

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BÜNTETŐJOGI TANSZÉK
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI PROGRAM

Szabó Zsolt Tibor

**A korrupciós bűncselekmények alakváltozásai, egyes korrupciós bűncselekmények
dogmatikája**

A doktori értekezés magyar nyelvű tézisei

TÉMAVEZETŐK

PROF. DR. GELLÉR BALÁZS JÓZSEF Ph.D. (CANTAB), DR. HABIL.

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI TANÁR

ELTE-ÁJK BÜNTETŐJOGI TANSZÉK

DR. HAB. DR. AMBRUS ISTVÁN

TANSZÉKVEZETŐ, HAB. EGYETEMI DOCENS

ELTE-ÁJK BÜNTETŐJOGI TANSZÉK

ELTE-ÁJK KRIMINOLÓGIAI TANSZÉK

Az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola és program vezetője: Prof. Dr. Nagy Marianna

DOI-azonosító: 10.15476/ELTE.2024.221

BUDAPEST
2024

I. A kutatási feladat összefoglalása

Kutatásomnak azt a célt tűztem ki, hogy az elmúlt 10 évben a korrupciós bűncselekmények dogmatikájában végbement változásokat, a jogfejlesztés eredményét elemezzem, majd a megfelelő konzekvenciákat levonjam.

Hollán 2014-es monográfiája óta ilyen – panorámaszerű, de egyben mélyebb – vizsgálat nem történt a Btk. XXVII. Fejezete alatti korrupciós bűncselekmények tekintetében, bár azt megjegyzem, hogy több Szerző is publikált tanulmányokat ebben a témakörben (pl. hálapénz, befolyással üzérkedés).

A hét éves doktori tanulmányaim alatt számos, legalább harminc kúriai döntés született, amely bírósági határozatok pontosan a gyakorlatban felmerült diszkrepanciák feloldására törekedtek.

Ez alatt a hét év alatt változott a befolyással üzérkedés tényállása, változott a vesztegetés, illetve a vesztegetés elfogadása (hálapénz) tényállása, a szakirodalom erőteljesebben elkezdte kutatni a Btk. 420. §-a ütköző deliktumot, nevezetesen a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési vagy koncessziós eljárásban tényállását (kartellbűncselekmény) és a tényállás kapcsolódási pontjait a vesztegetéssel, valamint a 2020-as évek környékén elkezdett azoknak a műveknek a száma is gyarapodni, amely művek kifejezetten a vállalati compliance, a büntetőjogi compliance, illetve a whistleblowing jogintézményeire fókuszáltak.

Célom volt az is, hogy bemutassam, miként lép fel az Európai Unió a pénzügyi érdekeinek védelmére. Tekintettel arra, hogy az uniós költségvetést leginkább a költségvetési csalás, a csalás, illetve a korrupciós bűncselekmények sértik a leginkább, célom volt prezentálni azt is, hogy a már hivatkozott versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési vagy koncessziós eljárásban büntette miért nem bizonyult az utóbbi évek tapasztalatai alapján megfelelő és hatékony büntetőjogi tényállásnak.

II. Elvégzett vizsgálatok, elemzések leírása, a feldolgozás módszerei

Értekezésemben az érintett területen megjelent anyagi jogi tanulmányokat dolgoztam fel, valamint nemcsak az elmúlt években megjelent eseti döntéseket elemeztem, hanem az adott jogszabályváltozások előtt hatályban lévő bírói gyakorlatot is alapos vizsgálatnak vettem alá. Ahol indokolt és szükséges volt, ott a jogeset történeti tényállást is – fő szabály szerint – röviden

felvázoltam, hiszen a történeti tényállás ismertetése nélkül a következtetéseim nem biztos, hogy érthetőek, vagy teljes egészében érthetőek lettek volna.

A dolgozat történeti kitekintést egyáltalán nem tartalmaz.

A disszertáció VIII. fejezet kapta a legnagyobb hangsúlyt a nemzetközi kitekintés terén, hiszen a compliance és a whistleblowing mint Egyesült Államokbeli jogintézmények hazai szakirodalma még rendkívül szegényes.

Tekintettel arra, hogy az értekezés a hazai büntetőjogi gyakorlatot célozta meg, és erre fektet hangsúlyt, az interdiszciplináris kutatási módszertan végeredményben csak a VII. fejezetben jelent meg, itt kellett a büntetőjog mellett a versenyjoggal is alaposabban foglalkoznom.

Nem kívántam az egyes korrupciós bűncselekményeknek csupán a felszínes kutatását elvégezni, a terület feldolgozása során minél mélyebb, a lehető legmélyebb dogmatikai vizsgálat végrehajtása motivált (halmazati kérdések feloldása, elhatárolási kérdések megválaszolása, bizonyos fogalmaknak, tényállási elemeknek a részletes vizsgálata). Ebből kifolyólag az is látszik, hogy kizárólag minimális szinten foglalkoztam eljárásjogi kérdésekkel.

III. A tudományos eredmények összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetősége

A tudományos eredményeim, téziseim – bízva benne – a jogalkalmazók számára egyrészt iránymutatásként szolgálhatnak adott esetben a nehezebb megítélésű korrupciós bűncselekmények helyes anyagi jogi minősítésében, másrészt, és inkább ezen van a hangsúly, az eredményekkel, konzekvenciáimmal arra próbálnám sarkalni a jogalkotót, de a jogalkalmazót is, hogy bizonyos, álláspontom szerinti helytelen törvényszövegezés, helytelen törvényi tényállás, avagy helytelen bírói gyakorlat revideálását végezze el: ahol szükséges, módosítsa a jogszabályt, ha szükséges, alkosson új törvényi tényállást (bűncselekményt), és ahol szükséges, szakítsunk a régi gyakorlattal és alkossunk helyette olyat, ami eleget tesz a védett jogi tárgy rendelt funkciójának.

A Kúria a 2018.13. EH-ban a következőket rögzíti: tekintettel arra, hogy a jogalkotó a Btk. 293. § (1) bekezdését kiegészítette a befolyásolni törekszik¹ tényállási elemmel, ez miatt

¹ A Kúria a fogalmat megkülönbözteti a rábíri törekszik fogalmával. A rábíri törekszik az eredménytelen, bűncselekmény elkövetésére szóló felhívás, míg a befolyásolni törekszik alatt érteni kell azt, hogy az elkövető mindent megtett a deliktum elkövetésére irányuló elhatározás érdekében.

külön vizsgálatot és értékelést követel a hivatali aktív vesztegető célzata,² illetve az, hogy az előnyt mikor adta, ígérte.

A Kúria az EH 2015.B27-es számú döntésében pontosan definiálta a hálapénz fogalmát. Három kritériumot kapcsolt a definícióhoz, amelyek segítségével el lehet egymástól határolni a Btk-ba nem ütköző cselekményt a Btk-ba ütköző magatartástól. Az első kritérium, hogy az előny nyújtásának önként kell történnie, továbbá, az előnyt az igénybe vett egészségügyi szolgáltatást követően kell adni, végezetül az előny nem a kötelességszegés honorálása.

Az utóbbi eseti döntés a gazdasági szféra, míg előbbi a hivatali szféra kategóriájába tartozik. Az EH 2018.13. számú döntés elemzését követően levonható az a következtetés, miszerint a legfőbb jogalkalmazó kvázi pontot tett annak a kérdésnek az eldöntésére, hogy a hivatali szférában nyújtott előny mikor tekinthető még a társadalmi szokásoknak megfelelő legális ajándéknak, illetve mikor tekinthető az előny jogtalanak. A Kúria nem az előny értékét veszi alapul,³ hanem az időbeliséget, valamint a célzatot, és miként fogalmaz: *„a kétoldali fenyegetettségén alapuló büntetőjogi védelem egyoldali lett”*. Nem ezzel az esettel összefüggésben, hanem a jogtalan előny mint jogi kategória tárgyában a Kúria szintén szakított a korábbi gyakorlatával: alá- fölérendeltségi jogviszonyban (pl. büntetés-végrehajtási dolgozó és terhelt közötti nexusban) egyáltalán nem értelmezhető a társadalmi szokásoknak megfelelő ajándék nyújtása, értéktől függetlenül az ilyen előny jogtalanak minősül.⁴

Visszatérve a Kúria fenti értelmezésének, a legfőbb bírói jogalkalmazó szerint a passzív hivatali vesztegető minden esetben elköveti a bűncselekményt, függetlenül attól, hogy az előnyt hivatali működése alatt, vagy azt követően, hivatali működése befejezése után fogadja el, vagy akár már előzetesen. Az aktív hivatali vesztegető azonban nem feltétlenül valósít meg bűncselekményt. A Kúria – közelítve az EH 2015.B27-es döntéshez – kimondja, hogy *„amennyiben bizonyított, hogy az aktív vesztegető már a hivatalos személy működése közben elhatározta a jogtalan előny későbbi juttatását, és ezt a szándékát kifejezte, akkor az aktív oldalon álló elkövető cselekménye is tényállásszerű, ellenkező esetben pusztán az előny önkéntes utólagos adása nem valósít meg bűncselekményt”*.

Miután a Kúria megalkotta a gazdasági hálapénz fogalmát, majd azt a döntését (pontosabban a legáldefinícióját) egy 2020-as döntésében meg is erősítette, a jogalkotó az Eütv. módosításával jóformán teljes egészében megszüntette a hálapénz intézményét a közegészségügyi rendszerben. Jelenleg tehát – nagyon szűk kivételtől eltekintve – a hálapénz

² Az rBtk. 253. § (1) bek. nem kívánt meg célzatot.

³ Lsd. még BH 2016.3.

⁴ BH 2023.5.120.

abszolút büntetőjogi kategória a nem magánegészségügyi szektorban, addig a hivatali életben az eljárás alá vont természetes személy értékhatártól függetlenül, a hivatalos eljárás jogerős lezárását vagy véglegessé válását követően a hivatalos személy munkáját, eljárását jutalomban részesítheti. Alkotmányossági kérdés továbbá az is, hogy az új - gazdasági életben létező hálapénz – szabályozás nem minősül-e diszkriminatívnak (állásponton szerint annak minősül).

A működésével kapcsolatban tényállási elem köré kiépített szakirodalmi és korábbi bírósági gyakorlat nézete következetes volt abban hosszú-hosszú ideje, hogy előny nyújtásával a hivatalos személy későbbi jóindulatának elnyerése, fenntartása, a két személy közötti jó kapcsolat kialakítása szintén büntetőjogi oltalmat élvez, hiszen az ilyen és ehhez hasonló magatartások is alkalmasak arra, hogy a közélet tisztasága mint védett jogi tárgy sértve, vagy veszélyeztetve legyen.

A Kúria a fenti röviden vázolt differenciálást a jogalkotó által megkívánt célzattal indokolja, végeredményben egy mondatban. A célzat törvényi értékelésének alapja a bűnelkövetői szándék társadalomra veszélyességének konkretizálása.⁵

A Btk. miniszteri indokolása szerint a befolyásolni törekszik elkövetési magatartással a jogalkotó azt kívánja érvényre juttatni, hogy az előnynek alkalmasnak kell lennie a befolyásolásra, valamint, hogy az előny lehet jogszerű is. Megállapítható az is, hogy a Kúria a jogalkotó értékválasztását a társadalomra veszélyesség szűrőjének segítségével pontosította.

Határozott meggyőződése szerint a befolyásolni törekszik célzata aggodalomra adhat okot, hiszen:

- a hivatali aktív vesztegetés hatóköre így szűkült,
- a vádhatóság bizonyítási kötelezettsége nem tudni, hogy a konkrét ügyben hogyan és miként tud realizálódni, kétséges, hogy pontosan mit is kell bizonyítani, milyen bizonyítékokkal (nem elegendő csupán az ismételt ellenőrzések lehetőségére való hivatkozás) a bűnösséghez (alanyi oldal),
- a nyújtott, de nem jogtalan előny értéke, összege tekintetében nincs megkötés (ha a célzat nem bizonyított),
- a jövőbeli kötelelesség ellentételezésére előre nyújtott előny jogtalan minősége végeredményben bizonyíthatatlan,
- „a hivatali eljárás befejezését követően hónapokkal adott előny az eltelt hónapok tényénél fogva alkalmatlan a befolyásolásra” – a döntés szerint áttételesen sem

⁵ A döntés [101] bekezdése.

kapcsolódhat a jogtalan előny a kötelességszegéshez (ami szintén szakít a korábbi gyakorlattal),

- végül a nyújtott előny folytonossága, rendszeressége egy idő után minden bizonnyal kiválthatja a részrehajló és jogellenes magatartást, hiszen alappal bízhat a hivatalos személy abban, hogy meg lesz jutalmazva, ha kedvező döntést hoz (a célzat bizonyítása itt is szinte lehetetlen).

A Kúria egy másik kiemelendő eseti döntése rögzítette, hogy az a hivatalos személy, aki csupán annak látszatát kelti, hogy adott személlyel szemben rövid időn belül hatósági eljárás fog megindulni, és az eljárás elintézésére hivatkozva jogtalan előnyt kér és fogad el, nem korrupciós bűncselekményt követ el, hanem csalást.⁶ Kifejezetten említésre méltónak is tartom a jogesetet, mivel a Kúria tekintettel volt a védett jogi tárgyakra (is), azonban kérdésként jelentkezik, hogy a jogalkotó értékítéleti korrekcióját helyesen végezte-e el.

Alapul véve az előbb idézett határozatot, ha nincs folyamatban, valamint a jövőben sem lesz folyamatban ügy, még akkor is a csalás befejezett alakzata valósul meg, ha a létező ügy látszatát keltő személy hivatalos személy. Ebből kiindulva irreleváns (volt), hogy a jogtalan előnyt kérő adott esetben annak is csak a látszatát kelti, hogy hivatalos személy.

Ezzel szemben a Legfőbb Ügyészség BF.271/2016/15-I. és KSB.6519/2016/2. számú iránymutatásai szembe helyezkednek a bíróság által kimondottakkal, mivel a Legfőbb Ügyészség szerint, ha van ügy, ha nincs, ha van hivatalos személy, ha nincs, az elkövetési magatartás befolyással üzérkedésnek minősül(het). Továbbá, hivatali vesztegetésről beszélnek az iránymutatások akkor, ha az ügyfél hivatalos személy befolyásolása céljából jogtalan előnyt ad annak a hivatalos személynek történő eljuttatás érdekében, akár úgy, hogy az ügy nem létezik, akár úgy, hogy nem is létezik ténylegesen befolyásolt hivatalos személy. Utolsóként pedig *„a cselekmény befolyás vásárlásaként pedig akkor minősül, ha az elkövető – ügyének kedvező elintézése érdekében – a jogtalan előnyt azért adja vagy ígéri a befolyással üzérkedő elkövetőnek, hogy az jogtalan előny ígérete vagy adása nélkül érvényesítse saját befolyását a hivatalos személynél”*.⁷ Ha a hivatalos személy úgy fogad el előnyt, hogy nem szegi meg működése közben, azzal összefüggésben hivatali kötelezettségét, azért, mert nincs is ráhatása

⁶ BH 2014.100.

⁷ FEJES Péter: Kételyek a befolyással üzérkedő ügyfelének rendszeres büntethetőségét illetően, *Ügyészségi Szemle*, 2017/1. 53.

az eljárásra, nem is része, részese az eljárásnak, avagy egyéb ok miatt nem tanúsít aktív kötelességszegő magatartást, úgy csalást valósít meg, nem pedig hivatali vesztegetést.⁸

Ezt a korábbi gyakorlatot szintén a jogalkotó törte meg, amikor a befolyással üzérkedés büntetét kiegészítette a (2a) bekezdéssel. Ez az új tényállás meglátásom szerint felborította azt a büntető anyagi jogi dogmatikát, amit eddig sem lehetett egységesnek, koherensnek nevezni a hivatali vesztegetés, a befolyással üzérkedés és a csalás bűncselekményeinek tekintetében.

Értekezésemben igazolom, hogy ezt az új alapesetet nem a Btk. XXVII. Fejezete alatt kellett volna elhelyeznie a jogalkotónak, de igazolom azt is, hogy erre a tényállásra nem igazán volt szüksége a jogrendszernek.

A bírói gyakorlat és a témával foglalkozó szerzők szinte mindegyike korábban is kizárta a befolyással üzérkedés és a csalás valósági alaki halmazatának megállapítását, egyrészt a *ne bis in idem* elvére való tekintettel, másrészt pedig a specialitás elve köré felépített jogdogmatika miatt.⁹ A jogalkotó az ettől eltérő, a kizárólag átverésre felépített befolyással üzérkedői cselekmény minősítési kérdéseinek végére tette fel a pontot (és zárta le az esetleges jogvitát) azzal, hogy a (2a) bekezdést mint önálló alapeseti tényállást a korrupciós bűncselekmények fejezete alatt helyezte el, amivel személy szerint nem értek egyet.

Ha az üzér létező hivatali kapcsolatára hivatkozva, vagy azt állítva, vagy azt a látszatot keltve, hogy hivatalos személyt veszteget, jogtalan előnyt kér, de azt (szándékváltása miatt) nem továbbítja jogesete, történeti tényállása jelenleg befolyással üzérkedésnek minősül.¹⁰ A Pécsi Ítéltábla a befolyás vásárlása és a hivatali vesztegetés viszonylatában is megállapította a specialitást, előbbi deliktum úgymond javára.¹¹

A BH 2014.100. számú eseti döntésben, illusztrálásképpen a terhelt arra hivatkozik, hogy fedett nyomozó, operatív nyomozást folytatnak a sértett ellen költségvetési csalás gyanúja miatt, majd előadja, hogy szexuális ellenszolgáltatásért cserébe el tudja intézni, hogy az „ügyből” ne legyen semmi. Természetesen szó sincs fedett nyomozóról, operatív nyomozásról, mindennek csak a látszatát keltette.

Általánosságban megjegyeznem, hogy a Btk. 298. §-nak, majd ugyanezen szakasz (1a) bekezdésének életbe léptetésével – álláspontom szerint – a (hivatali) korrupciós bűncselekmények dogmatikája kissé részekre hullott. Az anyagi jogi dogmatika restaurálásán az sem segített, hogy 2/2013. (VII. 8.) BK vélemény - a büntetőjogi tárgyú büntető kollégiumi

⁸ BALLÁNÉ Szentpáli Edit: A csalás és a vesztegetési jellegű bűncselekmények elhatárolása, *Büntetőjogi Szemle*, 2017/1. 6.

⁹ A valóságos alaki halmazat megállapításához lásd az 1/2006. BJE határozatot a csalásról és az adócsalásról.

¹⁰ Lsd. pl. BH 1984.253., Szegedi Ítéltábla Bf.II.2/2008/16.

¹¹ Pécsi Ítéltábla Bf.I.446/2013/18. (ÍH 2014.48.).

vélemények felülvizsgálatáról – nem tartotta fenn a 13. számú Büntető Kollégiumi véleményét a hivatali vesztegetés és a hivatali befolyással üzérkedés elhatárolásáról.

Nem megismételve az értekezésem összefoglalását, nézetem szerint a korrupciós bűncselekmények igenis állhatnak valóságos alaki halmazatban nemcsak egymással (Isd. vesztegetés – befolyás vásárlása, vesztegetés – befolyással üzérkedés), hanem a tárgyalt vagyron elleni bűncselekménnyel, azaz a csalás büntettével is.

Azzal, hogy a 2010-es évek közepén a befolyás vásárlása szintén helyt kapott új bűncselekményként a Btk-ba, még inkább megerősödött – a meggyőződésem szerint – helytelen dogmatika. Korábban a befolyás vásárlása (azaz a befolyással üzérkedés felbujtója) önálló bűncselekményként nem volt ismert a magyar jogrendszerben. Amióta azonban a jogalkotó már a befolyás vásárló cselekményét is büntetni rendeli, a gyakorlat a halmazati kérdések feloldásakor már azt is szem előtt tartja, hogy a deliktumot elkövető (befolyás vásárló) személy ne legyen egyben sértettje is a cselekménynek, abban az esetben, ha a befolyással üzérkedő csak azt a látszatot kelti csalárd módon, hogy bármiféle érdemi befolyással rendelkezne, vagy ezt a befolyását ténylegesen fel is kívánja használni.

Magyarországon 2011. január 1. napján vesztette hatályát a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény. A törvénynek az volt az egyik legfőbb célja, hogy meghatározza a *megbízás alapján folytatott érdekérvényesítés szabályait*, azaz, jogi környezetet teremtsen magának a lobbitevékenységnek. Az elmúlt bő tíz évben a tárgyban nem született új jogszabály, az Országgyűlés elé csupán 2018. június 26. napján terjesztették elő a T/705. számú törvényjavaslatot a gazdasági érdekérvényesítés nyilvánosságáról és a lobbisták nyilvántartásáról, valamint egyes törvények antikorrupciós tárgyú módosításáról.

A már hatályon kívül helyezett norma az értelmező rendelkezései között [5. § c) pont] tárgyalta a lobbitevékenység fogalmát. E szerint *„közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak”*. A benyújtott, de el nem fogadott törvényjavaslat pedig már – helyesen – tartalmazta a *gazdasági célú befolyásolás* definícióját [1. § (2) bek. c) pont].

E tény erejénél fogva, miszerint jelenleg nincs hatályban lévő lobbitorvény Magyarországon, értekezésem tézise az is, hogy törvényi szinten szabályozott rendszer, pontosan körülhatárolt, a lehető legprecízebben megfogalmazott terminus technicusok (pl. befolyásol) nélkül rendkívül nehéz megítélni az eljáró érdekérvényesítő természetes személy által kifejtett magatartás jogszerű vagy jogellenes, azaz, büntetőjogba ütköző voltát.

Az állítás alátámasztásául látni kell, hogy mind a befolyás vásárlása, mind pedig a befolyással üzérkedés büntettének tényállási eleme a (jogtalan) *befolyásol*(ás), méghozzá azzal, hogy a deliktum már akkor diszpozíciószerű, ha az elkövető csak hivatkozik a befolyásolásra. Ennél a pontnál szintén értelmet nyer a jogalkotói mulasztás, hiszen a szakirodalomban egyöntetű az az álláspont, amely szerint befolyásolni lehet jogszerűen is.

Tézisem továbbá, hogy a jogalkotásban keletkezett és meglévő űrt betölteni törekszik a compliance (megfelelés, megfeleléség), és az ahhoz kapcsolódó whistleblowing (bejelentés, panaszbejelentés) jogintézményei.

Habár hazánkban a compliance, compliance-kultúra még nem kellő mértékben hatja át a vállalati szférát (erőteljesen főként a pénzügyi szektorban van jelen), a gazdasági szervezetek egyre inkább építik ki saját megfelelési struktúrájukat a visszaélések minél hatékonyabb megelőzése érdekében – pláne azért is, mivel az új Panasztv. alapján rendkívül sok foglalkoztatónak ez már törvényi kötelezettsége is, nem csak lehetősége.

A dolgozatban részletesen bemutatandó jogintézmény „alkalmazásával” tehát egy olyan belső védelmi mechanizmust lehet és kell is kidolgozni (pszeudonormákkal), amelynek segítségével a korrupciós bűncselekmények elkövetése egyrészt megelőzhető, másrészt utólag felderíthető lenne. Ennek egyik legfontosabb pillére a whistleblowing.

IV. A témakörből készült publikációk jegyzéke

1. A befolyással üzérkedés új alapesete. Jogi Tanulmányok 2022. Jogtudományi előadások az ELTE-ÁJK Doktori Iskoláinak Konferenciáján.
2. Hálapénz – a viszont nem látásra? II. Med. et Jur., 2022/3. sz. [13. évf.].
3. Hálapénz – a viszont nem látásra? I. Med. et Jur., 2022/2. sz. [13. évf.].
4. The problematics of corporate compliance, lobby, success fee, with special regard to the buying of influence and influence peddling II. JURA, 2022/1.
5. The problematics of corporate compliance, lobby, success fee, with special regard to the buying of influence and influence peddling I. JURA, 2021/4.
6. A vállalati compliance, lobby, sikerdíj és a befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés problematikája II. Magyar Jog, 2022/3.
7. A vállalati compliance, lobby, sikerdíj és a befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés problematikája I. Magyar Jog, 2022/2.

8. A befolyás vásárlása mint a sokáig megalkotni elfeledett törvényi tényállás. Magyar Jog, 2020/4.
9. Jogtalan előny, valamint az elkövetők köre a korrupct közbeszerzési eljárásban. Jog és Állam. 28. XV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2020.
10. Egy új törvényi tényállás szükségességéről – avagy a versenyt korlátozó megállapodás a közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekmény margójára. Pro Futuro, 2019/1.
11. A Kúria harmadfokú határozata a hivatali hálapénzről. A befolyásolni törekvés mint a hivatali vesztegetés célzatának vizsgálata, különös tekintettel az „elkövető” tudatára. Jogesetek Magyarázata, 2019/2-3.
12. Lehet-e a csaló egyben a befolyással üzérkedés tettese is? Halmazati és elhatárolási kérdések a vagyon elleni és a korrupciós deliktumok találkozásakor. Magyar Jog, 2019/4.
13. Büntető Törvénykönyveink korrupciós tényállásainak néhány sajátossága. A MKT 2018. és 2019. évben tartott tudományos rendezvényein elhangzott előadásokból. Kriminológiai Közlemények, 79. sz. 2019.
14. A hivatali vesztegetés egyre fokozódó (kezdeti) bírói reformációja. Jog és Állam. 23. XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2018.
15. A korrupciós bűncselekmények egyes anyagi jogi kérdései, különös tekintettel a társadalomra veszélyességre. Jogi Tanulmányok 2018. Jogtudományi előadások az ELTE-ÁJK Doktori Iskoláinak Konferenciáján.

EÖTVÖS LORÁND UNIVERSITY
FACULTY OF LAW AND POLITICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF CRIMINAL LAW
DOCTORAL SCHOOL OF LAW AND POLITICAL SCIENCES
DOCTORAL PROGRAMME IN LAW AND POLITICAL SCIENCES

Zsolt Tibor Szabó

Changes in the Forms of Corruption Crimes, Dogmatics of Certain Corruption Crimes

Theses of the doctoral dissertation in English

SUPERVISORS

PROF. DR. BALÁZS JÓZSEF GELLÉR, PH.D. (CANTAB), DR. HABIL

HEAD OF DEPARTMENT, UNIVERSITY PROFESSOR
ELTE FACULTY OF LAW, DEPARTMENT OF CRIMINAL LAW

DR. HABIL. ISTVÁN AMBRUS

HEAD OF DEPARTMENT, ASSOCIATE PROFESSOR
ELTE FACULTY OF LAW, DEPARTMENT OF CRIMINAL LAW
ELTE FACULTY OF LAW, DEPARTMENT OF CRIMINOLOGY

Head of the Doctoral School and Programme in Law and Political Science: Prof. Dr.

Marianna Nagy

DOI identifier: 10.15476/ELTE.2024.221

BUDAPEST
2024

I. Summary of the Research Task

The aim of my research was to analyze the changes in the dogmatics of corruption crimes over the past 10 years, to evaluate the results of legal development, and to draw appropriate conclusions.

Since Hollán's 2014 monograph, such a panoramic but in-depth examination has not been conducted regarding the corruption crimes under Chapter XXVII of the Penal Code, although several authors have published studies in this area (e.g., gratuities, influence peddling).

During my seven years of doctoral studies, numerous Supreme Court decisions, at least thirty, have been made, aiming to resolve discrepancies arising in practice.

Over these seven years, the facts of influence peddling, bribery, and acceptance of bribery (gratuities) have changed. The academic community has started to research more intensively the offense colliding with Section 420 § of the Penal Code, namely the fact of restricting competition in procurement or concession procedures (cartel crime), and its connections with bribery. Additionally, by the early 2020s, there has been an increase in works focusing specifically on corporate compliance, criminal law compliance, and the legal institutions of whistleblowing.

I also aimed to demonstrate how the European Union protects its financial interests. Considering that the EU budget is most affected by budgetary fraud, fraud, and corruption crimes, I sought to present why the crime of restricting competition in procurement or concession procedures has not proven to be an appropriate and effective criminal fact in recent years.

II. Description of the Conducted Studies, Analyses, and Methods

In my dissertation, I processed substantive legal studies in the affected area and analyzed not only recent case law but also judicial practices in effect before the relevant legislative changes. Where necessary and appropriate, I briefly outlined the historical facts of the cases as a general rule, since without presenting the historical facts, my conclusions might not have been fully understandable.

The dissertation does not include a historical overview.

The eighth chapter emphasizes international perspectives, given that compliance and whistleblowing as legal institutions in the United States have a very limited Hungarian academic literature.

Since the dissertation targets Hungarian criminal law practice, the interdisciplinary research methodology only appears in the seventh chapter, where I had to address competition law in addition to criminal law.

I did not aim for a superficial study of individual corruption crimes; instead, I sought to conduct the deepest possible dogmatic examination of the field (resolving issues of multiple offenses, answering questions of distinction, and thoroughly examining certain concepts and elements of the facts). Therefore, I minimally dealt with procedural law issues.

III. Summary of Scientific Results, Their Utilization, and Possibilities of Utilization

My scientific results and theses, hopefully, can serve as a guideline for legal practitioners in the correct substantive legal classification of difficult-to-judge corruption crimes. More importantly, and this is where the emphasis lies, I aim to encourage legislators and legal practitioners to revise what I consider incorrect legal wording, incorrect legal facts, or incorrect judicial practice based on my results and conclusions. Where necessary, they should amend the law, create new legal facts (crimes) if needed, and break with old practices to establish new ones that fulfill the intended function of the protected legal object.

In its decision 2018.13. EH, the Supreme Court states the following: considering that the legislator supplemented Section 293 § (1) of the Penal Code with the element of "attempting to influence,"¹² this requires separate examination and evaluation of the intent of the active official briber,¹³ as well as the timing of when the advantage was given or promised.

In decision EH 2015.B27, the Supreme Court precisely defined the concept of gratuities. It attached three criteria to the definition, with the help of which it is possible to distinguish actions that do not violate the Penal Code from those that do. The first criterion is that the provision of the advantage must be voluntary; furthermore, the advantage must be given after the use of the health service, and finally, the advantage must not be a reward for a breach of duty.

¹ The Supreme Court distinguishes the concept from "attempting to persuade". "Attempting to persuade" refers to an unsuccessful solicitation to commit a crime, whereas "attempting to influence" should be understood as the perpetrator having done everything possible to realize the intent to commit the offense.

¹³ Section 253 § (1) of the former Penal Code did not require intent.

The latter decision belongs to the economic sphere, while the former belongs to the official sphere. Following the analysis of decision 2018.13. EH, the conclusion can be drawn that the highest legal practitioner has essentially decided when an advantage provided in the official sphere can still be considered a legitimate gift according to social customs and when it can be considered illegal. The Supreme Court does not base its decision on the value of the advantage¹⁴ but on the timing and intent, stating that “*the criminal law protection based on mutual threat has become unilateral*”. Not in connection with this case, but regarding the legal category of illegal advantage, the Supreme Court also broke with its previous practice: in a superior-subordinate relationship (e.g., between a prison worker and an inmate), it is not possible to interpret the provision of a gift according to social customs, regardless of its value, as such an advantage is considered illegal.¹⁵

Returning to the above interpretation of the Supreme Court, according to the highest judicial authority, the passive official briber always commits a crime, regardless of whether the advantage is accepted during their official activities or afterward, or even in advance. However, the active official briber does not necessarily commit a crime. The Supreme Court, approaching the decision EH 2015.B27, states that “*if it is proven that the active briber decided during the official's operation to provide the illegal advantage later and expressed this intention, then the act of the perpetrator on the active side is also typical; otherwise, the voluntary subsequent provision of the advantage does not constitute a crime*”.

After the Supreme Court established the concept of economic gratuity and confirmed this legal definition in a 2020 decision, the legislator, through the amendment of the Health Act, essentially abolished the institution of gratuity in the public healthcare system. Currently, with very few exceptions, gratuity is an absolute criminal category in the non-private healthcare sector. However, in the official sphere, a natural person involved in the procedure can reward the work or actions of an official person after the finalization or conclusion of the official procedure, regardless of the value. Additionally, it is a constitutional question whether the new regulation of economic gratuity, which existed in the economic sector, is discriminatory (in my opinion, it is).

Regarding the element of attempting to influence in the context of official bribery, the legal literature and previous judicial practice have been consistent for a long time that providing an advantage to gain or maintain the goodwill of an official person, or to establish a good

¹⁴ See also BH 2016.3.

¹⁵ BH 2023.5.120.

relationship between the two persons, also enjoys criminal law protection, as such actions are also capable of harming or endangering the integrity of public life as a protected legal object.

The Supreme Court justifies the above differentiation, which was required by the legislator's intent, essentially in one sentence. The basis for the statutory evaluation of intent is to concretize the social danger of the criminal intent.¹⁶

According to the ministerial justification of the Penal Code, with the conduct of “attempting to influence”, the legislator aims to ensure that the advantage must be capable of influencing and that the advantage may also be a legal one. It can also be established that the Supreme Court clarified the legislator's value choice using the filter of social danger.

I firmly believe that the intent of “attempting to influence” can cause concern because:

- The scope of active official bribery is thus narrowed,
- it is unclear how and in what way the prosecution's burden of proof can be realized in the specific case, and it is doubtful what exactly needs to be proven and with what evidence (merely referring to the possibility of repeated inspections is not sufficient) to establish guilt (subjective side),
- there is no restriction on the value or amount of the provided, but not illegal, advantage (if the intent is not proven),
- the illegal nature of an advantage provided in advance for future breach of duty is ultimately unprovable,
- *“An advantage given months after the completion of the official procedure is, by the mere fact of the elapsed months, unsuitable for influencing”* – according to the decision, the illegal advantage cannot even indirectly relate to the breach of duty (which also breaks with previous practice),
- finally, the continuity and regularity of the advantage granted may, after a certain period, certainly trigger the biased and unlawful conduct, since the official may have reason to believe that he will be rewarded if he takes a favorable decision (proving intent here is almost impossible).

In another noteworthy decision, the Supreme Court stated that an official person who merely creates the impression that an official procedure will be initiated against a given person within a short period and accepts an illegal advantage for arranging the procedure does not

¹⁶ Paragraph [101] of the decision.

commit a corruption crime but fraud.¹⁷ I consider this legal case particularly worth mentioning because the Supreme Court took into account the protected legal objects (as well), but the question arises whether the legislator correctly carried out the value judgment correction.

Based on the previously quoted decision, if no case is pending and there will be no case in the future, the completed form of fraud is still realized even if the person creating the impression of an existing case, is an official person. Therefore, it is (was) irrelevant whether the person requesting the illegal advantage merely creates the impression of being an official person.

In contrast, the Prosecutor General's Office's guidelines BF.271/2016/15-I. and KSB.6519/2016/2. oppose the court's statements, as the Prosecutor General's Office states that whether there is a case or not, whether there is an official person or not, the conduct can be considered influence peddling. Furthermore, the guidelines speak of official bribery if the client gives an illegal advantage to influence the official person, either by referring the advantage to the official person, even if the case does not exist or the official person is not actually influenced. Lastly, *“the act is considered the purchase of influence if the perpetrator gives or promises the illegal advantage to the influence-peddler to exercise their influence over the official person without the promise or provision of the illegal advantage”*.¹⁸ If the official person accepts an advantage without breaching their duty related to their operation, because they have no influence on the procedure or are not part of the procedure, or for other reasons do not show active breach of duty, they commit fraud, not official bribery.¹⁹

This previous practice was also broken by the legislator when the crime of influence peddling was supplemented with subsection (2a). In my opinion, this new fact disrupted the dogmatics of criminal substantive law, which could not be called coherent or unified in terms of official bribery, influence peddling, and fraud.

In my dissertation, I argue that this new basic case should not have been placed under Chapter XXVII of the Penal Code, and I also argue that this fact was not necessary for the legal system.

Almost all authors and judicial practices dealing with the topic have previously excluded the possibility of establishing the real formal concurrence of influence peddling and fraud, partly due to the principle of *ne bis in idem*, and partly due to the legal dogmatics built around

¹⁷ BH 2014.100.

¹⁸ FEJES Péter: Kételyek a befolyással üzérkedő ügyfelének rendszeres büntethetőségét illetően, *Ügyészégi Szemle*, 2017/1. 53.

¹⁹ BALLÁNÉ Szentpáli Edit: A csalás és a vesztegetési jellegű bűncselekmények elhatárolása, *Büntetőjogi Szemle*, 2017/1. 6.

the principle of specialty.²⁰ The legislator put an end to the qualification issues of the influence peddling act, which is built solely on deception (and closed any potential legal disputes), by placing subsection (2a) as an independent basic case under the chapter of corruption crimes, with which I personally disagree.

If the abuser of influence, by referring to an existing official relationship, claiming it, or creating the impression that they are bribing an official person, requests an illegal advantage but does not pass it on due to a change in intent, the historical facts of the case currently qualify as influence peddling.²¹ The Pécs Court of Appeal also established the principle of specialty in favor of the former offense in relation to the purchase of influence and official bribery.²²

In case decision BH 2014.100. for illustration, the defendant refers to being an undercover investigator conducting an operational investigation against the victim for suspicion of budgetary fraud, then states that in exchange for sexual services, they can arrange for the “case” to be dismissed. Of course, there is no undercover investigator or operational investigation; everything is just made to give the impression.

In general, I note that with the introduction of Section 298 § of the Penal Code and subsection (1a) of the same section, the dogmatics of (official) corruption crimes, in my opinion, somewhat fragmented. The restoration of the substantive legal dogma was not helped by the fact that opinion 2/2013. (VII.8.) BK – on the review of criminal law-related criminal collegium opinions – did not maintain the 13th Criminal Collegium opinion on the distinction between official bribery and official influence peddling.

Without repeating the summary of my dissertation, I believe that corruption crimes can indeed stand in real formal concurrence not only with each other (e.g., bribery – purchase of influence, bribery – influence peddling) but also with the discussed property crime, i.e., fraud.

With the mid-2010s inclusion of the purchase of influence as a new crime in the Penal Code, what I believe to be incorrect dogma was further strengthened. Previously, the purchase of influence (i.e., the instigator of influence peddling) was not known as an independent crime in the Hungarian legal system. However, since the legislator now punishes the act of the influence purchaser as well, when resolving issues of concurrence, practice now considers that the person committing the crime (influence purchaser) should not also be the victim of the act, in cases where the influence peddler merely creates the fraudulent impression of having any significant influence or actually intends to use this influence.

²⁰ To establish real formal concurrence, see decision 1/2006. BJE regarding fraud and tax fraud.

²¹ See, for example, BH 1984.253., Szeged Court of Appeal Bf.II.2/2008/16.

²² Pécs Court of Appeal Bf.I.446/2013/18. (ÍH 2014.48.).

In Hungary, the Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities was repealed on January 1, 2011. One of the main objectives of this law was to establish the rules for *advocacy conducted on a commission basis*, thereby creating a legal environment for lobbying activities. Over the past ten years, no new legislation has been enacted on the subject. A new bill, T/705, was submitted to the National Assembly on June 26, 2018, concerning the publicity of economic advocacy and the registration of lobbyists, as well as amendments to certain laws related to anti-corruption.

The now-repealed law defined the concept of lobbying activities in its interpretative provisions [Section 5§ (c)]. According to this, “*any activity or behavior aimed at influencing a public authority decision or asserting interests, which is carried out on a commission basis, in a business-like manner*”. The submitted but not adopted bill correctly included the definition of economic influence [Section 1§ (2)(c)].

Given the fact that there is currently no lobbying law in effect in Hungary, my thesis also posits that without a legally regulated system with precisely defined technical terms (e.g., influence), it is extremely difficult to judge whether the behavior of a natural person engaged in advocacy is lawful or unlawful, i.e., whether it constitutes a criminal offense.

To support this assertion, it should be noted that the element of both the crime of purchasing influence and influence peddling is (unlawful) *influencing*, to the extent that the offense is considered complete as soon as the perpetrator merely refers to the influence. At this point, the legislative omission becomes meaningful as well, since the literature unanimously agrees that influencing can also be lawful.

My thesis further posits that the gap created and existing in legislation is being filled by the legal institutions of compliance (adherence, conformity) and the related whistleblowing (reporting, complaint reporting) mechanisms.

Although the compliance culture is not yet sufficiently pervasive in the corporate sector in our country (it is mainly present in the financial sector), economic organizations are increasingly developing their own compliance structures to prevent abuses as effectively as possible-especially since, under the new Whistleblower Protection Act, this is now a legal obligation for many employers, not just an option.

By applying the legal institution detailed in the dissertation, an internal protection mechanism must be developed (with pseudonorms), which can help both prevent and subsequently detect the commission of corruption crimes. One of the most important pillars of this mechanism is whistleblowing.

IV. List of publications

1. A befolyással üzérkedés új alapesete. Jogi Tanulmányok 2022. Jogtudományi előadások az ELTE-ÁJK Doktori Iskoláinak Konferenciáján.
2. Hálapénz – a viszont nem látásra? II. Med. et Jur., 2022/3. sz. [13. évf.].
3. Hálapénz – a viszont nem látásra? I. Med. et Jur., 2022/2. sz. [13. évf.].
4. The problematics of corporate compliance, lobby, success fee, with special regard to the buying of influence and influence peddling II. JURA, 2022/1.
5. The problematics of corporate compliance, lobby, success fee, with special regard to the buying of influence and influence peddling I. JURA, 2021/4.
6. A vállalati compliance, lobby, sikerdíj és a befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés problematikája II. Magyar Jog, 2022/3.
7. A vállalati compliance, lobby, sikerdíj és a befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés problematikája I. Magyar Jog, 2022/2.
8. A befolyás vásárlása mint a sokáig megalkotni elfeledett törvényi tényállás. Magyar Jog, 2020/4.
9. Jogtalan előny, valamint az elkövetők köre a korrupt közbeszerzési eljárásban. Jog és Állam. 28. XV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2020.
10. Egy új törvényi tényállás szükségességéről – avagy a versenyt korlátozó megállapodás a közbeszerzési és koncessziós eljárásban büncselekmény margójára. Pro Futuro, 2019/1.
11. A Kúria harmadfokú határozata a hivatali hálapénzről. A befolyásolni törekvés mint a hivatali vesztegetés célzatának vizsgálata, különös tekintettel az „elkövető” tudatára. Jogesetek Magyarázata, 2019/2-3.
12. Lehet-e a csaló egyben a befolyással üzérkedés tettese is? Halmazati és elhatárolási kérdések a vagyon elleni és a korrupciós deliktumok találkozásakor. Magyar Jog, 2019/4.
13. Büntető Törvénykönyveink korrupciós tényállásainak néhány sajátossága. A MKT 2018. és 2019. évben tartott tudományos rendezvényein elhangzott előadásokból. Kriminológiai Közlemények, 79. sz. 2019.
14. A hivatali vesztegetés egyre fokozódó (kezdeti) bírói reformációja. Jog és Állam. 23. XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2018.

15. A korrupciós bűncselekmények egyes anyagi jogi kérdései, különös tekintettel a társadalomra veszélyességre. Jogi Tanulmányok 2018. Jogtudományi előadások az ELTE-ÁJK Doktori Iskoláinak Konferenciáján.