

**Láris Liliána**  
**Büntetőjogi Tanszék**  
**Témavezető: Bárd Károly egyetemi docens**

## **Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet**

### **Bevezetés**

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme régóta napirenden szereplő kérdés. A tagállamok nagyon sokáig ellenálltak a közös büntetőjogi eszközök alkalmazásának, és megmaradtak az adminisztratív megoldásoknál, mint például belső számviteli szabályzatok megalkotása vagy ellenőrző bizottságok felállítása. Ez azonban a tagállamok számának gyarapodásával és az uniós költségvetés felduzzadásával kevésnek bizonyult.

1995-ben elfogadták az ún. PIF egyezményt<sup>1</sup>, majd 1999-ben a Bizottság megalapította az Európai Csalásellenes Hivatalt<sup>2</sup> (a továbbiakban OLAF). A PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei<sup>3</sup> csak részben és hosszú idő elteltével léptek hatályba<sup>4</sup>, és ma sem érvényesülnek megfelelően. Az OLAF hatásköre kizárólag közigazgatási vizsgálatok lefolytatására korlátozódik.

A mai napig a tagállamok nemcsak az uniós pénzeszközök közös költségvetésbe beáramlásának és onnan kiáramlásának kulcsszereplői, hanem a közös büdzsé őrei is egyben. Utóbbi feladatot rendkívül csekély hatékonysággal látják el. A hiányosságok kiküszöbölésére vetődött fel először a Corpus Juris<sup>5</sup> megalkotóiban az Európai Ügyészség felállításának

---

<sup>1</sup> A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény - HL 1995 C 316, 1995.11.27.

<sup>2</sup> European Anti-Fraud Office, a Bizottság 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozatával hozta létre – HL 1999 L 136, 1999.05.31.

<sup>3</sup> 1996. szeptember 27-én aláírt első (HL 1996 C 313, 1996.10.23.), 1996. november 29-én elfogadott, az Európai Bíróság joghatóságáról szóló (HL 1997 C 151, 1997.05.20.), és 1997. június 19-én aláírt, pénzmossásról szóló második (HL 1997 C 221, 1997.07.19.) kiegészítő jegyzőkönyv.

<sup>4</sup> Az egyezmény, az első és az Európai Bíróság joghatóságáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv 2002. október 17-én lépett hatályba, a második kiegészítő jegyzőkönyv máig nem lépett hatályba.

<sup>5</sup> A Delmas-Marty munkacsoport által kidolgozott „európai büntető törvénykönyv”, amelynek célja az integráció pénzügyi érdekeinek védelmében a büntetőjogi jogharmonizáció és együttműködés hatékonyabbá

gondolata, amely az évek során átalakult és érlelődött, de 2013-ban végül jogszabály-javaslati formát öltött.

Tanulmányomban először az Európai Ügyészségről szóló korábbi koncepciókat mutatom be, majd a Bizottság által benyújtott rendelettervezet<sup>6</sup> szabályait és az azzal kapcsolatban megfogalmazott aggályokat, köztük a magyar parlament által elfogadott indokolt véleményt tárgyalom.

## **1. A koncepció története**

Az Európai Ügyészség, mint az integráció költségvetésének őre az 1990-es évek vége óta foglalkoztatja a tudományos életet, és az Európai Bizottságot. Az Unió pénzügyi érdekeit védő szerv alapkonceptiója mára inkább a határokon átnyúló bűncselekményeket üldöző intézmény gondolatához jutott el.

### **1.1. Corpus Juris<sup>7</sup>**

A Corpus Jurisban az Európai Ügyészség hierarchikusan felépített, szupranacionális szervként jelenik meg, amelynek feladata az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő magatartások üldözése. Kiinduló pontja az „európai territórium”, vagyis az, hogy a tagállamok közös jogi térséget alkotnak az ilyen bűncselekmények szempontjából. Ezek felderítése, üldözése, a vádemelés és vádképviselés az Európai Ügyészség feladata.

Az intézmény élén az európai ügyész állna, az ő alárendeltségében járnának el a tagállamonként szerveződő helyettes európai ügyészek.

Eljárása polgári bejelentésre vagy az Európai Bizottság büntető feljelentésére indulna, és bűncselekmény gyanúja esetén eljárási kötelezettség terhelné.

A nyomozásokat vagy felügyelné, vagy rendelkezési joga lenne a lefolytatás kapcsán, vagy magához vonná. A nyomozás felett a törvényességi felügyeletet ún. alapjogi bíró gyakorolná (hazánkban leginkább a nyomozási bíró felel meg e tisztnek). Ezentúl, az alapjogi bíró

---

tétele, valamint az egységes védelem kialakítása végett közös alapelvek kidolgozása volt. A végleges változat 1999-re készült el.

<sup>6</sup> Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról – Brüsszel, 2013.7.17., COM (2013)534 final, 2013/0255 (APP).

<sup>7</sup> Lásd részletes elemzés: Hudák (2008) 101-114.o., Kis (2003) 154-162.o., Sieber (1998) 372-382.o.

döntene a kényszerintézkedések jogszerűségéről is, aki a tagállamban székelő európai ügyész mellett működne független személyként.

A vádemelésre nemzeti bíróság előtt kerülne sor, amelynek kiválasztási szempontjai például a bizonyítékok helye, a vádlott tartózkodási helye vagy állampolgársága.

A Corpus Juris két fő szakaszra osztja az eljárást: az ún. előkészítő fázisra, amely a nyomozást és vádemelést jelenti, valamint a főeljárásra, ami a bírósági tárgyalást fedi le. Tartalmaz rendelkezést a vádlott jogairól, rögzíti az ártatlanság vélelmét, továbbá a bizonyítási eszközöket és jogsértő megszerzésük esetén azok kirekesztését.

A Corpus Juris két fontos elvet fektetett le: az egyik az európai territórium gondolata, ehhez igazítja nemcsak az intézmény illetékességét, hanem az ilyen ügyekben hozott bírósági határozatok hatályát is. A másik a szervezet szupranacionális státusza, vagyis teljesen önállóan, a nemzeti ügyészszégi struktúrától függetlenül működne a szervezeten belül alá-fölérendeltségi viszonyok mentén.

## **1.2. Zöld Könyv<sup>8</sup>**

Az Európai Bizottság 2000-ben a nizzai kormányközi konferenciának benyújtott egy, a Közösségek pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének biztosítása érdekében az Európai Ügyészség felállítására vonatkozó javaslatot<sup>9</sup>, amelynek megvitatását akkor többek között a kellő kidolgozottság hiányára hivatkozva nem vették napirendre.

Erre válaszul született meg 2001-ben a vitaindító Zöld Könyv, amelyben a Bizottság több alternatíva és megoldási lehetőség kidolgozásával részletesen leírta az Európai Ügyészség lehetséges jogi státusát, belső felépítését, hatáskörét, az általa összegyűjtött bizonyítékok elfogadhatóságának, a nyomozás, a bírói kontroll, a vádemelés és a vádképviselés módját, továbbá az intézmény kapcsolatát a nemzeti jogokkal és hatóságokkal, valamint az integráció más szerveivel.

---

<sup>8</sup> Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Brussels, 11.12.2001 – COM (2001) 715 final.

<sup>9</sup> Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms of 29 September 2000 – The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor – COM (2000) 608.

Figyelemmel arra, hogy a rendelettervezet lényegében a Zöld Könyv megállapításai alapján készült, terjedelmi korlátok miatt nem ismertetem részletesen az Európai Bizottság itt kifejtett koncepcióját.<sup>10</sup> A Zöld Könyv jelentősége, hogy konkrét alternatívákat tartalmaz, amelyek kidolgozásában az uniós és a nemzeti jogok sajátos összefüggéseit és működését is figyelembe veszi. Legnagyobb érdeme, hogy tisztán megfogalmazza a Bizottság álláspontját az Európai Ügyészség mibenlétéről. Ez pedig nem más, mint egy sajátos, független szervezet, ami a nemzeti jogrendbe illeszkedő ügyész tagokkal működik, de kizárólag uniós szintű fellépéssel biztosítható speciális érdekek védelmére, olyan sajátos elvek mentén, mint az „európai territórium”, valamint a bizonyítékok és a bírósági döntések kölcsönös elismerése.

### **1.3. Lisszaboni Szerződés**

A Reformszerződés a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyik formájaként rendelkezik az Európai Ügyészség felállításáról. Az EUMSZ<sup>11</sup> 86. cikke szerint a Tanács az Eurojustból az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Parlament egyetértésével, egyhangúlag elfogadott rendeletében dönthet az alapításáról.

Egyhangúság hiányában kilenc tagállam kérésére a jogalkotási eljárást felfüggesztik, és a kérdést az Európai Tanács elé utalják, ahol négy hónap alatt kell konszenzust elérni. Ha ez nem sikerül, kilenc tagállam részvételével megerősített együttműködésként is létrehozható.

Hatásköre *„az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra”,* valamint *„a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatok”* ellátására terjed ki.<sup>12</sup>

Az Európai Tanács a Parlament egyetértésével és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag hozott határozattal tovább bővítheti az Európai Ügyészség hatáskörét a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények elkövetőivel szembeni fellépéssel is.

---

<sup>10</sup> Rendkívül részletes elemzés: FODOR – ÜKÖS – KISS (2004) (2005) (2006)

<sup>11</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – HL 2010 C 83, 2010. március 30., 82.

<sup>12</sup> Ibid. 86. cikk.

A 86. cikk (3) bekezdése szerint a részletszabályokat, vagyis az intézmény jogállását, feladatai ellátásának feltételeit, eljárásának szabályait, tevékenységének bírósági kontrollját és az általa beszerzett bizonyítékok elfogadhatóságát, rendelet rögzítené.

A Reformszerződés csupán a legalapvetőbb szabályokat tartalmazza, a részletek kidolgozását másodlagos jogforrásokra bízta.

## **2. A rendeletervezet**

A rendeletervezet lényegében a Zöld Könyvben kialakított bizottsági koncepciót követi.

### **2.1. Háttér és jogalap**

#### *2.1.1. Háttér*

Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletervezet háttérét az Európai Bizottság által készített hatásvizsgálatokból leszűrt megállapítások adják. Ezek szerint jelenleg a nemzeti hatóságok kizárólagos feladata az uniós költségvetést károsító bűncselekmények üldözése, amelyek kapcsán a korlátozott erőforrások miatt nem mindig indítanak nyomozást, nem mindig emelnek vádat, vagy nem észlelik a bűncselekmény uniós dimenzióját. A jelenlegi információcsere és koordináció az uniós szervek erőfeszítései ellenére nem elégségesek. A feladatok eltérő hatáskörű és illetékességű szervek között oszlanak meg, nem érvényesül a hatékonyság, az egyenértékűség és az elrettentő hatás. Mindezek alapján az EUMSZ<sup>13</sup> 325. cikke és 86. cikkére alapozva uniós szintű fellépés indokolt.

Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletervezet egy jogszabály csomag része, amelybe beletartozik az Eurojust<sup>14</sup>, az OLAF<sup>15</sup> és az Europol<sup>16</sup> reformja, valamint az anyagi jogi szabályokat tartalmazó irányelvjavaslat<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibid 47.

<sup>14</sup> A Tanács 2002/187/IB határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról – HL 2002 L 063, 2002.3.6., 1.; rendeletjavaslat COM (2013) 535.

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, EURATOM rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről – HL 2013 L 248, 2013.9.18., 1.

<sup>16</sup> 1995. július 26-án aláírt „Egyezmény az Európai Rendőrségi Hivatalnak az Európai Unióról szóló

### 2.1.2 Jogalap

A javaslat jogi alapja részben az EUMSZ korábban ismertetett 86. cikke. A szabályozás másik jogalapját az EUMSZ 325. cikke adja, amely az (1) bekezdésben kimondja, hogy *„az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen ... olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van, és hathatós védelmet nyújtanak”*.

A (2) bekezdés az asszimilációs elvet rögzíti, vagyis a tagállamok a saját pénzügyi érdekeik védelmével azonos védelemben kell, hogy részesítsék az Unió pénzügyi érdekeit.

A (3) bekezdés előírja, hogy a tagállamok kötelesek összehangolni *„az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket”*.

A (4) bekezdés szerint *„az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően”* intézkedéseket fogadhat el *„az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén ... azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak”*.

Ezt egészíti ki az EUMSZ 310. cikk (6) bekezdése, amely szerint *„az Unió és a tagállamok a 325. cikk rendelkezéseivel összhangban küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.”*

Az EUMSZ tehát megosztott hatáskörbe utalja a közös költségvetés védelmét, amely a szubszidiaritás követelménye szemszögéből vizsgálva az elérni kívánt cél léptékére és hatásaira figyelemmel csak uniós szinten valósítható meg.

Az arányosság követelményét vizsgálva a rendelettervezet azokat a lehetőségeket foglalja össze, amelyek a legkevesebb beavatkozást jelentik a nemzeti jogrendszerekbe, és nem lépik túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.

---

szerződés alapján történő létrehozásáról”, rendeletjavaslat COM (2013) 173.

<sup>17</sup> Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről – 2012.7.11., COM (2012) 363.

## **2.2. Szerkezet és szabályok**

### *2.2.1. Szerkezet*

A tervezet 10 fejezetre, azon belül szakaszokra és cikkekre tagozódik.

A nemzeti jogszabályokkal összehasonlítva a tervezetet, akkor egy büntetőeljárás és egy szervezeti törvény sajátos keverékének tekinthető. Amolyan szervezeti alapszabály, mert meghatározza az Európai Ügyészség jogállását, felépítését, az Európai Ügyész és helyettesei, valamint a delegált ügyészek jogállását, feladatait, részben már a belső működés egyes kérdéseire is kitér. Eljárás alaptörvény is, mert az Európai Ügyészség által elvégezhető egyes nyomozási cselekmények és a bírósági felülvizsgálat szabályait is leírja.

De vegyük sorra a legfontosabb cikkeket!

### *2.2.2. Szabályok*

#### I. fejezet: Tárgy és fogalom-meghatározások (1-2. cikk)

Az 1. cikk a rendelet tárgyi hatályát tartalmazza, vagyis kimondja, hogy megalapítja az Európai Ügyészséget, és leírja működésének legfontosabb szabályait.

A 2. cikk fogalom-meghatározásokat tartalmaz, amely a b) és c) pontokban lényegében az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket határozza meg:

„b) „az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények”: a nemzeti jog által végrehajtott 2013/xx/EU irányelvben meghatározott bűncselekmények”. A tervezet visszautal a fent említett jogszabály csomagból az anyagi jogi rendelkezéseket magában foglaló irányelvjavaslat 3-5. cikkeire.

Ezek szerint az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények a csalás, valamint a csaláshoz kapcsolódó bűncselekmények. Utóbbi kategóriába tartozik a pályázó részéről a közbeszerzési vagy támogatás-odaítélési eljárás során nyújtott tájékoztatás vagy annak elmulasztása, ami a pályázati kritériumok megkerüléséhez vagy eltorzításához vezet. Ezeket a magyar Btk. 396. §-ban található költségvetési csalás tényállása fedi le.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

Az irányelvjavaslat kapcsolódó bűncselekményként szabályozza a pénzmosást a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>19</sup> 1. cikke (2) bekezdésében írt fogalomra utalással, ami a magyar Btk. 399. §-ban írt pénzmosásnak felel meg.

Nevesíti a passzív és aktív vesztegetést, ami a magyar Btk. 294. §-ban foglalt hivatali vesztegetés elfogadása, illetve a 293. §-ban foglalt hivatali vesztegetés tényállásoknak felel meg.

Végül a pénzeszközök tisztviselő általi rendeltetésellenes kezelését rendeli büntetni, ami a magyar Btk. 376. §-ban írt hűtlen kezelés tényállását meríti ki.

A 2. cikk c) pontban írt *„az Unió pénzügyi érdekei”* fogalom: *„az uniós költségvetés, valamint a Szerződések alapján létrehozott intézmények, szervek és hivatalok költségvetése, továbbá az általuk kezelt és felügyelt költségvetések alá tartozó, illetve ezek révén megszerzett vagy ezek részére teljesítendő valamennyi bevétel, kiadás és eszköz”*.

Az irányelvjavaslat is definiálja ugyanezt a fogalmat:

*„2. cikk Ezen irányelv alkalmazásában: ‘az Unió pénzügyi érdekei’: az alábbiak által lefedett, azokból szerzett vagy származó valamennyi bevétel és kiadás:*

*a) az Unió költségvetése;*

*b) a Szerződések alapján létrehozott intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetései, vagy az általuk kezelt vagy ellenőrzött költségvetések.”*

A két szöveget összevetve, megállapítható némi következetlenség. A rendelettervezet nem tartalmazza az ügynökségeket a felsorolásban, ugyanakkor az irányelvjavaslattal ellentétben nemcsak a bevételt és kiadást, hanem az eszközöket is nevesíti.

Az Európai Ügyészség hatásköre szempontjából lényeges kérdés a hozzáadott-értékadóra elkövetett csalás, magyar viszonylatban az áfa-csalás helyzete. A tagállamok áfa bevételeinek egy része bonyolult számítás alapján a közös költségvetés bevételi forrásai közé tartozik. Az áfát a tagállami hatóságok állapítják meg, vetik ki, szedik be, és továbbítják az uniós költségvetésnek. Az áfa közösségi bevétel jellegével kapcsolatban megoszlanak a vélemények. Egyesek szerint az áfa közvetett bevételi forrást jelent az uniós költségvetésnek, nagyobb része a tagállamokat illeti, így nem tartozik az európai csalás elkövetési tárgyai közé. Ezzel szemben mások, és maga az irányelvjavaslat indokolása is az

<sup>19</sup> HL 2005 L 309, 2005.11.25., 15. o.



Európai Unió Bírósága C-539/09. számú ügyben<sup>20</sup> hozott eseti döntésében foglalt érvelés mentén az Unió pénzügyi érdekeinek fogalma alá vonja az áfára elkövetett csalásokat is. Az ügy Németország ellen 2009-ben indított kötelezettségszegési eljárás volt, mert a Német Szövetségi Köztársaság érvényes jogalap hiányára hivatkozással elutasította, hogy az Európai Számvevőszék a hozzáadott-értékadó területén közigazgatási vizsgálatot folytasson le. Ezzel megszegte az EKSz. 248. cikkében és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletben foglalt kötelezettségeit. A Bíróság megállapította a kötelezettségszegést. A témánk szempontjából a döntés indokolásának lényeges része az, hogy a Bíróság a 72. pontban kimondta, hogy közvetlen kapcsolat áll fenn az áfa bevételek beszedése és az áfa, mint saját uniós bevételi forrás közös büdzsé részére rendelkezésre bocsátása között. A beszedés elmulasztása ugyanis csökkenti az uniós bevételeket. Tehát az irányelvjavaslatban írt pénzügyi érdek fogalma az áfára is kiterjed, mint az Unió költségvetése egyik bevételi elemére. A kérdés azonban még nem dőlt el.

Az irányelvjavaslat a felsorolt bűncselekmények kísérletére és részeseire, valamint a jogi személyekre is kiterjeszti a szabályozás hatályát. A rendelettervezet a fogalommeghatározások körében a 2. cikk a) pontjában ezt is átveszi, amikor kimondja, hogy *„a rendelet alkalmazásában személy minden természetes és jogi személy”*.

## II. fejezet: Általános szabályok

### 1. szakasz: az Európai Ügyészség jogállása, szervezete és felépítése (3-7. cikk)

Az Európai Ügyészség független, decentralizált jogi személyként jön létre, és feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése, amibe a nyomozástól a vádemelésen át az ügy végleges lezárásáig a vádképviselő ellátása és a jogorvoslati jog gyakorlása tartozik.

Független, mert tevékenységét minden befolyástól mentesen köteles ellátni. Sem az európai ügyész, sem helyettesei, sem a delegált ügyészek nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasítást sem tagállami, sem uniós személytől vagy szervtől. Ugyanakkor az európai ügyész felelősséggel tartozik a szervezet munkájáért, amelyről éves jelentés formájában az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság beszámoltathatja.

---

<sup>20</sup> EBHT 2011 I-11235

Decentralizált, mert élén az európai ügyész áll, aki egy személyben irányítja a szervezetet, munkájában négy helyettes segíti. Az ő alárendeltségében működnek a delegált ügyészek, tagállamonként legalább 1 fő, akik egyúttal a tagállamukban is ügyészek. Vagyis az uniós kötelezettségek mellett nemzeti feladataikat is elláthatják. Összeütközés esetén az uniós feladat élvez elsőbbséget.

Delegált ügyészként az európai ügyész kizárólagos irányítása alatt állnak, csak az ő utasításait és iránymutatásait követhetik. Ennek során teljesen függetlenek a tagállami ügyészi szervektől.

A felmerült koncepciók közül, azaz teljesen szupranacionális vagy ún. „két kalapos” jogállás, egy köztes megoldást választottak. Vagyis az európai ügyész valóban teljesen független és minden nemzeti hatóság felett helyezkedik el, azonban a delegált ügyészek integrálódnak a hazai ügyészségi szervezetbe, kettős feladatkört látnak el, részben nemzeti, részben uniós ügyészek.

## 2. szakasz: Az Európai Ügyészség tagjainak kinevezése és felmentése (8-10. cikk)

Az európai ügyészi kinevezéshez több előválogatáson át vezet az út.

Először az Európai Bizottság létrehoz egy 7 tagú testületet a Bíróság korábbi tagjai, a nemzeti legfelsőbb bíróságok és a nemzeti ügyészségek tagjaiból és/vagy elismert elméleti szakemberekből. A tagok közül egy főre a Parlament tesz javaslatot, és megfigyelőként részt vesz még az Eurojust elnöke is. Nyilvános felhívás alapján jelentkezőkből a Bizottság a véleményező testület ajánlása alapján összeállítja az előválogatott jelöltek listáját, amit benyújt a Parlamenthez és a Tanácshoz. Ezután a Tanács egyszerű többséggel, a Parlament hozzájárulásával nevezi ki az európai ügyészt 8 évre, a státusz nem megújítható.

A jelöltekkel szemben állított feltétel, hogy legyenek teljesen függetlenek, felsőbb bírói tisztségbe kinevezéshez szükséges képesítéssel és jelentős ügyészi tapasztalattal. Ha az európai ügyész súlyos kötelezettségszegést követ el, vagy már nem képes feladatai ellátására, felmentéséről a Parlament vagy a Tanács vagy a Bizottság kezdeményezésére a Bíróság dönt.

Az európai ügyész helyetteseit az európai ügyésszel azonos módon nevezik ki, azonos időtartamra. A velük szemben támasztott követelmények és felmentésük is azonos, és ugyancsak nem újraválaszthatók. Az eltérés annyi, hogy az előválogatott jelöltek listáját az Európai Bizottság a véleményező testület helyett az európai ügyésszel

egyetértésben állítja össze, valamint felmentésüket az európai ügyész kezdeményezi.

A delegált ügyészeket az európai ügyész nevezi ki az adott tagállam által összeállított, legalább 3 jelöltet tartalmazó listáról, 5 évre, a tisztség megújítható. A delegált ügyészekkel szemben támasztott követelmények megegyeznek az európai ügyésszel szembeniekkel: függetlenség, felsőbb bírói tisztséghez szükséges képesítés és jelentős ügyészi tapasztalat. Az európai ügyész mentheti fel őket, ha súlyos kötelezettségszegést követnek el, vagy már nem felelnek a feltételeknek.

Érdekesség, hogy a delegált ügyészi posztra a tagállam olyan személyt is jelölhet, aki a nemzeti jog szerint nem ügyész Kinevezése esetén, azonban ki kell nevezni nemzeti ügyésznek. Továbbá, az európai ügyész hozzájárulása nélkül addig nem szüntethető meg nemzeti ügyészi státusza, amíg a delegált ügyészi tisztséget betölti.

### 3. szakasz: Az Európai Ügyészség tevékenységére vonatkozó alapelvek (11. cikk)

Az Európai Ügyészség tevékenységére vonatkozó alapelvek csak felsorolásszerűen:

- Alapjogi Charta tiszteletben tartása;
- eljárási cselekmény megválasztásában az ezzel okozott következmények és az elérni kívánt cél közötti arányosság szem előtt tartása;
- nyomozásban, vádemelés során a rendelet szabályai az irányadóak. Amit a rendelet nem szabályoz, ott a nemzeti jog lép életbe, annak megfelelően, ahol a nyomozási cselekmény vagy vádemelés történik. Kettős szabályozás esetén a rendelet megelőzi a nemzeti jogot;
- a hatáskörébe tartozó bűncselekményeknél hatásköre kizárólagos;
- pártatlan eljárás, terhelő és mentő bizonyítékok felkutatása egyaránt kötelessége;
- időszerűség, vagyis az eljárások lehető legrövidebb időn belüli befejezése;
- nemzeti hatóságok részéről lojalitás: kérelemre aktívan segítik munkáját, valamint tartózkodnak minden, az eljárást akadályozó, késleltető intézkedéstől.

### 4. szakasz: Az Európai Ügyészség hatásköre (12-14. cikk)

Az irányelvjavaslatban meghatározott bűncselekményeken túl az Európai Ügyészség hatásköre kiterjed azokra a járulékos bűncselekményekre is, amelyek azonos ténybeli alapokon nyugszanak a hatáskörébe tartozó

bűncselekményekkel és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények a meghatározóak, valamint az együttes eljárás indokolt és szükséges a hatékonyság érdekében. Ha ezek a feltételek nem állnak fenn, akkor a járulékos bűncselekmények kapcsán joghatósággal rendelkező tagállam jár el az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény kapcsán is.

Ez a rendelkezés az áfa-csalások szempontjából lényeges. Eszerint ugyanis a vegyes ügyekben, ha nem az uniós érdek a meghatározó, akkor a tagállam joghatósága feléled. Hogy mit takar a „*meghatározó bűncselekmény*”, illetve az „*azonos tényalap*” fogalma, a tervezet adós marad. Az előbbi kapcsán a rendlettervezet bevezetése (22) pontjában annyi olvasható, hogy támpontul szolgálhat például a bűncselekmény hatásának mértéke a nemzeti, illetve az uniós büdzsére, vagy a sértettek száma, vagy a kiszabható büntetés nagysága.

Hatásköri összeütközés esetén, ha az egyeztetés nem vezet eredményre, az Európai Ügyészség nemzeti hatóságnak tekintendő, és a nemzeti szabályok szerint a tagállami hatóság dönt a kérdésben, mintha belső vita lenne. Vagyis a magyar Be., azaz a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 30. § (4) bekezdése szerint hatásköri összeütközés esetén az eljáró ügyészséget a felettes ügyész jelöli ki. Delegált ügyész felettes ügyésze az európai ügyész, de ha a delegált ügyészt nemzeti ügyésznek tekintjük, akinek országos az illetékessége, akkor a felettes ügyész a legfőbb ügyész. A helyzet egyértelmű megoldására indokolt a Be. pontosítása ebben a kérdésben. A rendlettervezet a hatáskörök megállapítása kapcsán a bírósági felülvizsgálat lehetőségét kizárja.

Az Európai Ügyészség joghatóságát részben a területiség elvére, részben a honosság elvére alapítja. Akkor jár el az Európai Ügyészség, ha a bűncselekményt részben vagy egészben

- egy vagy több tagállam területén követték el (területi elv);
- tagállami állampolgár vagy az Unióval jogviszonyban álló személy követte el (személyi elv).

Röviden, mindig.

### III. fejezet: A nyomozásra, a vádemelésre és a bírósági eljárásra vonatkozó eljárási szabályok

#### 1. szakasz: A nyomozás lefolytatása (15-19. cikk)

A nyomozás megindításának alapjául szolgálhat bármilyen információ, ami valamely nemzeti hatóságtól, uniós intézménytől, szervtől vagy delegált

ügyésztől származik, de az Európai Ügyészség maga is beszerezhet, illetve gyűjthet adatokat bármely személytől.

A beszerzett információt minden esetben az európai ügyésznek kell továbbítani, majd nyilvántartásba veszik az adatokat, vagyis felviszik az Európai Ügyészség ügyviteli rendszerébe és ellenőrzik azokat. Az ellenőrzés eredményeként vagy határozattal elrendelik a nyomozást vagy egyszerű tájékoztatás formájában közlik a nemzeti hatósággal vagy uniós intézménnyel, amelytől az információ származik, hogy nem indul eljárás. Ha más személytől ered az adat, akkor őt csak kérésre tájékoztatják a nemleges eredményről.

A rendelettervezet nem jelöl meg határidőt a bűncselekmény elkövetésére vonatkozó információ ellenőrzésére, sem jogorvoslati lehetőséget nem biztosít elutasítás esetére. Mivel erről a rendelettervezet hallgat, a nemzeti jog alkalmazandó. Ha tehát mindezt a magyar büntetőeljárás keretébe illesztjük, akkor a Be. 170. §-a alapján bűncselekmény elkövetésére irányuló adatok alapján 3 napon belül dönteni kell vagy a nyomozás elrendeléséről vagy a feljelentés elutasításáról vagy a feljelentés kiegészítés elrendeléséről. Mivel a rendelettervezet alapján a kapott információt továbbítani kell az európai ügyésznek, feltehető, hogy a 3 nap nem lesz elegendő a döntés meghozatalához. Nagy valószínűséggel a rendelettervezetben írt ellenőrzés lefolytatásához a magyar szabályok szerint feljelentés kiegészítés (Be. 172/A. §) elrendelésére lesz szükség, amely egyszerű feljegyzés formájában történik, és határideje 15 nap, amely 15 nappal meghosszabbítható. Ezt követően azonban dönteni kell a nyomozás elrendeléséről vagy úgymond a feljelentés elutasításáról. Az eltérés a nemzeti joghoz képest a rendelettervezet alapján az, hogy nem kell határozatot hozni a negatív elbírálásról, hanem csupán bejegyzik a meg nem indulás tényét és okait az Európai Ügyészség ügyviteli rendszerébe, és erről – adott esetben külön kérésre – tájékoztatják a feljelentőt vagy a bejelentőt.

A jogorvoslat kapcsán a magyar Be. 195. § úgy rendelkezik, hogy a feljelentő a feljelentés elutasításáról szóló határozat ellen a közléstől számított 8 napon belül panasszal élhet, kivéve, ha nem sértettje a bűncselekménynek. Kivétel a kivétel alól, ha a feljelentő központi államigazgatási szerv. A Be. 196. §-a alapján, akinek jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti az intézkedés vagy annak elmulasztása, ugyancsak panasszal élhet a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül.

Mivel a nyomozás elrendelésének mellőzése egyszerű bejegyzés formájában történik, a Be. 196. §-a alapján merül fel a panaszjog,

azonban itt is csak a bűncselekménynek sértettje vagy központi államigazgatási szerv jogaként. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében a sértett általában maga az Unió vagy a képviselőjében, illetve nevében eljáró szerv, intézmény, hivatal, mint például az Európai Bizottság szerveként működő OLAF, amely az Unió költségvetését érintő szabálytalanságok adminisztratív kivizsgálása során bűncselekmény gyanújának észlelése esetén a vizsgálatát lezáró jelentést az illetékes nemzeti nyomozó hatóságnak továbbítja büntetőeljárás lefolytatása érdekében. Megjegyzem, hogy az Európai Ügyészség létrejöttével a vizsgálati jelentést az OLAF valószínűleg közvetlenül az európai ügyésznek fogja megküldeni. Ha tehát ilyen forrásból vagy központi államigazgatási szervtől ered az eljárás megindulásának alapját képező információ, akkor magyar vonatkozású ügy esetén e szervezetek panasszal élhetnek az elutasító intézkedés ellen. Ha e körön kívül eső természetes vagy jogi személytől származik az információ, mivel véleményem szerint nem közvetlen érintettjei a bűncselekménynek, tehát esetükben kizárt a jogorvoslat.

A rendelettervezet szövegezése nem egyértelmű, azonban összefüggéseiben arra lehet következtetni, hogy a nyomozás elrendelésére a delegált ügyész önállóan is jogosult, nem az európai ügyész kizárólagos döntési joga, mivel a delegált ügyészt az általa megindított nyomozásokról az európai ügyész felé értesítési kötelezettség terheli. A nyomozást akkor kell elrendelni, vagy – ahogy a rendelettervezet fogalmaz – megindítani, ha *„megalapozottan feltehető, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményt követnek vagy követtek el.”*<sup>21</sup> Ha az európai ügyész maga indítja meg a nyomozást, akkor egyúttal kijelöli a vezető delegált ügyészt is, vagyis lényegében dönt arról, hogy melyik tagállamban folytassák le a büntetőeljárást.

A nyomozást az európai ügyész nevében és utasításainak megfelelően ténylegesen a delegált ügyész vezeti, aki az egyes nyomozási cselekményeket maga is elvégezheti, vagy bevonhatja a nemzeti bűnüldöző hatóságokat.

Ez a magyar szabályozás szempontjából azt jelenti, hogy

- a Btk. 396. §-ban írt költségvetési csalás esetében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (Be. 36. § (2) bekezdés),
- a bíró, az ügyész, a bírósági titkár, az alügyész, a bírósági és ügyészségi fogalmazó, az ügyészségi megbízott és a bírósági

<sup>21</sup> Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról – Brüsszel, 2013.7.17., COM (2013) 534 final, 2013/0255 (APP) 16. cikk (1) bekezdés.

ügyintéző, az önálló és a törvényszéki végrehajtó és végrehajtó-helyettes, a közjegyző és a közjegyző-helyettes, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja és a kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott pénzügyi nyomozó vonatkozásában elkövetett, a Btk. 293. §-ban írt hivatali vesztegetés kapcsán kizárólag az ügyészség (Be. 29. § d) pont),

- a hivatali vesztegetés más eseteiben, valamint a Btk. 399. §-ban szabályozott pénzmosás és 376. §-ban írt hűtlen kezelés esetén az általános nyomozó hatóság, vagyis a rendőrség (Be. 36. § (1) bekezdés)

vonható be.

A rendelettervezet 18. cikk (2) és (3) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy határon átnyúló ügyekben a nyomozást vezető delegált ügyész konzultáljon a másik tagállamban elvégzendő nyomozási cselekményről az ott illetékes delegált ügyésszel, aki a kért feladatokat vagy maga teljesíti vagy bevonja a helyi nyomozó hatóságokat. De maga az európai ügyész több delegált ügyészt is bevonhat az ügybe, és akár közös csoportokat is létrehozhat.

A 18. cikk (6) bekezdése alapján a kényszerintézkedéseket minden esetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok fogatosítják, köztük a két legsúlyosabbat: az őrizetbe vételt és az előzetes letartóztatást. Utóbbiakat az Európai Ügyészség kérelmére a tagállami jognak megfelelően kell fogatosítani.

Amennyiben nemzeti mentesség vagy kiváltság akadályozza az eljárást, az Európai Ügyészség az irányadó nemzeti jog szerint kezdeményezi, ha uniós mentesség vagy kiváltság áll fenn, akkor az uniós szabályok szerint kezdeményezi annak megvonását.

A rendelettervezet nem tér ki a nyomozás határidejének kérdésére, csupán az alapelvek között az időszerűség követelményét rögzíti, azt, hogy az eljárások minél gyorsabban befejeződjenek. A háttérjogként működő Be. 176. §-a szerint a nyomozás határideje az eljárás megindulásától számított két hónap, amit általánosságban további 6 hónappal az ügyész, azt követően a megindulástól számított 1 év elteltéig az ügyészség vezetője, 1 éven túl a felettes ügyészség vezetője, 2 éven túl a legfőbb ügyész jogosult meghosszabbítani. A nyomozás abszolút határideje főszabályként a megalapozott gyanú közlésétől számított 2 év.

## 2. szakasz: Az információk feldolgozása (20-24. cikk)

Ez a szakasz az Európai Ügyészség ügyviteli rendszerével foglalkozik.

## 3. szakasz: Nyomozati cselekmények (25-26. cikk)

Az Európai Ügyészség tevékenysége során az Európai Unió egész területe egységes jogi térségnek tekintendő, vagyis az Európai Ügyészség illetékességi területe minden tagállamra kiterjed.

A rendelettervezet 26. cikk (1) bekezdése a)-u) pontig terjedő felsorolást ír le az Európai Ügyészség által elvégezhető nyomozási cselekményekről. Megjelöli például a házkutatást, a lefoglalást, a zár alá vételt, a titkos információgyűjtés különböző formáit, a gyanúsítottak és tanúk beidézését és kihallgatását, a nyilvántartásokhoz hozzáférést vagy a szakértő kirendelését. A felsoroltak közül az arányosság elvének megfelelően azt kell választani, amely révén a cél kisebb korlátozással érhető el.

A felsorolásban nem szereplő nyomozási cselekmény elvégzésére akkor van mód, ha az elvégezni kívánt nyomozási cselekmény lehetőségét az elvégzés helye szerinti nemzeti jog biztosítja. Ilyenkor az adott nyomozási cselekmény végrehajtására a nemzeti jog szabályai vonatkoznak.

A rendelettervezet szerint az a)-j) pontokban felsorolt nyomozási cselekmények kapcsán ki kell kötni, hogy azok elvégzésére csak az elvégzés helye szerinti tagállami igazságügyi hatóságának engedélyével kerülhessen sor. Vegyük sorra ezeket a magyar Be. tükrében!

a) pont: Helyiség, terület, jármű, magánlakás, személyes vagyontárgy, ruházat vagy számítástechnikai rendszer átkutatása, átvizsgálása – a Be. 149. §-a szerinti házkutatás, 150. §-a szerinti motozás vagy 119. §-a szerinti szemle keretében lehetséges. A házkutatás és motozás a kényszerintézkedések közé tartozik, így azokat a nyomozó hatóság, az ügyész vagy a bíróság rendeli el határozattal, míg a szemle bizonyítási eljárás, így az nem kötött engedélyhez vagy határozathoz.

b) pont: Tárgy, irat, számítógépen tárolt adat beszerzése eredeti vagy más formában – a Be. 151. §-a szerinti lefoglalás vagy a Be. 178. §-a szerinti egyszerű megkeresés formájában lehetséges. Előbbi kényszerintézkedés, így határozatban kell elrendelni. Főszabályként a nyomozó hatóság önállóan hozhat határozatot az ügyész vagy a bíróság mellett, de bizonyos esetekben ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött. A megkeresés a nyomozó hatóság adatszerző tevékenységéhez tartozik, így



sem határozathoz – és néhány kivételtől eltekintve – sem engedélyhez nem kötött.

c) pont: Helyiség és jármű lefoglalása, adatok befagyasztása – a már említett lefoglalás, ingatlan esetében a Be. 159. §-a szerinti zár alá vétel alkalmazható, adatok kapcsán a Be. 158/A. §-ban írt információs rendszerben tárolt adatok megőrzésére kötelezés. Utóbbi kettő kényszerintézkedés, a zár alá vételt kifejezetten bíróság rendelheti el, míg az adatok megőrzésére kötelezést a nyomozó hatóság, az ügyész vagy a bíróság határozati formában.

d) pont: Az elkövetéshez használt eszközök vagy a bűncselekményből eredő vagyon lefoglalása, zár alá vétele – a magyar jog szerint lefoglalás és zár alá vétel alkalmazható.

e) – g), i), j) pontok: Valós idejű információgyűjtés a gyanúsított tgevékenységről: a távközlési üzenetek kifürkészése, a telekommunikáció megfigyelése, a bankszámlákon pénzügyi műveletek nyomon követése, magánlakáson kívül, de magánterületen rejtett videó és hangfelvételek készítése, fedett nyomozó alkalmazása – a Be. 200-202. §-a szerinti titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés keretében végezhető, amely bírói, illetve igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez, valamint további feltételekhez kötött, mint például meghatározott büntetési tétellel fenyegetettség, vagy meghatározott bűncselekmény gyanújának fennállása.

h) pont: Jövőbeli pénzügyi műveletek zárolása – lefoglalás vagy zár alá vétel útján lehetséges a Be. szerint.

A többi, felsorolt nyomozási cselekmény esetében csak akkor van szükség engedélyre, ha azt a cselekmény elvégzésének helye szerinti nemzeti jog megköveteli. A rendelettervezet eltérése a magyar jogtól, hogy határidőt szab az engedély kibocsátására: a feltételek fennállása esetén az indokolással ellátott határozatot 48 órán belül ki kell bocsátani.

A nyomozási cselekményeknél nagy valószínűséggel előfordulhat a vegyes jogalkalmazás szükségessége: részben a rendeletet, részben az abban kifejezetten megjelölt körben a nemzeti jogot kell majd követni. Ezen túl a magyar jog szerint nincs minden, a rendelettervezetben előírt nyomozási cselekmény teljesítése engedélyhez kötve, ami minden bizonnyal törvénymódosítást tesz majd szükségessé.

4. szakasz: A nyomozás befejezése és a vádemelési jogkör (27-29. cikk)

Ha a delegált ügyész a nyomozást befejezettnek tekinti, akkor felülvizsgálat céljából benyújtja az ügy összefoglalóját, a vádirat tervezetét és a bizonyítékok listáját az európai ügyészhez. Az európai ügyész az iratok alapján háromféleképpen dönthet, és a delegált ügyészt utasítja:

- az eljárás megszüntetésére, vagy
- a vádemelésre, vagy maga nyújtja be a vádiratot, vagy
- további nyomozásra ad utasítást.

### *Megszüntetés*

Az eljárás megszüntetésének okait tételesen felsorolja a rendelettervezet, amelyek kapcsán különbséget tesz kötelező és mérlegelhető esetek között. A megszüntetés alakját (határozat vagy ügyviteli rendszerben bejegyzés) nem határozza meg. A magyar Be. 169. §-a alapján határozatba kell foglalni az ilyen döntést, amelynek tartalmi elemeit is rögzíti.

Kötelező megszüntetési okok a rendelettervezet szerint:

- a gyanúsított halála (Be. 190. § (1) bekezdés e) pont),
- a cselekmény nem bűncselekmény (Be. 190. § (1) bekezdés a) pont),
- a gyanúsított kegyelemben vagy mentességben részesült (Be. 190. § (1) bekezdés e) pont),
- a nemzeti elévülési idő lejárt (Be. 190. (1) bekezdés e) pont),
- a gyanúsítottat ugyanazon tényállás alapján már jogerősen felmentették vagy elítélték az Unión belül (Be. 190. § (1) bekezdés h) pont), vagy az ügyben lemondtak a büntetőjogi igény érvényesítéséről.

A megszüntetési okok közül a legutóbbi igényel magyarázatot. A tervezet 29. cikkében ír a büntetőjogi igény érvényesítésének a lemondásáról. Ennek akkor van helye, ha a gyanúsított megtérítette az okozott kárt és hozzájárul az eljárás e formájához. Lényegét tekintve a gyanúsított elfogadja az Európai Ügyészség által javasolt, egyösszegű pénzbüntetést, amelynek befizetését követően az európai ügyész

megszünteti az eljárást. Ez ellen nincs helye bírósági felülvizsgálatnak, vagyis a döntés azonnal jogerőre emelkedik.

Mérlegelhető megszüntetési okok a rendeletervezet szerint:

- a bűncselekmény az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2013/XX/EU irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabály értelmében kisebb súlyú (Be. 190. § (1) bekezdés j) pont), vagy
- nincs elegendő bizonyíték (Be. 190. § (1) bekezdés b) és c) pontok).

A felsorolásban az egyes okok mögött zárójelben tüntettem fel a Be.-nek megfeleltethető megszüntetési okokat. Az eltérés az, hogy a magyar Be. nem tesz különbséget, kizárólag kötelező megszüntetési okokat határoz meg a rendeletervezethez képest tágabban. Például elismeri a büntethetőséget kizáró, illetve a törvényben meghatározott egyéb, büntethetőséget megszüntető okokat (Be. 190. § (1) bekezdés d) és f) pontok).

Kérdés, mi a teendő azokban az esetekben, amikor a nemzeti jog a rendeletervezetben fel nem sorolt megszüntetési okot ismer el. Alkalmazható-e a nemzeti jog azon az alapon, hogy amit a rendeletervezet nem szabályoz, ott a nemzeti jog az irányadó? Vagy, mivel a megszüntetési okokat felsorolja az uniós norma, úgy kell tekinteni, hogy más okból nincs helye megszüntetésnek, mert a nemzeti jogot megelőzi a rendeletervezetben írt szabályozás? A rendeletervezet a nyomozási cselekményeknél és az eljárási biztosítékoknál külön utal arra, mely esetekben kell kiegészítésként a nemzeti jogot alkalmazni. A megszüntetési okoknál viszont nem tesz említést arról, hogy ha a nemzeti jog tágabb jogalapot biztosít, akkor azok is figyelembe vehetők lennének. Ezért úgy gondolom, hogy a feltett kérdésekre a válasz az, hogy kizárólag a rendeletervezetben megjelölt megszüntetési okok alapján van mód az eljárás ilyen befejezésére. Emiatt véleményem szerint mindenképpen meg kellene fontolni a büntethetőséget kizáró okok beemelését a felsorolásba, még akkor is, ha ez adott esetben tagállamonként eltérő ok-csoportot foglal magában. Nem elvárható, hogy vádemelés történjen például egy beszámítási képessége hiányában vagy kényszer hatása alatt eljáró személlyel szemben az uniós szabály alapján, főleg úgy, hogy a bírósági eljárásban ezen okokra figyelemmel az ott alkalmazandó nemzeti szabályok értelmében az érintettel szemben megszüntetik a büntetőeljárást. Megoldásként a büntethetőséget kizáró okok harmonizációját sem tartom kizártnak. Elképzelhető az is, hogy a büntethetőséget kizáró okokat a tervezet megalkotói azért nem tüntették

fel külön, mivel ilyen esetben nem jön létre bűncselekmény. Tehát ez az esetkör a tervezet szerinti bűncselekmény hiányos megszüntetési okba lenne sorolható.

A rendeletervezet 28. cikk (6) bekezdése csak akkor írja elő, hogy a nyomozás megszüntetéséről a sértettet tájékoztatni kell, ha az eljárás a sértett által szolgáltatott információk alapján indult. Ugyanez vonatkozik a nyomozás megindulására is, vagyis ha azt nem a sértett kezdeményezte, és nem kérte a tájékoztatását az általa szolgáltatott információ ellenőrzésének eredményéről, akkor nem kötelező a tájékoztatás. Tehát a rendeletervezet szerint lehetséges, hogy a sértett sem a nyomozás megindulásáról, sem annak megszüntetéséről vagy a vádemelésről nem értesül. A magyar Be. szerint ugyanakkor a nyomozás elrendeléséről a sértettet tájékoztatni kell, hogyha a feljelentést nem ő tette (Be. 170. § (3) bekezdés), valamint a nyomozást megszüntető határozatot közölni kell a gyanúsítottal, a védővel, a sértettel és a feljelentővel is (Be. 190. § (5) bekezdés), illetve a vádemelésről kötelező értesíteni a sértettet (Be. 219. § (6) bekezdés).

A rendeletervezet nem szól a megszüntetés elleni jogorvoslat lehetőségéről, de ki sem zárja azt. Ezért itt a nemzeti jog szabályait kell figyelembe venni. Így a Be. 195. § (1) bekezdése alapján a sértett, a gyanúsított és a védő, az őt érintő rendelkezés kapcsán az egyéb érdekelt (ha például a kényszerintézkedést szenvedő személye elválk a gyanúsítottól, akkor előbbi egyéb érdekeltként jelenik meg az eljárásban) a határozat ellen a közléstől számított 8 napon belül panasszal élhet. Ahhoz, hogy a sértett jogorvoslati jogával élhessen, szükséges vele is közölni a megszüntető határozatot.

További kérdést vet fel a magyar Be. által ismert pótmagánvád intézménye. Ha az ügyész a nyomozást megszüntette, és az ellene benyújtott sértetti panaszt elutasították, a Be. 229. §-a alapján a sértett a vádat pótmagánvádlóként képviselheti. A rendeletervezet nem zárja ki ennek lehetőségét. Bár kérdéses, hogy ki tekinthető sértettnek az Európai Ügyészség hatásköre alá tartozó bűncselekmények kapcsán. A magyar jog szerint az Európai Unió nem.<sup>22</sup>

### *Vádemelés*

Vádemelés esetén az illetékes nemzeti bíróságot az európai ügyész választja ki szorosán együttműködve az ügyben eljáró delegált ügyésszel.

<sup>22</sup> Részletes elemzés erről a témáról: KISS (2009) 125.

A bíróság, vagyis a joghatóság kiválasztásánál az alábbi szempontok figyelembe vételét írja elő a rendeletervezet:

- az elkövetés helye, több bűncselekmény esetén, ahol a bűncselekmények többségét elkövették,
- a gyanúsított szokásos tartózkodási helye,
- a bizonyítékok fellelhetőségének helye,
- a közvetlen sértettek szokásos tartózkodási helye.

A joghatóság megválasztása kapcsán szabad mérlegelés illeti meg az európai ügyészt, a vádemelés helye kapcsán a rendeletervezet nem biztosít jogorvoslati jogot, és erre a magyar jog szerint sincs lehetőség.

A felsorolt okok közül a Be. joghatósági okként csak az elkövetés helyét, illetve a gyanúsított szokásos tartózkodási helyét ismeri, de a rendeletervezet alapján adott esetben a magyar joghatóságot a közvetlen sértettek tartózkodási helye vagy a bizonyítékok helye is megalapozhatja, ami idegen a belső jogtól.

A rendeletervezet hallgat az ügyintézési határidőkről, azonban a 7. cikk említést tesz belső eljárási szabályzatok kialakításáról, többek között a munkaszervezés és az ügyelosztás általános szabályai tárgykerében. Valószínű, hogy a részletszabályokat majd ezek fogják tartalmazni.

A vádirat tartalmi kellékeként a rendeletervezet mindössze a bizonyítékok felsorolását teszi kötelezővé. A Be. 217. § (3) bekezdése ennél többet követel meg, mint például a büntetés kiszabására irányuló indítványt, vagy az idézendők és értesítendők megjelölését is.

Véleményem szerint nem szerencsés a rendeletervezetben ennek a mondatnak a megfogalmazása. A rendeletervezet úgy rendelkezik, hogy az általa nem szabályozott kérdéskörökben a nemzeti jogot kell alkalmazni, kettős szabályozás esetén viszont a rendelet megelőzi a belső jogot. Azzal, hogy a tervezet 27. cikk (3) bekezdése kitér a vádirat kellékeire azt a benyomást kelti, hogy ezt a kérdéskört is fenntartja magának, de értelemszerűen egy vádirat nem állhat csupán a bizonyítékok felsorolásából. Így a vádirat megszerkesztésében ismét a nemzeti jog kap teret azzal a megkötéssel, hogy tartalmaznia kell a bizonyítékok megjelölését.

A rendeletervezet szerint a vádemelésről behajtás, közigazgatási ellenőrzés vagy nyomon követés szükségessége esetén értesíteni kell az illetékes nemzeti hatóságot, az érdekelt feleket vagy az uniós intézményeket. A Be. 219. § (6) bekezdése alapján ugyanakkor a vádemelésről a sértettet kötelező értesíteni.

A rendelettervezet a bírósági eljárásban a nemzeti ügyészekkel azonos jogállást biztosít az európai ügyész és a delegált ügyész számára, ami kiterjed a jogorvoslati szakaszra is.

#### 5. szakasz: A bizonyítékok elfogadhatósága (30. cikk)

A bizonyítékok elfogadhatósága kapcsán a kölcsönös elismerés elve szerint a bíróság minden értékelés vagy vizsgálat nélkül köteles elfogadni azokat a bizonyítékokat, amelyek nem sértik az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt hatékony jogorvoslatihoz, tisztességes eljáráshoz, az ártatlanság védelméhez és a védelemhez való jogokat. Akkor is köteles elfogadni a bizonyítékokat, ha a nemzeti szabályok megsértésével történt azok beszerzése. Annak megítélése, hogy történt-e alapjogsértés, a nemzeti bíróság feladata, ahogyan a bizonyítékok szabad mérlegelése is.

#### IV. Fejezet: Eljárási biztosítékok (32-35. cikk)

A IV. fejezet a gyanúsítottak, a vádlottak és az egyéb érintettek jogait taglalja. A magyar fordításban „egyéb érdekelt” szerepel, azonban ez a büntetőeljárási fogalom más személyi kört takar, mint a rendelettervezetben megjelöltek. Ezért az „egyéb érintett” kifejezés használata a helyénvaló véleményem szerint.

A gyanúsítottakat és a vádlottakat az alábbi jogok illetik meg<sup>23</sup>:

- az Alapjogi Chartában felsorolt jogok,
- az uniós és a nemzeti jogban meghatározottak szerint:
  - a 2010/64/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, tolmácsoláshoz és fordításhoz való jog (Be. 9. § és 114. §),
  - a 2012/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, a tájékoztatáshoz és az ügy anyagaiba való betekintéshez való jog (Be. 43. §);
  - a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló 2013/48/EU irányelv szerinti, ügyvédi segítség igénybevételéhez, valamint őrizetbe vétel esetén harmadik

<sup>23</sup> A felsorolások végén zárójelben az uniós normáknak megfeleltethető magyar jogszabályokat jelöltem.

személyek tájékoztatásához és a velük történő kommunikációhoz való jog (Be. 43. §),

- a hallgatáshoz való jog és az ártatlanság védelme (Be. 7. § és 8. §),
- a költségmentességhez való jog (Be. 74. § (3) bekezdés, 9/2003. (V. 6.) IM-BM-PM együttes rendelet a személyes költségmentesség alkalmazásáról a büntetőeljárásban),
- a bizonyítékok előterjesztéséhez, szakértők kirendeléséhez és tanúk meghallgatásához való jog (Be. 43. §);
- a nemzeti jogban biztosított valamennyi eljárási jog.

Az Európai Ügyészség eljárásában érintett más személyeket megilleti a nemzeti eljárásjogban biztosított minden jog.

#### V. Fejezet: Bírósági felülvizsgálat (36. cikk)

A rendelettervezet értelmében az Európai Ügyészség az elvégzett eljárási cselekmények bírósági felülvizsgálata kapcsán nemzeti hatóságnak tekintendő.

A magyar Be. szerint az eljárási cselekmények közül a házkutatás és lefoglalás egyes eseteiben lehetséges ún. felülbírálati indítvány benyújtása a bírósághoz (Be. 195. § (6) bekezdés). Egyéb esetekben a nyomozó hatóság intézkedése vagy határozata elleni panaszokat az ügyészség, az ügyész intézkedése vagy határozata elleni panaszokat pedig a felettes ügyész bírálja el (Be. 195. § (4) bekezdés).

Ez felveti a kérdést, hogy a magyar szabályok értelmében ki bírálja el a delegált ügyész által hozott nyomozást megszüntető határozat elleni panaszt vagy adott esetben maga az európai ügyész által hozott megszüntető határozat elleni panaszt. A delegált ügyésznek ugyanis a rendelettervezet értelmében delegált ügyészi feladatkörében az európai ügyész a felettes ügyésze, aki maga adott utasítást a nyomozás megszüntetésére. Így, ha ő bírálná el a panaszt, sérülne a hatékony jogorvoslathoz való jog. Ha pedig ő maga hozta a megszüntető határozatot, nincs felettes ügyész, aki elbírálná a panaszt.

Bár, ahogy ezt már fentebb jeleztem, kérdéses, hogy ki él(het)ne egyáltalán panasszal a megszüntető határozattal szemben, hiszen a magyar jog szerint az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények egy részének nincs passzív alanya (pl. vesztegetés) vagy az Európai Unió vagy annak intézménye nem léphet fel sértettként (pl. költségvetési csalás).

Lehetséges variációk a panasz elbírálásra: az elkövetés helye szerinti perbíróság, vagy mivel nem történt vádemelés a nyomozási bíró, vagy az Európai Ügyészség – fogalmazzunk így – „országos illetékességére” figyelemmel, a Kúria. Valószínű, hogy szükséges lesz nemzeti bírói hatáskör bevezetése az ilyen jogorvoslatok vagy az eljárási cselekményekkel kapcsolatos panaszok, kifogások elbírálására.

A rendelettervezet 36. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a rendelet alapján alkalmazandó nemzeti jog nem tekinthető olyan uniós jogi rendelkezésnek, amelyre kiterjed az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali jogköre.

A VI. fejezet az adatvédelemmel (37-47. cikk), a VII. fejezet pénzügyi és személyzeti rendelkezésekkel (48-55. cikk) foglalkozik.

#### VIII. Fejezet: Az Európai Ügyészség és partnerei közötti kapcsolatokra vonatkozó rendelkezések (56-61. cikk)

Az Európai Ügyészség az Eurojusttal operatív, igazgatási és adminisztratív kérdésekben működik együtt. Operatív kérdésekben kapcsolatban állnak:

- információk megosztása révén,
- nyomozási cselekmények összehangolásában,
- a járulékos hatáskör kapcsán az Európai Ügyészség és a tagállam között felmerült vita eldöntésében,
- az Eurojust hatáskörét érintő ügyekben a vádemeléssel kapcsolatos határozatok megosztásában,
- segítséget nyújt az Eurojust a kölcsönös jogsegély kérelmek továbbításában vagy végrehajtásában az Európai Ügyészségben részt nem vevő tagállamok vagy harmadik országok irányában.

Igazgatási területen az Európai Ügyészség hozzáfér az Eurojust adatkeresztellenőrzési mechanizmusához, ami olyan automatikus rendszer, mely egyezőségeket keres a két ügyviteli rendszerbe bevitt adatok között, és egyezés esetén értesítést küld az Eurojustnak, az Európai Ügyészségnek, valamint az adatokat szolgáltató tagállamnak.

Adminisztratív területen az Eurojust külön megállapodásban részletezett szolgáltatásokat nyújt az Európai Ügyészségnek:



- az éves költségvetés, a több évre szóló program és a gazdálkodási terv elkészítésében,
- személyzeti kérdésekben,
- biztonsági és információtechnológiai szolgáltatásokban,
- pénzügyi és számviteli területen.

Az Európai Ügyészség együttműködik az Europollal, ami főleg információcserét jelent, valamint a rendelettervezet 21. cikke kifejezetten megemlíti az Europoltól kérhető elemzési támogatást.

Az Európai Ügyészség együttműködési megállapodást köt az Európai Bizottsággal, azon belül az OLAF-fal az Európai Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységük összehangolására.

A rendelettervezet elég szűkszavú a társszervekkel együttműködés kérdésében, valószínűleg az intézmények közötti együttműködési megállapodások szolgálnak majd több válasszal. Addig is, véleményem szerint a tagállami bűnüldöző hatóságokkal való viszonyát alapvetően a komplementaritás jellemezné, mivel nem vonja el azok feladatait. A tényleges nyomozati cselekmények végrehajtása, az intézkedései feletti bírói kontroll, a tárgyalás és a büntetés-végrehajtás teljes egészében a nemzeti szabályok szerint zajlana. Csupán kitöltene egy hézagot, mivel a tagállamok saját határaik közé szorított eszközökkel nem tudnak eredményesen fellépni az „európai bűncselekményekkel” szemben.

Az *Europol* kapcsán megállapítható, hogy e szerv fő tevékenysége az információk összegyűjtése, elemzése, tárolása, nyomozási technikák és stratégiák kidolgozása. A Stockholmi Programban<sup>24</sup> megfogalmazott célkitűzés szerint is ebbe az irányba fejlesztenék tovább, vagyis a bűnügyi együttműködés adatközpontja lenne. E tevékenységével egyértelműen kiegészítené az Európai Ügyészség munkáját, hiszen a szervezetten, több országra kiterjedő bűnözői hálózatok és a köztük levő kapcsolatok felderítése csak megfelelő információk és azok elemzése révén lehetséges.

Az Európai Ügyészség hatáskörei nagyrészt átfednék egymást az *Európai Csalásellenes Hivataléival*. Ezzel kapcsolatban a Zöld Könyv szűkszavúan úgy nyilatkozik, hogy lehetőség lenne a Hivatal által lefolytatott vizsgálatok eredményeit felhasználni az Ügyészség eljárásában ezzel időt és költséget spórolva. Véleményem szerint a szabálytalanságok adminisztratív vizsgálatának szükségessége az Európai Ügyészség létrejöttével sem szűnne meg, mivel e hibák és hiányosságok nem mindig

<sup>24</sup> A Stockholmi Program az Európai Tanács 2010-2014-re szóló cselekvési terve, amelyben meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség politikai prioritásait. In: A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa – HL 2010 L 115, 2010.05.04., 1-38.o.

valósítanak meg egyúttal bűncselekményt. Ezen túl az OLAF a prevencióban is rendkívül fontos szereplőként jelenik meg és jelenne meg továbbra is, mert közigazgatási szinten is ellenőrzést biztosítana, így a lelepleződésnek nagyobb az esélye, ezzel nagyobb a visszatartó erő is.

Az Európai Ügyészség hatáskörébe tartoznak olyan bűncselekmények is, amelyeket a tagállamoktól független szereplők, az uniós tisztviselők, illetve uniós intézmények követhetnek el. Ezekben az esetekben nem tartom ördögtől valónak olyan megoldás kidolgozását, amelyben az Európai Ügyészség eljárásában a nyomozati cselekményeket nem a tagállami hatóságok végeznék, hanem az OLAF tapasztalattal rendelkező nyomozói, szakemberei. Emellett, a tagállami hatóságok által végzett nyomozási cselekményekbe és/vagy az Európai Ügyészség eljárásába lehetővé kéne tenni a bevonásukat szakértőként vagy tanácsadóként. Előbbi esetben az OLAF-nak vagy speciális csoportjának tényleges nyomozati jogkört kellene biztosítani, ami elképzelhető, hogy jelentős tagállami ellenállásba ütközne. Azonban álláspontom szerint ezek az esetek nem érintenének tagállami szuverenitást (legfeljebb annyiban, hogy az ő területükön zajlana az eljárás), sem az állami büntetőhatalmi igényt. Ilyenkor az unióval szerződéses jogviszonyban álló, az uniónak felelősséggel tartozó személyekről van szó, akik eljárásukban függetlenek a nemzeti hatóságaiktól, az általuk elkövetett bűncselekmény uniós érdeket sért, így az uniónak merül fel büntetőhatalmi igénye. Vegyes bűncselekményeknél természetesen nem ennyire vegytiszta a képlet, de ott érvényesülhetne a hatásköri összeütközésekre vonatkozó szabály: a nemzeti szabályok szerint illetékes nemzeti hatóság döntene az eljáró hatóságról.

Az *Eurojust* és az Európai Ügyészség viszonya számos kérdést vet fel. A Lisszaboni Szerződés egyrészt mindkét intézményt a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belül szabályozza, másrészt integrálja az utóbbit az előbbibe, amikor az Ügyészség kialakítását az *Eurojust*-ból írja elő.

Mindkét szerv alapvető feladatai közé tartozik az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés, átfedés van a nyomozások elrendelésének vagy annak kezdeményezése kapcsán. De tevékenységüket megkülönböztetné az Ügyészség intézkedési joga, szemben az *Eurojust* koordináló, közvetítő funkciójával.

Véleményem szerint az *Eurojust* fennmaradása nem vonható kétségbe, már csak azért sem, mert a bűnügyi együttműködésnek az Európai Ügyészség hatáskörébe nem tartozó bűncselekmények kapcsán tovább

kell élnie, valamint három tagállam (Dánia, Írország, Egyesült Királyság) kívül marad az Európai Ügyészség szervezetén az ún. „opt-out” révén.

E három országgal való kapcsolatokban Írországgal és Dániával a régi, bűnügyi együttműködési formák maradnak fenn, mint a kölcsönös jogsegély egyezmények vagy Dániával az európai bizonyítékfelvételi parancs. Az Egyesült Királyság részt vesz az európai nyomozási határozatban, így ez a jogi eszköz felváltja az Egyesült Királysággal való kooperációban a korábbi együttműködési formákat.

Kérdés, hogy az Európai Ügyészség, mint eljáró hatóság bocsáthatna-e ki európai nyomozási határozatot az Egyesült Királyságba? Azt befogadnák-e és végrehajtanák-e? Az Egyesült Királyság részvételével közös nyomozó csoportot alakíthatna-e vagy részt vehetne-e abban? Az Európai Ügyészség által foganatosítható nyomozási cselekmények felsorolásában az európai nyomozási határozat kibocsátása nem szerepel a rendeletervezetben, sem a közös nyomozó csoportokban részvétel.

Ez azt jelenti, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében az integráció 3 részre szakad: az Európai Ügyészségben részes államok, Írország és Dánia, végül az Egyesült Királyság. Az Eurojust jövője szempontjából ezt azt jelenti, hogy az Eurojust kiegészítené az Európai Ügyészség munkáját a harmadik országokkal való kapcsolatfelvételben, információcserében, jogsegély megkeresésekben, valamint a kívül maradó 3 tagállammal való kooperációban. Emellett továbbra is fontos szerepet játszana az egyéb, nemzetközi vonatkozású bűncselekmények üldözésében.

Érdekes helyzetet teremtené, ha az Ügyészség csupán megerősített együttműködés keretében jönne létre. Az abban résztvevő tagállamokon kívül érintett országokkal az európai ügyész az Eurojuston keresztül tudná a leggyorsabban és leghatékonyabban felvenni a kapcsolatot, de ilyen esetekben az Ügyészség éppen azt az előnyét nem tudná érvényesíteni, mely miatt egyáltalán megszületett: a közvetlen intézkedési jogot. Mindenesetre erősen kétséges lenne az Ügyészség hatékonysága ilyen korlátozott formában, és az amúgyis szétagolt európai igazságügyi térségnek semmiképpen nem kedvezne a további fragmentáció.

Az Európai Ügyészség megalapítása esetén mindenképpen szükséges a fent felsorolt szervekkel való kapcsolat rendezése, amely az Eurojust, az Eurojust reformját célzó rendeletervezetek, illetve az OLAF kapcsán a konszolidációt jelentő rendelet elfogadásával elkezdődött. Emellett intézményközi megállapodások révén tovább pontosíthatók az együttműködés szabályai és orvosolhatóak a hatáskörökben fennmaradó esetleges átfedések.

A IX. fejezet az általános, a X. fejezet a záró rendelkezéseket tartalmazza, amelyek inkább technikai jellegűek.

### **3. Kritikai észrevételek és hozzáadott érték**

#### **3.1. Kritikai észrevételek**

##### *3.1.1. Uniós szervek véleményei*

Az *Európai Számvevőszék* az irányelvjavaslathoz fűzött véleményében<sup>25</sup> fejtette ki, de szorosan összefügg a rendelettervezettel, hogy pontosítani kellene az „*Unió pénzügyi érdekei*” fogalmat, mert a költségvetés kifejezés nem fedi le az Európai Központi Bank, az Európai Beruházási Bank, az Európai Beruházási Alap, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, valamint az Európai Stabilitási Mechanizmus műveleteit, forrásait és pénzeszközeit.

Az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság* véleménye<sup>26</sup> szerint a terminológiát és definíciókat pontosítani kell, és azonosan kell használni vagy legalább össze kell hangolni a rendelettervezetben és az anyagi jogi szabályokat tartalmazó irányelv javaslatban, így például az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény vagy a tisztviselő fogalmait. De meg kell határozni a rendelettervezetben a vegyes ügyek kapcsán szereplő „*azonos tényeken alapuló bűncselekmény*” vagy „*meghatározó bűncselekmény*” kifejezések tartalmát is.

Az eljárási garanciarendszer kibővítését is javasolja a „*fegyverek egyenlősége*” alapján, mivel a tervezet szerint minden hatóság köteles az Európai Ügyészséget támogatni, ám a terhelt és a védelem ezzel szemben gyakorlatilag eszköztelen.

Másrészt, garanciákat kell kiépíteni az európai ügyész és a delegált ügyészek visszaélései, illetve súlyos szakmai hibáik miatti felelősség érvényesítésével a jogok és kötelezettségek megfelelő gyakorlásának biztosítására. Ezzel összefüggésben javasolja, hogy a belső szabályzatok ne csupán az ügyelosztást rendezzék, hanem a hierarchiát, a struktúrát és az irányítást is konkrét feladatkörök megállapításával. Mindez kiegészülne azzal, hogy e szabályokra a nyomozás során az érintettek is

<sup>25</sup> 8/2012. számú vélemény – HL 2012 C 383, 2012.12.12., 1.

<sup>26</sup> <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopinionondocument.aspx?language=hu&docnr=6311&year=2013> – SOC/491, Brüsszel, 2013. december 11.

hivatkozhatnának, és a bírósági felülvizsgálat kiterjedne az Európai Ügyészség belső mechanizmusaira is.

A joghatóság megállapításánál irányadó szempontok kiegészítését javasolja a megelőzés elvével, vagyis amelyik tagállamban korábban indult büntetőeljárás, az folytassa le.

A *Régiók Bizottsága*<sup>27</sup> a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására hívja fel az Európai Bizottság figyelmét véleményében. Arra tesz javaslatot, hogy a tagállamoknak az Európai Ügyészség székhelyén is legyen legalább egy képviselője, valamint az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó büntetőjogi tényállásokat függelékként csatolják a rendelettervezethez. Túl szélesnek tartja az Európai Ügyészség kizárólagos bűnüldözési hatáskörét, és a jogalkotás során szükségesnek tartja tiszteletben tartani egyebek mellett az eljárásban résztvevők nemzeti jogban biztosított eljárási jogait.

### 3.1.2. Tagállami aggályok

A rendelettervezet nagy érdeklődést váltott ki a tagállami parlamentek és kamaráik körében. Tizenöt népképviselői szerv nyújtott be indokolt véleményt a normajavaslat szubszidiaritás elvének való megfelelőségéről. Ebből tizenegy<sup>28</sup>, köztük a magyar Országgyűlés, arra jutott, hogy a rendelettervezet sérti az EUSz<sup>29</sup> 5. cikkében írt szubszidiaritás elvét.

Az összesen 18 szavazat következtében ún. „sárga lapos” eljárásra került sor. Ezt azt jelenti, hogy amennyiben egy jogszabályalkotási javaslat kapcsán a nemzeti parlamentek egynegyede indokolt véleményében megállapítja az elv megsértését, akkor az Európai Bizottság köteles a javaslatot felülvizsgálni, és ezt követően módosítani, visszavonni vagy fenntartani.

Jelen esetben az elv megsértését kimondó tagállami parlamentek alapvetően támogatták az intézmény felállítását, de annak koncepcióját vitatták. Lényegében ugyanazon érveket hozták fel, mint a magyar népképviselői szerv, ezért csak az Országgyűlés által tett megállapítások lényegét foglalom össze.<sup>30</sup>

Eszerint egyrészt az Európai Ügyészség kizárólagos hatásköre túllépi az EUMSZ. 86. cikkében adott felhatalmazást, mert az alapító szerződés nem

<sup>27</sup> <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=hu&docnr=6520&year=2013> – CIVEX-V-045, 2014. január 30-31.

<sup>28</sup> TAMÁS (2014) 24.

<sup>29</sup> Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – HL 2010 C 83, 2010.03.30., 1.

<sup>30</sup> Az Országgyűlés indokolt véleménye az Európai ügyek bizottsága 2013. október 14-én előterjesztett, J/12694. számú jelentése alapján – [www.ogy.hu](http://www.ogy.hu).

szól kizárólagos hatásköréről. Másrészt a szupranacionális modell aránytalanul korlátozza a tagállami szuverenitást. Vagyis, az állam büntetőhatalmi igényének érvényesítésére kizárólag az ügyészség jogosult. Harmadrészt az európai ügyész delegált ügyész felé fennálló kizárólagos utasítási joga ütközik a tagállami ügyészi szervezet működésével. Azaz a legfőbb ügyész rendelkezik kizárólagos utasítási joggal az alárendelt ügyészek felé. Negyedrészt a tervezet nem igazolja kellően az Európai Ügyészség hozzáadott értékét.

Az Európai Bizottság 2013. november 27-én kelt közleményében<sup>31</sup> megvizsgálta a nemzeti parlamentek észrevételeit, és azokat alaptalannak találta. Terjedelem hiányában itt csak annyit rögzítünk, hogy a Bizottság a javaslatot változatlan formában fenntartotta.

### *3.1.3. Saját észrevételek*

A rendelettervezet legnagyobb hibája abban rejlik, amire előnyeként leginkább törekedtek. A közös minimumszabályokat kívánták kodifikálni a szubszidiaritás és arányosság elveinek szem előtt tartásával, valószínűleg abból a politikai okból is, hogy találjanak támogatókat a javaslat elfogadására. Azonban több, lényeges rendelkezés, például a fogalommeghatározások emiatt nem elég pontosak.

Nem egyértelmű az sem, hogy mely tárgykörökben és milyen terjedelemben kell vagy lehet a nemzeti jogot háttérjogként alkalmazni. A nemzeti eljárásjogok között nagy a divergencia a bizonyítási jog terén. A bizonyítékok felhasználhatósága kapcsán a kölcsönös elismerés elvének kimondása és az alapjogsértés perbíróóság általi megítélése rendkívül problémás. Ezek szemléltetésére vegyünk egy gyakorlati példát.

A szlovák jog szerint a terheltet és védőjét a védelemhez való jog jegyében kötelező értesíteni a tanúk kihallgatásának tervezett helyéről és idejéről. A tanúkihallgatásokon ugyanis jelen lehetnek. Amennyiben ez az értesítés vagy az értesítés megtörténtének megfelelő dokumentálása elmarad, a tanúvallomás nem vehető figyelembe bizonyítékként.

Tegyük fel, hogy egy európai csalásos ügyben a gyanúsított szlovák állampolgár, míg tanúként magyar állampolgárt kell kihallgatni az ügyben. Mivel a tanúkihallgatás részletszabályait a rendelettervezet nem tartalmazza, az idézésre és az értesítendőök körére a magyar jogot kell alkalmazni, vagyis csak akkor lehet jelen a terhelt és/vagy a védő a

---

<sup>31</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2.) jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizsgálatáról – In. COM (2013) 851 final, Brüsszel, 2013.11.27.

tanúkihallgatáson, ha ők kérték a tanú kihallgatását. Értelemszerűen csak ebben az esetben kell értesíteni őket a kihallgatás helyéről és idejéről.

Tehát jelen példában a magyar tanú kihallgatása úgy történik meg a nemzeti jognak megfelelően, hogy nem értesítik a terheltet és védőjét, ezzel sérül a terhelt védelemhez való joga, vagyis ilyen viszonylag egyszerű és rutinszerű esetben sem lenne felhasználható a tanúvallomás az Európai Ügyészség eljárásában.

De továbbmegyek. A bizonyítékok értékelése során a külföldön beszerzett bizonyítási eszközök kapcsán az eljáró bírónak ismernie kellene, milyen helyi, nemzeti szabályok vonatkoznak a bizonyíték beszerzésének helyén az adott bizonyítási eszköz rögzítésére. Csak ezen ismeretek birtokában képes megalapozott döntést hozni az esetleges alapjogsértésről és az érintett bizonyíték kizárásáról. Ez lassítja az eljárást, sőt, több jogrendszer ismeretét kívánja meg a perbíróság eljáró tagjától. Ehhez a specializáció nem elég.

De egyéb eljárási szabályok kapcsán sincs összhang az eljárási jogokban. Például a német büntetőeljárásban nincs konkrét nyomozási határidő, így annak meghosszabbításáról sem kell határozatot hozni, valamint nincs a vádemelésre megszabott határidő sem, csak az elévülési idő szab gátat. Az Egyesült Királyságban bűncselekmény-típusonként eltérő elévülési idő van, ha egyáltalán határoztak meg ilyen.

Véleményem szerint a rendelettervezet elfogadását megelőzően mindenképpen szükséges lenne a nemzeti eljárásjogok harmonizációja keretében legalább a bizonyítási eszközök beszerzése és az eljárásban érintettek jogai tárgyában közös minimum szabályok bevezetése. Ennek megtörténteig nem lesz meg a kölcsönös bizalom a tagállamok között, ami gátat szab a bizonyítékok felhasználhatóságának.

Nem tartom alaptalannak az Országgyűlés észrevételét a túlzott hatásköréről, azonban ez véleményem szerint a delegált ügyészek vonatkozásában áll fenn. A delegált ügyész e jogkörében eljárva saját tagállama területén belül teljes és kizárólagos jogkörrel rendelkezik, és az intézkedéseivel szembeni bírósági felülvizsgálat lehetősége meglehetősen szűkös.

A javaslatból kimaradtak a védői jogok, a védő lehetőségei, fellépésének problematikája, mint pl. nyelvismeret, jelenlét. Felmerült megoldásként az ún. *eurodefenzor* intézménye, amely határon átnyúló

büntetőeljárás esetén ellátná a védelem feladatait, ez azonban még csak távoli elmélet.<sup>32</sup>

Álláspontom szerint a tervezet elnagyolt a hatásköri összeütközés és a járulékos bűncselekményekkel kapcsolatban az eljáró hatóság kijelölése kérdésében. Ahogy a kritikai észrevételeim elején említettem, pontatlan fogalmakat használ, mint „*meghatározó bűncselekmény*” vagy „*azonos ténybeli alap*”, amelyek tényleges tartalmáról nem ad eligazítást. Elképzelhető, hogy az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásban konkrét jogesetek kapcsán értelmezi majd, és tartalommal tölti ki e definíciókat, azonban megnyugtatóbb lenne előzetesen tisztázni.

A tervezet indokolatlanul nagy mozgásteret enged az európai ügyésznek az eljáró delegált ügyész, majd a perbíróság kiválasztásánál, ami az ún. „*forum shopping*” veszélyét<sup>33</sup> rejti magában. A Tanács 2009. november 30-án elfogadott 2009/948 IB kerethatározata a büntető ügyekben felmerülő joghatósági összeütközések megelőzéséről és feloldásáról rendelkezik, amelynek átültetési határideje 2012. június 15. napja volt. Ajánlatosnak tartanám e kerethatározat joghatóság kiválasztásánál irányadó szempontjainak átültetését a javaslatba, azzal, hogy az Eurojust véleménye nem ajánlás, hanem kötelező érvényű lenne. Így az önkényes joghatóság-választás lehetősége megszűnne.

A járulékos és vegyes ügyekben, valamint hatásköri összeütközésnél az előzőeknek megfelelően megfontolandónak tartom az Eurojust bevonását. Amennyiben ugyanis nemzeti hatóság dönt az eljáró hatóságról, fennáll a veszélye, hogy vagy szabadulni akar az ügytől vagy mindenképpen eljárni benne, és ennek jegyében a bizonytalan fogalmakat önkényesen, aktuális nemzeti érdekek mentén értelmezi. Az Eurojust azonban indokolt véleményt adhatna, amelyben kijelölhetné az eljáró hatóságot, amely kötelező érvényű lehetne a felekre.

### **3.2. Hozzáadott érték**

A kritikák ellenére az Európai Ügyészség jelentős hozzáadott értéket képvisel. Létrejöttétől az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni egységes fellépés várható, valamint az eljárások gyorsulása és a bizonyítékok beszerzésének könnyebbé válása.

---

<sup>32</sup> KISS (2009) 131.

<sup>33</sup> HAJDU (2014) 506.



A jelenlegi rendszerben a kölcsönös jogsegélyen és a kölcsönös elismerés elvén alapuló együttműködési formák részben átfedik egymást, részben vannak olyan nyomozási cselekmények, amelyeket egyik sem rendez. <sup>34</sup> Az Európai Ügyészség a delegált ügyészek közvetítésével gyakorlatilag közvetlen bizonyításvétel végezhetne az egész integráció területén, amely megoldaná a széttagolt kooperációs eszközrendszer problematikáját. Közös nyomozó csoportok felállításának hosszas alku folyamata is megszűnne, mivel az európai ügyész a delegált ügyészek csoportját is kijelölheti az eljárásra, akik gyakorlatilag közös nyomozó csoportként működhetnének.

Ezzel kapcsolatban felmerült a rendlettervezet pontatlan értelmezése. <sup>35</sup> Az angol nyelvű szövegben a 18. cikk (2) bekezdésében az utolsó mondat első szavaként található egy „that” jelző. Így véleményem szerint a szöveg helyes magyar fordítása az, hogy határon átnyúló ügyekben az egyik tagállamban eljáró delegált ügyész, aki a nyomozást végzi, konzultál a másik tagállamban levő delegált ügyésszel a másik tagállamban felmerült nyomozási cselekményekről, amelyeket a nyomozási cselekménnyel érintett tagállamban levő delegált ügyész hajt vagy hajtat végre. Ellenkező értelmezés véleményem szerint ütközne a tervezet szellemiségével, és nem lenne szükség egyáltalán a „kétkalapos rendszerre.”

Az Európai Ügyészség révén valószínűsíthetően hatékonyabbá és – az eddigi hiányos adatszolgáltatáshoz képest – teljesebbé válna az információáramlás a tagállamok és az Európai Ügyészség között. Az európai ügyész – mivel hozzá fut be minden információ – képes lenne összehangolni az egyes nyomozásokat, elkerülhetővé válnának a többes büntetőeljárások, valamint felismerhetővé a több tagállamot érintő bűncselekmények. Ezzel az erőforrásokat koncentráltabban és gazdaságosabban lehetne felhasználni.

Mindennek hatására nőne a bűnüldözés hatékonysága, amely nagyobb visszatartó erővel bírna, így nagyobb mértékben garantálni lehetne a kiadások törvényességét, és ezzel nőne az Európai Unióba vetett közbizalom, valamint közvetett módon az egységes belső piac stabilitása.

---

<sup>34</sup> FARKAS – JÁNOSI (2013) 88.

<sup>35</sup> HAJDU (2014) 504., TAMÁS (2014) 23.

## Zárszó

Az európai büntetőjog<sup>36</sup> létezése ma már nem kérdés. Az integráció pénzügyi érdekeinek védelme hosszú időn át mostoha gyerek volt a bűnügyi együttműködés fejlődésében. A korábbi, III. pilléres instrumentumok érdemi előrelépést nem hoztak, mert ezt a tárgykört a tagállamok teljes egészében belügyként kezelték, illetve nem tulajdonítottak prioritást neki.

A gyakorlat és az Európai Bizottság által lefolytatott hatásvizsgálatok – a tagállami érveléssel ellentétben – azt igazolják, hogy a meglévő jogintézmények nem nyújtanak megfelelő védelmet a közös költségvetésnek, és épp a tagállamok többségének hozzáállása miatt nem történt meg teljes kapacitásuk kihasználása.

A tagállamok által a javaslattal szemben felhozott ellenérvek még ma is azt a viszonyulást tükrözik, hogy egyetértenek ugyan az intézmény felállításával, azonban felépítését, működésének koncepcióját a nemzetek közötti hagyományos együttműködés felé igyekeznek eltolni azt hangoztatva, hogy a büntetőjogi igény érvényesítése az állam kizárólagos hatalmába tartozik. A tagállamok szuverenitásukat féltik, ugyanakkor az uniós költségvetés megkárosítása esetén nem az egyes nemzetállamok társadalmi-gazdasági rendje sérül, hanem egy speciális entitás, az Európai Unió pénzügyi érdekei szenvednek csorbát. E szektorális értelmezésben a tagállami büntetőjogi igény nem merülhet fel, hiszen a védett jogi tárgy sem nemzeti, hanem szupranacionális.

Az V. Európai Jogász Fórumon 2009-ben még amellet foglaltak állást, hogy a büntetőjog területén az uniós jogalkotás csupán a nemzeti mellett komplementer jelleggel jelenhet meg, a szupranacionális szintű punitív normák ideje még nem jött el.<sup>37</sup> Ezzel szemben az integráció a gazdasági és politikai együttműködésben eljutott olyan szintre, ahol az Európai Unió önálló jogi személy, és – már ezt megelőzően is – joggal tart igényt érdekeinek hatékony és elrettentő hatású védelmére, hiszen ez a közösség minden tagjának közös érdeke is.

A 2010 februárjában a Francia Semmitőszék által szervezett konferencia<sup>38</sup> témája az Európai Ügyészség helyzete és fejlődésének perspektívái voltak. A jelenlévők egységesen arra az álláspontra

---

<sup>36</sup> Önálló könyv is született e tárgykörben: KONDOROSI – LIGETI (2008)

<sup>37</sup> FEJES (2010) 151.

<sup>38</sup> MISKOLCZI (2010) 55.

helyezkedtek, hogy az intézmény szükséges, a legnagyobb problémák a szervezeti és személyzeti kérdésekben merülnek fel.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások egyértelműen rögzítik az Unió büntetőjogi tárgyú jogalkotási hatáskörét, ezzel elismerve az integráció büntetőjogi igényét. Az Európai Ügyészség szervesen a folyamat megtestesítője és olvasztó tégelye.

A jogalkotási folyamat az elején tart, rendkívül komplex kérdések megválaszolása szükséges, úgymint alapvető jogok, büntetőeljárás garanciák, szervezeti felépítés. Több lépcsőt kell megmászni, mielőtt elérnék a célt, és a javaslat elfogadása esetén valószínű a meglévő belső normák korrekciójára is szükség lesz.

De az első lépések megtörténtek, és az Európai Unió eltökélt a célkitűzései végrehajtásában.

## **Felhasznált irodalom**

Hajdu (2014): HAJDU Magdolna: Gondolatok és kérdések az Európai Ügyészi Hivatal létrehozása kapcsán – Magyar Jog 2014/9. 500-508.

Tamás (2014): dr. TAMÁS Csaba Gergely: Az Országgyűlés által elfogadott első indokolt véleményről – Európai Jog 2014/3. 17-27.

Farkas – Jánosi (2013): dr. FARKAS Ákos – dr. JÁNOSI Andrea: A bizonyítás kérdései a határokon átnyúló bűncselekmények vonatkozásában az Európai Unióban – In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 12. kötet, Miskolc, 2013. 79-94.

Fejes (2010): FEJES Péter: Az európai ügyész a Lisszaboni Szerződés tükrében – In: Ünnepi kötet dr. Szalay Gyula 65. születésnapjára, Budapest, 2010, 141-157.

Miskolczi (2010): MISKOLCZI Barna: Aktuális kérdések az Európai Ügyészségről – Ügyészek Lapja 2010/2. szám, 55-64.

Kiss (2009): KISS Anna: Eurojustból Európai Ügyész? – In: Kriminológiai Tanulmányok, 46. kötet, (szerk. dr. Virág György) Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2009, 115-131.

Hudák (2008): dr. HUDÁK Anita: Az Európai Ügyész szerepe a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében – III. rész – Ügyészek Lapja, 2008/4. 101-114.

Kondorosi – Ligeti (2008): dr. KONDOROSI Ferenc – dr. LIGETI Katalin: Az európai büntetőjog kézikönyve, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

Fodor – Ükös – Kiss (2004) (2005) (2006): dr. FODOR Bea – dr. ÜKÖS Gabriella – dr. KISS Anna: Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról I – XIII. rész – Ügyészek Lapja 2004/1. 85-87.; 2004/2. 77-84.; 2004/3. 89-91.; 2004/4. 87-90.; 2004/5. 79-81.; 2004/6. 85-88.; 2005/1. 91-92.; 2005/2. 79-83.; 2005/3. 83-85.; 2005/4. 77-80.; 2005/6. 61-62.; 2006/1. 87-89.; 2006/2. 83-86.

Kis (2003): dr. KIS László: A Corpus Juris bizonyítási szabályai – In: Doktoranduszok Fóruma, Novotni Alapítvány, 2003, 154-162.

Sieber (1998): prof. dr. SIEBER, Ulrich: Memorandum egy Európai Modell büntetőtörvénykönyvért – Magyar Jog, 1998/6. szám, 372-382.

\*\*\*

## **The draft regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office**

### **Summary**

After the concept published in Corpus Juris and in the Green Paper of the European Commission, the Lisbon Treaty laid down the possibility of the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The existing legal instruments proved insufficient in the protection of financial interests of the Union. According to the draft regulation, the EPPO would be an independent, decentralized organisation established from Eurojust. The leader would be the European public prosecutor and delegated European public prosecutors would work in his subordination who would be at the same time national prosecutors, too. Rules of action of the EPPO are regulated in the proposal, not regulated issues have to be handled in accordance with national law.

National parliaments and experts flagged concerns on subsidiarity, „forum shopping”, human rights, unprecise definitions and national sovereignty and disputed the added value of the institution, but the European Commission upheld its proposal after the yellow card procedure.