnsegélyt érintő további feltételekhez kapcsolódott: i. a tettesnek a bűncselekményt a területen kell elkövetnie, vagy ii. a nemzeti jog által előírt büntetésnek meg kell haladnia egy bizonyos küszöbértéket.

A joghatóságnak a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó elkövetőkre való, a 11. cikk (2) bekezdésével összhangban meghatározott feltételek előírásával vagy anélkül történő kiterjesztését 12 tagállam nemzeti jogszabályai írják elő.

A tagállamok mintegy fele terjeszti ki joghatóságát a PIF-bűncselekményekre, ha azokat: i. a területükön szokásos tartózkodási hellyel rendelkező személyek követték el; vagy ii. a területükön letelepedett jogi személy javára követték el; és/vagy iii. a tagállam hivatalos minőségben eljáró tisztviselője követte el (11. cikk (3) bekezdés). A 11. cikk (4) bekezdésének való megfeleléssel kapcsolatos problémák azon feltétel előírásával

[13] A 11. cikk (1) bekezdése b) pontjának megfelelően:

kapcsolatosak, hogy büntetőeljárás megindítására kizárólag azt követően kerülhet sor, hogy: i. a sértett a bűncselekmény elkövetésének helyén bejelentést tett; vagy ii. a sértett fél panaszt tett (amennyiben ilyen panasz szükséges a külföldi jog alapján történő büntetőeljárás alá vonáshoz).

3.8. Elévülési idő (12. cikk)

A PIF-irányelv 12. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket az elévülési idő megállapításához. Az elévülési időnek a 3., a 4. és az 5. cikkben említett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások, vádemelések, tárgyalások és bírósági határozatok tekintetében elegendő időt kell biztosítania az érintett bűncselekmény elkövetését követően ahhoz, hogy az említett bűncselekményekkel szemben hatékonyan lehessen fellépni. Az irányelv minimális elévülési időt határoz meg azokra a bűncselekményekre, amelyek legalább 4 év szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel büntetendők (12. cikk (2) bekezdés és 12. cikk (3) bekezdés). 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). Néhány tagállamban átültetési probléma merül fel a 3., 4. vagy 5. cikkben említett bűncselekmény kapcsán hozott jogerős ítéletet követően hozott ítélet végrehajtására vonatkozó elévülési idővel kapcsolatban, amely rövidebb a 12. cikk (4) bekezdésében előírt 5 évnél.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A PIF-irányelvet azzal a céllal fogadták el, hogy megerősítsék az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni védelmet. 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.

Az értékelés azonban azt mutatja, hogy az irányelv átültetésén még javítani kell, különösen a következők biztosítása érdekében: i. a 3., 4. és 5. cikkben említett bűncselekmények fogalmának következetes átültetése; és ii. a jogi személyek és a természetes személyek felelőssége és a velük szemben kiszabható szankciók a 6., 7. és 9. cikkel összhangban. A joghatóság gyakorlására (11. cikk) és az elévülési időkre (12. cikk) vonatkozó rendelkezéseket is megfelelően át kell ültetni.

A megfelelő átültetéshez további jogalkotási intézkedésekre van szükség a tagállamok részéről annak érdekében, hogy nemzeti jogszabályaikat teljes mértékben összehangolják a PIF-irányelv követelményeivel. Ez különösen fontos ahhoz, hogy az EPPO eredményes nyomozásokat és vádhatósági eljárásokat folytathasson le.

Alapvető fontosságú továbbá, hogy a tagállamok statisztikai adatokat szolgáltassanak az Európai Bizottságnak a büntetőeljárásokról és azok eredményéről (18. cikk (2) bekezdés). Ez

a jelentéstétel alapvető fontosságú annak értékeléséhez, hogy a PIF-irányelv alapján megvalósult-e az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.

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.