Fodor Balázs Gábor

A nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekmények megelőzése, felderítése, bizonyítása, büntetőjogi értékelése és a vagyon biztosítása, visszaszerzése

I. Bevezető

A közpénzeket és a nemzeti, illetve uniós vagyont érintő visszaélések megelőzése és felderítése a jogállami működés egyik kiemelt kérdése. Mindezek miatt jelentős társadalmi érdek és igény, illetve az Európai Unió elvárása[1] is a nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekmények minél szélesebb körű és mielőbbi felderítése, az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárások gyors és eredményes lefolytatása és a jogellenesen szerzett vagyon visszaszerzése, a nemzeti és az uniós vagyon helyreállítása, az újabb bűncselekmények megelőzése.[2]

II. A célok elérése érdekében szükséges intézkedések

A hatékony és gyors, azonban egységes és tisztességes büntetőeljárások lefolytatása érdekében az igazságszolgáltatás szervei részére iránymutatást szükséges adni, továbbá célszerű jogállami jogalkotás keretében az ehhez szükséges jogszabályi környezet felülvizsgálata, kialakítása is.

Az anyagi jogszabályi környezet már most is alkalmas a célok eléréshez, kisebb változtatások lehetnek indokoltak a jövőbeli hatékony védelem eléréséhez, a kellő visszatartó erő biztosításához az elkövetők és a jogi személyek tekintetében is,[3] de lege ferenda például indokolt lehet olyan kötelező belső kontroll- és megfelelési rendszer előírása a jelentős állami forrásokat kezelő szervezeteknél, amelynek elmulasztása a vezetői felelősség, illetve a szervezeti felelősség körében értékelendő. Itt jegyezném meg, hogy a jelenleg hatályos törvényben is található ilyen bűncselekmény, mint például a Btk. 397. szakaszában található, a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása.[4]

Az eljárási szabályok mielőbbi változtatása azonban indokolt, a nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárások tisztességes, azonban hatékony és gyors lefolytatása, befejezése érdekében, a nemzeti és az európai uniós vagyon széles körű, hatékony biztosítása, visszaszerzése érdekében. De lege ferenda ennek keretében szükséges lehet a nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárásokra külön eljárási szabályokat alkotni, ennek keretében – többek között – a büntetőeljárás szakaszait – a garanciák megtartása mellett – rövid határidőkhöz kötni. A hatékony, azonban tisztességes büntetőeljárások érdekében biztosítani kell a szükséges személyi és tárgyi feltételeket a hatóság számára, mint a gazdasági bűncselekmények felderítésében, bizonyításában, a vagyonbiztosításban jártas nyomozók, ügyészek, illetve szakértők, akik például a törölt üzenetek, titkosított kommunikációs csatornák és blokklánc-

A szerző ügyvéd, egyetemi oktató KRE-ÁJK, PPKE-JÁK

1 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. április 3-i 2014/42/EU IRÁNYELVE a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unión belüli befagyasztásáról és elkobzásáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2024. április 24-i (EU) 2024/1260 IRÁNYELVE a vagyonvisszaszerzésről és -elkobzásról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2018. október 23-i (EU) 2018/1673 IRÁNYELVE a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2024. április 24-i (EU) 2024/1226 IRÁNYELVE az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekményi tényállásainak és szankcióinak meghatározásáról és az (EU) 2018/1673 irányelv módosításáról

2 Magyarországot több uniós szerv is kritika alá vonta a közpénzek felhasználásával kapcsolatban. Az OLAF jelentései rendszeresen magas ajánlási arányt mutattak, különösen közbeszerzési szabálytalanságok miatt. Az Európai Bizottság jogállamisági jelentései rendszerszintű kockázatokat azonosítottak, míg a Tanács 2022-ben a jogállamisági feltételességi rendelet alapján jelentős forrásokat függesztett fel. Ezek együttesen az Unió szerint egy strukturális problémaképet rajzolnak ki Magyarországon.

3 2001. évi CIV. törvény, a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről

4 Btk. 397. § *A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítését elmulasztja, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében elkövesse, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

alapú (kriptovaluta) pénzmozgások felderítésére szakosodtak. A tárgyi felételek biztosítása is hangsúlyos, mint például a szükséges informatikai eszközök, melyekkel – akár MI alkalmazásával – gyorsan, eredményesen szűrhetőek a gyanús, az észszerű gazdálkodás szabályait sértő ügyletek, a gyanús cégek, személyek, pénzügyi tranzakciók, észszerűtlen hosszú alvállalkozói láncok, készpénzfelvételek, stb.

A nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekmények körének meghatározása is fontos feladat, hogy mely bűncselekmények esetében alkalmazandóak az általanostól eltérő szabályok. De lege ferenda ezeket indokolt úgy meghatározni, hogy minden nemzeti és az Európai Unió költségvetésének vagyoni hátrányt (akár bevételi vagy kiadási oldalon) okozó, illetve ezekhez kapcsolódó bűncselekmény ebbe a körbe tartozzon. Idetartozhat például a költségvetési csalás, a nemzeti és az európai uniós vagyont érintő hűtlen kezelés, hanyag kezelés, sikkasztás, hivatali vesztegetés, vesztegetés és ezek elfogadása, csődbűncselekmény, versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban, illetve az ezekhez kapcsolódó közokirat-hamisítás, hamis magánokirat felhasználása, számvitel rendjének megsértése, pénzmosás, bűnpártolás, hivatali visszaélés stb. Mindezek jellemzően kapcsolódó bűncselekmények a nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekményekhez, ha például a vagyongeneráló bűncselekmény után pénzmosás bűncselekménye is megvalósul (külföldre történő vagyonkimentés, bizalmi vagyonkezelésbe adás stb.) vagy, ha bizonyos hivatalos vagy nem hivatalos személy közreműködik a bizonyítékok megsemmisítésében vagy más módon *segítséget nyújt ahhoz*, hogy *az elkövető a hatóság üldözése elől meneküljön, a büntetőeljárás sikerét meghiúsítani törekszik vagy közreműködik a bűncselekményből származó előny biztosításában.*[5]

III. A nemzeti és az európai uniós vagyon kezelésére vonatkozó szabályok

A nemzeti és az európai uniós vagyon kezelése, illetve a vagyonkezelés ellenőrzése kapcsán fontos rögzíteni, hogy ezekre szigorú szabályok vonatkoznak. Az ilyen vagyon kezelőjére, a vagyonkezelésben közreműködő és azt ellenőrző személyekre a jogszabályok jelentős felelősséget telepítenek, továbbá a nemzeti és az európai uniós forrásokat, eszközöket megszerző személyeket is kiemelt felelősség terheli. Az Alaptörvény 38. cikke kimondja, hogy *az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.* Az Alaptörvény rögzíti továbbá, hogy a nemzeti vagyont átruházni csak az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett lehet. Az 2011. évi CXCVI. törvény, a nemzeti vagyonról (Nvtv.) rögzíti továbbá, *hogy a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.*[6] A vagyongazdálkodásra irányadó három, legkonkrétabbnak tekinthető követelmény az átláthatóság, a hatékonyság, valamint a költségtakarékosság.[7] A kiemelt közérdekből és jogszabályokból fakadó szigorú közvagyon-gazdálkodási felelősség kapcsán a *Kúria megállapította, hogy az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. A köz használatára szánt vagyon, valamint a közcélok megvalósítását, ellátását célzó vagyon e célra tekintettel és annak érdekében védendő. Az állam vagyonával való gazdálkodás, az állami vagyon működtetése az elfogadott költségvetés szabta keretek között, a vagyon vonatkozásában meghatározott állami célok, a közcél, a közérdek javára történik. Ennek betartásáért mindenki felelős, legelső sorban az állami hatalommal felruházott személyek, testületek, és a közvagyon vagy annak valamely része kezelésével megbízott köztisztviselők, közalkalmazottak. Az állam vagyonával való gazdálkodás során érvényes a kétezer éves európai norma: a köz érdeke a legfőbb törvény (a salus rei publicae suprema lex elve), ennek tartalmi, lényeg szerinti betartása és betartatása a felsorolt személyek, testületek felelőssége. Kétségtelen, hogy egyes cselekvések motiváltsága erősen cél-, illetve eredményorientált lehet. Ezek a piacgazdaságban tapasztalható szokásos, sokszor kizárólagos motiváltságok gyakran szubjektív megfontolások. Ugyanakkor a közpénzzel, közvagyonnal gazdálkodás természetéből adódóan e területeken a gazdálkodás biztonságának szempontja nem szorulhat az eredményességi elvárások mögé, azt nem lehet kiszolgálni szubjektív megfontolásoknak.*[8] Egy másik esetben a bíróság megállapította, hogy *a vádlott felelőssége abban állapítható meg, hogy nem gondoskodott olyan pénzügyi rendszer kialakításáról, mely a pénzügyi kifizetések valóságtartalmát ellenőrizte volna.*[9] A bűncselekmény (pl. hűtlen kezelés vagy hanyag kezelés), tehát megvalósulhat nemtevéssel (jogellenes mulasztással) is, ha a vezető szándékosan vagy gondatlanságból nem építi ki vagy nem működteti az ellenőrzési kontrollokat. Összegezve megállapítható, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás kiemelt társadalmi fontosságából, a magas szintű és egyértelmű jogi szabályozásból, továbbá a joggyakorlatból[10] egyértelműen következik, hogy a nemzeti és az európai uniós

5 Btk. 282. § Bűnpártolás.

6 2011. évi CXCVI. törvény, a nemzeti vagyonról, 7. § (1) bek.

7 Nvtv. 7. § (2) bek.

8 Kúria Bfv.1610/2017/10. számú precedensképes határozata.

9 3. Bf. 35/20012/7. Nyíregyházi Törvényszék, Bhar. III. 869/2012/5. Debreceni Ítélőtábla

10 EH 2019.B15. I. Az önkormányzati testület működése során döntéseit természetes személy tagjainak szavazata által hozza meg. A testület tagjai a testületi döntést létrehozó szavazataikért felelősséggel tartoznak, mely felelősségük a testületi döntésben nem oldódik fel (nem tűnik el).

Az önkormányzati képviselő testületben elfoglalt helye és a gazdálkodás során kifejtett képviselői tevékenysége megalapozhatja a büntetőjogi felelősségének vizsgálatát, ha leadott szavazatával beláthatóan olyan döntés meghozatalához járul hozzá, amely valamely bűncselekmény törvényi tényállásának ismérveit valósítja meg (Btk. 376. §).

II. Az önkormányzati képviselő nem felelőtlen, mert felelősségre vonhatóságának korlátozottsága csak politikai természetű, és védelmet csak jogszerűen kifejtett tevékenysége körében élvezhet. A felelősségre vonás korlátozhatósága azt jelenti, hogy választópolgárok általi visszahívása kizárt, politikai felelőssége csak a választások során realizálódhat, rossz, téves (de nem jogsértő) döntéséért nincs eredményfelelőssége, azonban kárfelelőssége és

vagyonnal való gazdálkodásban közreműködő személyeket hangsúlyos felelősség terheli, melyből jelentős és speciális büntetőjogi felelősségük is fakad. A közvagyon esetén a „mozgástér" jóval szűkebb, mint a gazdasági társaságok esetében,[11] minden olyan döntés, amely sérti az értékarányosság vagy a költséghatékonyság követelményét, megalapozhatja a vagyonkezelői kötelességszegés gyanúját, így felelősségi szempontból is indokolt megvizsgálni minden olyan döntést, vagyonnal való rendelkezést, amely észszerűtlen a nemzeti és az európai uniós vagyon szempontjából, még akkor is, ha az a jogszabályok formális betartása mellett történt, például közbeszerzés kiírásával vagy pályázat útján, hiszen nyilvánvaló, hogy ezen garanciális intézmények is kijátszhatóak, akár versenyt korlátozó megállapodással[12] vagy egyéb jogellenes beavatkozással, mint a közbeszerzés, pályázat egy meghatározott szereplőre való kiírása,[13] nem megfelelő közzététele,[14] irányított értékelési szempontok,[15] nem szabályszerű elbírálás, információs aszimmetria,[16] „szalámizás",[17] infrastrukturális „túltervezés"[18] stb. Ezek a magatartások bűncselekményt vagy bűncselekményeket valósíthatnak meg, akár a gazdasági szereplők, akár az államigazgatás szereplői részéről. Az ajánlatkérő részéről ilyen jogsértő esetekben felmerül a hivatali vagy gazdasági vesztegetés elfogadása (ha van, illetve igazolható a jogtalan előny kérése, elfogadása stb.), a hivatali visszaélés,[19] a hűtlen, illetve hanyag kezelés bűncselekménye stb. Azonban fontos, hogy a szubjektív oldal, a bűnösség – a szándékosság vagy adott esetben a gondtalanság – vizsgálata egy esetben sem maradhat el, mert bűnösség hiányában bűncselekmény nem állapítható meg.[20] Így például a hűtlen, illetve hanyag kezelés megállapítása nem alapulhat pusztán a „rossz" gazdasági döntés igazolásán.

IV. Statisztikák és más adatok

Fontos továbbá megállapítani, hogy a nemzeti és az európai uniós vagyont is érintő bűncselekményekről nem túl sok statisztika érhető el, ezek is sokszor ellentmondásosak, annak ellenére, hogy a statisztikákkal kapcsolatos problémák felvetése már számos szakmai konferencián elhangzott. Ezen adatok azonban igen nagy jelentőségűek. A nemzeti és az európai uniós vagyont is érintő bűncselekmények köréből pár tény és adat rövid elemzése azonban nagy jelentőségű.

A költségvetési csalások mind bevételi, mind kiadási oldalon jelentősen károsítják a nemzeti és az európai uniós vagyont. Az adócsalás, a pályázati pénzek és a közbeszerzések csalárd megszerzése, elnyerése komoly károkat okoz a hazai és az uniós vagyonnak és torzítja a piaci versenyt is, a tisztességes piaci szereplők ezáltal versenyhátrányba kerülnek a tisztességtelen szereplőkkel szemben. A költségvetési csalások kapcsán az ismertté vált esetek száma ugyan viszonylag magas, azonban az egy évre jutó összes vagyoni hátrány mértéke jelentősen elmarad a feltételezhető valós összegtől. Ennek oka lehet az, hogy a nagyobb vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalások kapcsán nem indultak büntetőeljárások vagy azok nem vezettek eredményre. A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolói alapján a kezdeményezett eljárások kapcsán rögzített cselekmények száma 2019-ben 1810, 2023-ban 1737 volt. Az egyes regisztrált bűncselekmények száma 2019-ben 1503, 2023-ban 1041 volt. A NAV bűnügyi statisztikái alapján a költségvetési csalási ügyekben elrendelt nyomozások száma 2015-ben 5374, 2022-ben 2786 darab volt. Az ismertté vált jogsértések elkövetési értéke 2015-ben 137 milliárd, 2022-ben 60 milliárd forint volt.[21] A NAV szervezetéről és annak 2023-as tevékenységéről szóló évkönyv alapján az ismertté vált jogsértésekkel okozott vagyoni hátrány 2023-ban tovább csökkent, 36,5 milliárd fo-

büntetőjogi felelőssége a képviselői megbízatása során elkövetett jogsértő magatartások miatt fennáll [Be. 719. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)].

III. Az önkormányzat a tulajdonába került korlátozottan forgalomképes műemlék jellegű épületek elidegenítéséről testületileg dönt, amely vagyongazdálkodási tevékenység. Ezért a hűtlen kezelés bűntettének tettesei azok az önkormányzati képviselők, akik a polgármestert az önkormányzati ingatlan versenyeztetési eljárás nélküli forgalmi értéken aluli értékesítésére és adásvételi szerződés megkötésére hatalmazzák fel, amelynek következtében az önkormányzat vagyonában 162 000 000 forint kár keletkezik [1978. évi IV. tv. (régi Btk.) 20. § (1) bek., 138/A. § d) pont, 319. § (1) bek., (3) bek. c) pont].

11 Molnár Gábor Miklós: *A vállalkozói felelősség büntetőjogi vonatkozásai*. A vállalkozói felelősség büntetőjogi vonatkozásai konferencia előadásainak szerkesztett változata, szerkesztette: Prof. Dr. Domokos Andrea, Károli Gáspár református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2017. 23–41.

12 Itt nem a kiíró, hanem a pályázók játszanak össze. A cégek megállapodnak egymás között, hogy ki nyerje az adott tendert. Ennek példája a színlelt ajánlattevés**.** A többi ajánlattevő szándékosan rosszabb ajánlatot ad be, hogy a győztesnek szánt cég ajánlata tűnjön a legjobbnak.

13 A kiírás „testre szabása" (Tailor-made tenders): Például a közbeszerzés a műszaki leírást vagy az alkalmassági feltételeket annyira specifikusan határozzák meg, hogy azoknak csak egyetlen cég tudjon megfelelni. (Túlzó referenciák: Olyan speciális korábbi munkákat várnak el, amivel csak a „kiszemelt" cég rendelkezik (pl. „az elmúlt 3 évben épített már legalább két, pontosan 42 méter magas víztornyot"). Vagy néha olyan technológiai követelményeket írnak elő, amelyek egy adott gyártó szabadalmához kötöttek.

14 Időbeli korlátozás (Tight deadlines): A kiíró a törvényi minimumra szorítja le az ajánlattételi határidőt. Például egy komplex projektnél (pl. egy híd tervezése) lehetetlen 15-20 nap alatt minőségi ajánlatot összeállítani. A kiválasztott cég azonban már hónapokkal korábban megkapta az információkat, így ő kész tervekkel várja a közzétételt.

15 Nem csak az ár számít. Ha a pontozási rendszert szubjektív vagy irreleváns elemekkel töltik fel, könnyű manipulálni a végeredményt. Példa: Az ár csak 30%-ot ér, míg az „esztétikai koncepció" vagy a „szakmai megvalósítás terve" (ami szubjektíven pontozható) 70%-ot. Így a drágább, de „szimpatikusabb" cég nyer.

16 Példa erre, hogy egy „belső ember" olyan információkat szivárogtat ki a pályázat megjelenése előtt, amelyek birtokában a kedvezményezett cég behozhatatlan előnyre tesz szert a kalkuláció során.

17 Példa erre, hogy a nagy értékű beszerzést több kisebb részre bontják, hogy az egyes részek értéke ne érje el azt a küszöböt, ahol már kötelező lenne a nyílt, uniós szintű hirdetmény közzététele. Így zártabb körben, kevesebb ellenőrzés mellett vonhatják be a „baráti" cégeket.

18 Szükségtelenül drága technológiák vagy anyagok előírása, amelyeknél a haszonkulcs magasabb, és a túlárazás nehezebben ellenőrizhető.

19 BH 2002.471: „Megszegi a hivatali kötelességét a közbeszerzés során feladatokat ellátó hivatalos személy, aki a pályázat átnézésével és javításával, az ajánlattételi árakról adott információval a közbeszerzési pályázat résztvevője számára jogtalan előnyt biztosít."

20 Például: *A hűtlen kezelés kizárólag szándékosan követhető el. A szándéknak nem csupán a kötelességszegésre, de az eredményre, a vagyoni hátrányra is ki kell terjednie. A Legfelsőbb Bíróság eseti döntésében rámutatott, hogy „a kötelességszegés akkor mondható szándékosnak, ha az elkövető tudja, hogy őt milyen meghatározott – mérlegelést nem tűrő – kötelesség terheli, és felismeri, hogy magatartása folytán vagyoni hátrány keletkezhet, mely következményt kívánja, vagy abba legalább belenyugszik"* (BH 1999/287.). (Fővárosi Ítélőtábla Bf.32/2015/11. számú határozata)

21 NAV Bűnügyi statisztika 2015–2022, https://nav.gov.hu/bunugy/eredmenyeink.

rint volt. Az ismertté vált jogsértések száma 2024-ben 1027 volt.[22]

A csődbűncselekmények sok esetben érintik az állam vagyonát is, hiszen számos cég kerül úgy fizetésképtelen helyzetbe, illetve megszüntetésre, hogy jelentős állam felé fennálló tartozása van, melyek nem kerülnek kielégítésre a vállalkozó fedezetelvonó magatartása miatt, tehát ezen bűncselekmény a gazdasági társaságokon kívül az államnak is jelentős kárt okozhat. Mindezek ellenére a statisztikák alapján a csődbűncselekmények száma 2004-ben 1791, 2023-ban 120 volt, amely a 2004-es adat 6.7 százaléka.[23] A 2023. évi országgyűlési beszámoló a csődbűncselekmények értékelésére 8 sort szánt, melyben stagnálásról, csökkenésről számolt be. A legfőbb ügyész 2024. évre vonatkozó országgyűlési beszámolója alapján 2024-ben az esetek száma tovább csökkent, azonban a beszámoló 1 sort sem szánt a bűncselekmény értékelésére.[24] A Legfőbb Ügyészség legfrissebb, 2024. évre vonatkozó tájékoztatója alapján a regisztrált csődbűncselekmények száma 2024-ben 112 darab volt.[25] Ezzel szemben a NAV 2022-es évkönyve alapján a NAV 2022 végén 11 625 folyamatban lévő felszámolást tartott nyilván, a felszámolással érintett kintlévőség 451 milliárd forint volt.[26] A 2022-es évkönyv alapján az ismertté vált bűncselekmények statisztikái szerint 2022-ben az elkövetési érték összesen körülbelül 3,3 milliárd forint volt, a vagyonbiztosítás pedig 45 millió forint. Meggyőződésem, illetve saját tapasztalataim szerint a piacgazdaság zavartalan működését, a hitelezők érdekeit leginkább sértő csődbűncselekmények esetében igen nagy a látencia. Számos gazdálkodó szervezet jelentős tartozással (hitelezői igénnyel) és „hipp-hopp" eltűnt vagyonnal kerül felszámolás alá, majd megszüntetésre úgy, hogy a hatóságok nem folytatnak le semmilyen érdemi nyomozást az ilyen ügyekben, azonban azt is meg kell jegyeznem, hogy egy jól „megkomponált" csődbűncselekményt utólag nagyon nehéz felderíteni, rekonstruálni, hiszen a hatóságoknak ritkán áll rendelkezésre operatív anyag, az iratok hiányosak vagy teljesen hiányoznak, tanúk nincsenek. Van egy elkövető, aki minden bizonyítékot még a büntetőeljárás előtt gondosan eltüntet, meghamisít, a céget fantomizálja, illetve a vagyon útja is sokszor követhetetlen, így indokolt lehet a büntetőeljárást a cégfantomizálás miatt felmerülő intellektuális közokirat-hamisítás vagy a nyilvántartások hiánya, hamissága miatt a számvitel rendjének megsértése bűncselekmény gyanúja miatt megindítani és ennek keretében nyomozni az eltűnt vagyon ügyében.

A gazdálkodás menetében gyakran fordul elő, hogy a vagyonkezelésére köteles személy szándékosan vagy gondatlanságból megsérti vagyonkezelői kötelezettségét – például indokolatlanul előnytelen szerződések megkötésével, illetve más hátrányos döntések meghozatalával – és ezzel a gazdasági társaságnak, illetve a nemzeti vagyonban vagyoni hátrányt okoz.[27] Megállapítható például a hűtlen kezelés, ha indokolatlanul vonnak be jogügyletbe egy érdemi tevékenységet nem végző gazdasági társaságot (az e bevonás nyomán előállt többletköltség a vagyoni hátrány), ha szükségtelen beszerzéseket (indokolatlan készletezést) valósítanak meg, ha a beszerzett áruk nem felelnek meg a jogszabályi követelményeknek, ha nem valós (a tényleges mértéket lényegesen meghaladó) mértékű munkavégzésről kiállított számlát fogadnak be és fizetnek ki (tudatos túlszámlázás), ha a tényleges forgalmi értéket lényegesen meghaladó vételárat fizetnek ki egy áruért, ha a jogi személy vagy költségvetési szerv munkavállalóit magáncélú munkavégzésre rendelik ki munkaidőben, vagy ha értéktelen termékek vételárának visszaszerzésére nem tesznek kísérletet. Ugyancsak felmerülhet a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága, ha az Áht. által szabályozott olyan kötelezettségvállalást lát el ellenjegyzéssel a pénzügyi ellenjegyző, amely jogsértő (mert például sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat), és a hozzá felterjesztett iratokból ez megállapítható volt.[28] A vagyonkezelésére köteles személy ilyen esetben a bűncselekmény tettese, a tettesnek – például „túrárazott" számlákkal – szándékosan segítéséget nyújtó személy pedig a bűncselekmény bűnsegédje.[29] A vagyongazdálkodási szabályok szándékos, a szerződő partnerrel közös – szándékegységben történő – megértésére utalhat, ha a piaci árat meghaladó vásárlások vagy más módon észszerűtlen gazdasági döntések rendszeresek, jelentős összegűek, illetve, ha a jogügyletek ugyanazon személyi kört (vállalkozásokat, alvállalkozói láncot stb.) érintik, mely körülmények az állandó piaci verseny, illetve ebből fakadó értékarányosság hiányát feltételezhetik. Az értékaránytalanság pedig a társaság vagy az állam oldalán vagyoni hátrányt eredményez. A megrendelői, vállalkozói, alvállalkozói, közreműködői kör állandósága és összefonódásai, tehát a vagyoni hátrányt okozó visszaélésre utaló körülmények lehetnek.

A törvényes, illetve észszerű gazdálkodás szabályainak megsértésével okozott tulajdonosi és hitelezői érdeksérelmek kapcsán nemcsak a csődbűncselekmények száma, de a hűtlen kezelések száma is feltűnően alacsony az ügyészségi statisztikák alapján. Az ügyészségi statisztikák szerint 2019 és 2023 között a hűtlen kezelések száma átlagban nem érte el éves szinten a 40 darabot. A hanyag kezelések átlagos éves száma pedig 1 darab.[30] A legfőbb ügyész 2024. évre vonatkozó országgyűlési beszámolója pedig említést sem tesz a hűtlen, illetve hanyag

22 file:///C:/Users/Huawei/Downloads/NAV%20%C3%89vk%C3%B6nyv%202023-1.pdf.

23 Tájékoztató a bűnözés 2023. évi adatairól, Legfőbb Ügyészség, 2024. https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2024/10/tajekoztato-a-bunozes-2023.-evi-adatairol.pdf.

24 B/11947 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2024. évi tevékenységéről.

25 Tájékoztató a bűnözés 2024. évi adatairól, Legfőbb Ügyészség, 2025. https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2025/12/tajekoztato-a-bunozes-2024.-evi-adatairol.pdf?utm_source=chatgpt.com.

26 Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2022-es tevékenységéről, Budapest 2023, 27. oldal, file:///C:/Users/Huawei/Downloads/NAV_Evkonyv_ 2022%20(1).pdf.

27 A hűtlen kezelés gyakori példája, amikor a gazdasági társaság képviseletét ellátó tisztségviselő a társaság nevében kötött szerződésben indokolatlanul előnytelen feltételeket fogadott el (pl. BH 2009.198., BH 2005.43.). A vagyoni hátrány bekövetkezését az érintett cég egyébként nyereségessége nem zárja ki, a nyereség csökkentése is vagyoni hátrány, nem kell összességében veszteségességnek előállnia (EBH 2004.1109.).

28 Pfeffer Zsolt: A közpénzügyi viszonyok védelme. *BSZ*, 2018/1., 105–113. o.)

Ld. a Pécsi Törvényszék B.395/2012/122. számú ítéletét.

Ld. a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 23.Bf.7690/2015/30. számú ítéletét.

29 *„A hűtlen kezelés felbujtója vagy bűnsegéde olyan kívülálló személy is lehet, akinek nincs vagyonkezelői kötelezettsége, a vagyonkezelői megbízatás csak a tettesi elkövetői alakzat nélkülözhetetlen feltétele.* EH 2015.B13.

30 Tájékoztató a bűnözés 2023. évi adatairól, Legfőbb Ügyészség, 2024. https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2024/10/tajekoztato-a-bunozes-2023.-evi-adatairol.pdf.

kezelés bűncselekményéről.[31] A Legfőbb Ügyészség legfrissebb 2024. évre vonatkozó tájékoztatója alapján a regisztrált hűtlen kezelések száma 2020-ban 24, 2021-ben 44, 2022-ben 28, 2023-ban 46, 2024-ben 30 darab volt. A regisztrált hanyag kezelések száma 2020-ban 1, 2021-ben 1, 2022-ben 1, 2023-ban 0, 2024-ben 1 darab volt.[32]

V.
A nemzeti és az európai uniós vagyon érintő bűncselekmények felderítése, bizonyítása, illetve a vagyonbiztosítás, visszaszerzés

A nemzeti és az uniós vagyont érintő egyes bűncselekmények „felismerése", a bizonyítékok széles körű begyűjtése és a büntetőeljárások lefolytatása kiemelt fontosságú más bűncselekmények felderítése, bizonyítása és a vagyon visszaszerzése érdekében is, hiszen számos büntetőeljárásban merül fel bizonyíték, adat más bűncselekmények kapcsán is.

Kiemelt fontosságú a hatékony felderítés, bizonyítás és vagyonvisszaszerzés érdekében az is, hogy kellő számú és közvetlen bizonyíték álljon rendelkezésre, ugyanis a közvetett bizonyékokon nyugvó, „kevéssé" lebizonyított büntetőeljárások jellemzően elhúzódnak és kisebb eredmények érhetőek el ezekben.[33] A kincstári, banki átutalásokon, szerződéseken, pályázatokon és egyéb, a hatóságok által elérhető okirati és tárgyi bizonyítási eszközökön, továbbá ezek szakértői vizsgálatán[34] felül nagy jelentősége van a személyi bizonyításnak, a közreműködő személyek által biztosított egyéb bizonyítékoknak (mint telefonbeszélgetések, applikációkon folytatott és sms üzenetváltások, e-mail-váltások stb.). Ezek az érintett kör közreműködésének hiányában, más módon korlátozottan, nagy erőfeszítések árán és lassan (például kutatásokkal) vagy nem is elérhetőek a hatóságok számára (például a konspiratív elkövetések miatt). A leplezett eszközök alkalmazása a múltban elkövetett bűncselekmények és a felkészült elkövetői kör miatt túl nagy eredményre már nem vezethetnek. Mindezek miatt a bűncselekményekről részletes információval bíró személyek (tanúk, elkövetők) felkutatása, együttműködővé tétele, biztonságának garantálása nélkülözhetetlen a célok gyors és hatékony elérése érdekében.

A jelenlegi büntetőeljárási törvény is számos eszközt, módot biztosít a közreműködő személyek esetében:

Be. 219. § *(1) A leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv az ügyészség engedélyével bűncselekmény elkövetőjével megállapodást köthet, amelyben számára kilátásba helyezi, hogy vele szemben büntetőeljárást nem indítanak, illetve a folyamatban lévő büntetőeljárást megszüntetik, ha az ügy, illetve más büntetőügy felderítésével, bizonyításával összefüggő információkat és bizonyítékokat bocsát rendelkezésre, és a megállapodással elérhető nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdek jelentősebb, mint az elkövető büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő érdek. A büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése során feltételként szabható, hogy az elkövető az állam közvetítésével, részben vagy egészben térítse meg azt a kárt, illetve sérelemdíjat, amelynek megtérítésére a polgári jog szabályai szerint köteles.*

Be. 382. § *(1) Az ügyészség a feljelentést elutasíthatja, ha a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy az ügy, illetve más büntetőügy felderítéséhez, bizonyításához hozzájárulva olyan mértékben együttműködik, hogy az együttműködéshez fűződő nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdek jelentősebb, mint a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő érdek.*

399. § *(1) Az ügyészség az eljárást megszüntetheti, ha a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy vagy a gyanúsított az ügy, illetve más büntetőügy felderítéséhez, bizonyításához hozzájárulva olyan mértékben együttműködik, hogy az együttműködéshez fűződő nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdek jelentősebb, mint a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy vagy a gyanúsított büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő érdek.*

***407. §** (1)* Az ügyészség és a terhelt a XCIX. Fejezet szerinti, egyezség esetén lefolytatandó eljárás érdekében a vádemelés előtt egyezséget köthet a terhelt által elkövetett bűncselekmény vonatkozásában a bűnösség beismeréséről és ennek következményeiről (a továbbiakban: egyezség). Az egyezségkötésnek nem akadálya, ha a gyanúsított a bűncselekmény elkövetését beismerte.*

A „gócpontokban" lévő jelentős, illetve hiteles információval és esetlegesen más bizonyítékokkal rendelkező elkövetők számos bűncselekményről, azok menetéről, az azokban szereplő személyekről és a jogellenesen szerzett vagyon hollétéről is információval, bizonyítékokkal rendelkezhetnek.[35] Ezen személyek lehetnek az állami oldalon (pályázat kiírója, elbírálója, közbeszerzés kiírója, elbírálója, szerződéses folyamatban közreműködő személy, ellenőrző személy stb.) vagy a gazdasági szereplők oldalán is (pályázat vagy közbeszerzés megírója, gazdasági szervezet vezetője, dolgozója, könyvelője stb.). Az együttműködő személyek akár arról is be tudnak számolni, hogy a formálisan jogszerűnek tűnő közbeszerzések, illetve más, a nemzeti és az uniós vagyont érintő eljárások során az államigazgatási szereplők, illetve a vagyont megszerzők hogyan állapodtak meg a bűncselekmény elkövetésében, milyen módszert alkalmaztak a jogszabályok kijátszására, a hasznot hogyan osztották meg egymás között, hiszen a jelentős összegek, előnyök elosztása számos esetben valószínűleg nem készpénzben történt, hanem színlelt gazdasági eseményekkel vagy más konspiratív módon, mint túlárazott szerződések, támogatások egymás vagy egymás strómanjai irányába, alapítványok felé stb. A „bennfentes kör" egymás felé történő konspiratív „kedvezése" alapján egyes esetekben felmerülhet a bűnszervezeti minősítés és a pénzmosás gyanúja is, továbbá az

31 B/11947 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2024. évi tevékenységéről.

32 Tájékoztató a bűnözés 2024. évi adatairól, Legfőbb Ügyészség, 2025. https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2025/12/tajekoztato-a-bunozes-2024.-evi-adatairol.pdf?utm_source=chatgpt.com.

33 Például a hűtlen kezelések kapcsán az ügyészség váderedményessége jóval alacsonyabb, mint az általános váderedményesség.

34 Szakértővel bizonyítandó, hogy az állami vagyon megszerzése áron alul történt, a szerződés túlárazott, illetve az észszerű gazdálkodás szabályait más módon megsértő vagyongazdálkodás stb.

35 Fodor Balázs Gábor: Konszenzus és szankciók a költségvetési csalás miatt indult büntetőeljárásokban *MJ,* 2024/7–8., 411–422.

állami szereplők jogtalan előnye (korrupciós összeg) is ilyen módon kerülhetett realizálásra az elavult készpénzes formával szemben. (Így a „bennfentes" kör egymás közötti szerződései, pénzmozgásai és teljesítései is vizsgálandóak.) Ezen személyek jelentős együttműködésük – esetlegesen a jogellenes gazdagodásuk visszaadása után – egyéni felelőségük súlya alapján szankcionálhatóak,[36] illetve adott esetben a büntetőeljárást velük szemben meg sem kell indítani vagy meg lehet szüntetni. Ezen személyek közreműködővé tétele által számos büntetőeljárás megindítható és eredményesen, gyorsan lefolytatható. A vagyonelkobzás, illetve a „kiterjesztett hatályú" vagyonelkobzás[37] alá eső – akár jól elrejtett – vagyonelemek felderíthetőek, gyorsan és eredményesen biztosíthatóak, a vagyonelkobzás pedig gyorsan, jogerősen elrendelhető a jelenlegi tapasztalatok szerinti lassú és bizonytalan eredménnyel szemben.

Mindemelett nyilvánvalóan szükséges a hatóságok rendelkezésre álló pénzmozgások, okiratok vizsgálata és szakértői elemzése is. Az előkészítő eljárások, nyomozások megindítása, a gyanú és a potenciális elkövetői, együttműködői kör megalapozása, felderítése érdekében. A gyanús ügyletek gyors és hatékony kiszűrése érdekében például javasolt a közbeszerzési auditok automatizálása olyan algoritmusokkal, amelyek a piaci áraktól való eltérést és a korábbi nyertesek körforgását, alvállalkozóként való megjelenését, speciális – észszerűtlen (piaci környezetben szokatlan) – pályázati feltételek meglétét, stb. figyelik. A már megindult büntetőeljárásokban nagy jelentősége lehet az államigazgatási és gazdasági szereplők dolgozóinál és közreműködőinél végrehajtott kutatásoknak, lefoglalásoknak, adatmentéseknek és ezek részletes, hatékony elemzésének is, mivel számos esetében ezen személyeknél elérhetőek olyan levelezések, üzenetváltások, melyek konkrét bizonyítékot szolgáltathatnak a felmerült bűncselekmény kapcsán. (Mint például egy ilyen dolgozói üzenet egy barát részére: „képzeld megint nyertük még egy közbeszerzést, milyen meglepő nem!? :)))) Ebből még gond lesz…")

Itt jegyezném meg, hogy a „vagyonosodási vizsgálatok" és más adóigazgatási eljárások számos személy és cég esetében nem feltétlenül vezethetnek eredményre, mivel a szerzett vagyon egy része már adójogi elévüléssel érintett (büntetőjogival pedig nem feltétlenül), illetve jellemzően a jogellenes cselekmények nem a természetes személyek vagyongyarapodását érintik (hanem az azt megelőző gazdasági tevékenységet, a gazdasági társaságok vagyonát), azokat ezen személyek osztalék formájában vagy más legálisnak tűnő formában szerezték meg, így a vagyonosodási vizsgálatok nem feltétlenül vezetnek érdemi eredményre, továbbá az adóhatóság eszközei jóval csekélyebbek, korlátozottabbak, mint a nyomozó hatóságé, azonban az ilyen ellenőrzések (NAV, GVH stb.) jelentős információval, illetve bizonyítékokkal szolgálhatnak a nyomozó hatóság részére.

36 Fodor Balázs Gábor: A gazdasági bűncselekmények szankcionálása *BSZ,* 2024/1., 39–52.

37 Btk. 74/A. § (1), (2) bekezdése. A Btk. 74/A. § (2) bekezdése alapján a „kiterjesztett" hatályú vagyonelkobzás számos a gazdálkodás menetében előforduló, akár a nemzeti és az európai uniós vagyont érintő bűncselekmény esetében alkalmazandó, mint *g) a vesztegetés, a vesztegetés elfogadása, a hivatali vesztegetés, a hivatali vesztegetés elfogadása (290–294. §), m) az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás [375. § (1)–(5) bekezdés], o) a bűnszervezetben elkövetett, különösen nagy vagy különösen jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás [396. § (4)–(5) bekezdés], p) a pénzmosás (399. §), stb.*

VI. Nemzetközi kitekintés és javaslatok a visszaélések megelőzésére és felderítésére

A közpénzekkel való visszaélések megelőzése és felderítése témájában számos tanulmány, ajánlás és modell készült, amelyek alapja az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a technológiai innováció. A technológiai innováción belül kiemelt fontosságú, olyan automatizált szoftverek alkalmazása, amelyek elemzik a közbeszerzési adatokat, és jelzik, ha gyanús mintázatot észlelnek, mint a túlságosan rövid pályázati határidő, az egyetlen ajánlattevő, a nyertes cégek, illetve alvállalkozói körök rendszeressége, a gyakori és indokolatlan szerződésmódosítások a projektek során, az indokolatlanul szűk műszaki feltételek, az indokolatlanul hosszú alvállalkozói lánc, a feltűnően drágán vagy olcsón elfogadott ajánlat, a nyertes cég és a döntéshozó közötti személyi kapcsolat. A közbeszerzési adatokon alapuló automatizált red-flag és anomáliadetektáló eszközök több országban is működnek: ilyen például a brazil Alice, a dél-koreai Bid Rigging Indicator Analysis System, a spanyol BRAVA, rendszer, amelyek a gyanús ajánlati mintázatok, a versenyhiány, a szerződéses anomáliák és más integritási kockázatok korai jelzését segítik elő. Ezek a megoldások a közbeszerzési folyamat digitalizálására, az adatok folyamatos feldolgozására és az eltérések korai észlelésére épülnek.[38]

Az Európai Unió közbeszerzési és integritási gyakorlatában különösen az ún. integrity pact modell emelhető ki. Ennek lényege, hogy a közbeszerzési eljárás szereplői előzetesen vállalják a korrupciómentes lebonyolítást, amelynek teljesítését független civil monitoring kíséri.[39] Az Európai Bizottság tájékoztató anyaga szerint ez a modell egy 11 tagállamot érintő pilot keretében is alkalmazásra került, mégpedig Bulgáriában, Csehországban, Görögországban, Magyarországon, Olaszországban, Lettországban, Litvániában, Lengyelországban, Portugáliában, Romániában és Szlovéniában.[40] Az integrity pact modell gyakorlati jelentősége abban áll, hogy nem pusztán a formális jogszabályi megfelelés vizsgálatára koncentrál, hanem a közbeszerzési eljárás tényleges integritási kockázatait is feltárja. Ilyen kockázat lehet például a versenyt korlátozó feltételrendszer, a túlzottan szűk műszaki specifikáció, a gyanús ajánlati mintázat, a szerződésmódosításokkal összefüggő visszaélési veszély, vagy a teljesítés és a számlázás közötti elté-

38 Govtech against corruption: What are the integrity dividends of government digitalization?, Data & Policy, Cambridge Core; továbbá AI in public procurement: Governing with Artificial Intelligence, OECD; valamint Taking the pulse of public procurement in Spain.
https://www.cambridge.org/core/journals/data-and-policy/article/govtech-against-corruption-what-are-the-integrity-dividends-of-government-digitalization/48EDEBE57FADCE7CD5A3F4756DE491D4. https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_795de142-en/full-report/ai-in-public-procurement_2e095543.html. https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e9fb78a9-9f74-48b6-84b1-dfec569360f0.

39 Az Európai Bizottság, Inforegio – Integrity Pacts, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/integrity-pacts_en.

40 Európai Bizottság, Monitoring public contracting, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/improving-investment/integrity-pacts/Integrity_Pacts_Booklet_Impact_Cases-EN.pdf.

rés. A Bizottság által közzétett összefoglaló szerint a monitoring során a civil megfigyelők több esetben azonosítottak lehetséges kockázatokat, és ezek nyomán konkrét ajánlásokat tettek a közbeszerzési dokumentáció vagy a szerződéses feltételek módosítására.

A közbeszerzési átláthatóság uniós jogi kereteit a közbeszerzési és koncessziós irányelvek is megerősítik. A 2014/23/EU irányelv a koncessziós szerződések körében az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvét rögzíti, továbbá előírja a csalás, a részrehajlás, a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzését célzó intézkedések megtételét. Hasonlóképpen, a 2014/25/EU irányelv a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szektorban működő ajánlatkérők esetében a közbeszerzési dokumentumok internetes közzétételét és azok teljes, díjmentes elérhetőségét is az átláthatóság eszközeként kezeli.

A nemzetközi gyakorlat másik fontos eleme a bejelentővédelem. Az (EU) 2019/1937 irányelv közös minimumszabályokat állapít meg az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére, és hatályát kiterjeszti a közbeszerzési területre is. Az irányelv személyi hatálya széles: kiterjed többek között a munkavállalókra, a köztisztviselőkre, valamint azokra is, akik a vállalkozók, alvállalkozók vagy beszállítók felügyelete és irányítása alatt dolgoznak. A szabályozás egyik központi eleme a bejelentő személyazonosságának védelme és a megtorlás tilalma.

A visszaélések visszaszorítására és felderítésére alkalmas eszköz lehet továbbá az ún. unexplained wealth vagy unexplained wealth order típusú szabályozás, amelynek keretében a hatóság a döntéshozókhoz kapcsolható, illetve velük összefüggésben vizsgált vagyonelemek eredetére is magyarázatot kérhet, amennyiben azok aránytalanok a legális jövedelemhez képest. A szakirodalom e körben különösen az ausztrál és az ír megoldásokat emeli ki példaként, mivel ezekben a rendszerekben a vagyon jogszerű forrásának igazolása az érintett terhére is eshet, és az eljárást nem feltétlenül előzi meg büntetőeljárás.[41]

VII.
A jogsértésekkel szembeni fellépés jogállami keretei

Végezetül szükséges rögzíteni, hogy az általános jogpolitikai és büntetőpolitikai célok egy jogállamban csak alkotmányos szemléletű, a garanciákat szem előtt tartó jogalkotással és jogalkalmazással érhetőek el. A jogsértések szankcionálása, a jogszerű állapot helyreállítása iránti jogos társdalami elvárás nem érhető el jogsértéssel, a tisztességes eljárás csorbításával, csak a hazai és a nemzetközi büntetőjogi alapelvek szigorú megtartása mellett.

41 Unexplained Wealth Laws: The Overseas Experience, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f0b95885-e89e-4c07-8184-bedccbfbd71c.