

## LÁRIS LILIÁNA

*Büntetőjogi Tanszék*

*Témavezető: dr. Bárd Károly habil. egyetemi docens*

### AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG LÉTREHOZÁSÁRÓL SZÓLÓ RENDELETTERVEZET ÉS A VELENCEI BIZOTTSÁG ÁLTAL MEGFOGALMAZOTT EURÓPAI STANDARDOK

#### Bevezetés

Az Európai Ügyészség létrehozása már 1998 óta napirenden szereplő kérdés. A Delmas-Marty -féle munkacsoport az ún. Corpus Juris projekt<sup>1</sup> keretében vetette fel a szervezet megalapításának gondolatát az akkori Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére. A Lisszaboni Szerződés tette egyértelművé, hogy az Európai Ügyészség már nemcsak elméleti lehetőség, hanem a gyakorlati megvalósítása idő kérdése. Az Európai Ügyészség koncepciója sok vitát váltott ki, és a létrehozásáról szóló rendelettervezet sem kevesebbet. Az Európai Ügyészség megalakulása esetén olyan egyedi és sajátos szervezet lenne, mint amilyen egyedülálló az Európai Unió maga.

A tanulmányban először az Európai Ügyészségről szóló rendelettervezet<sup>2</sup> legfontosabb szabályait mutatom be, majd a Velencei Bizottság által megfogalmazott, az ügyészségekkel szembeni európai elvárásokat ismertetem. Végül összevetem, hogy a Tervezet mennyiben felel meg a felvetett ajánlásoknak.

#### Jogalap

A javaslat jogi alapja részben az EUMSZ<sup>3</sup> 86. cikke, amely lehetővé teszi, hogy a Tanács az Eurojustból<sup>4</sup> rendeletben Európai Ügyészséget hozzon létre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére. Egyúttal meghatározza az új uniós intézmény feladatait is, ami az elkövetők felderítésén, felkutatásán, a nyomozás

---

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság felkérésére kidolgozott „európai büntetőtörvénykönyv”, amelynek célja a büntetőjogi jogharmonizáció és együttműködés hatékonyabbá tétele, valamint az egységes védelem kialakítása végett közös alapelvek kidolgozása volt. A végleges változat 1999-re készült el.

<sup>2</sup> Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról – Brüsszel, 2013.7.17., COM (2013)534 final, 2013/0255 (APP). - a továbbiakban: Tervezet.

<sup>3</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés – HL 2010 C 83, 2010.3.30., 47.

<sup>4</sup> Európai Igazságügyi Együttműködési Egység, 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.

lefolytatásán és a vádemelésen át a vádképviselőig terjed. Végül kimondja, hogy a rendelet „az Európai Ügyészség jogállását, feladatainak ellátására irányadó feltételeket, a tevékenységét szabályozó eljárási szabályokat és a bizonyítékok elfogadhatóságának szabályait, valamint a feladatai ellátása során végzett eljárási cselekményeinek bíróság általi felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat” írja le.

A szabályozás másik jogalapját az EUMSZ 325. cikke adja, amely 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”.

## Szerkezet

A Tervezet egy büntetőeljárási és egy szervezeti törvény sajátos keverékének tekinthető. 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. Eljárási alaptörvény is, mert többek között az Európai Ügyészség által elvégezhető egyes nyomozási cselekmények és a bírósági felülvizsgálat szabályait is leírja.

De vegyük sorra a legfontosabb cikkeket. Nem a Tervezet felépítésének sorrendjében haladok, hanem előbb a felépítés és a szervezet alapszabályait ismertetem, utána a hatáskört és végül az eljárásra vonatkozó rendelkezéseket.

## Szabályok

### *Szervezet (3-7.cikk)*

Az Európai Ügyészség független, decentralizált jogi személyként jönne létre. 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. 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 egy fő, akik egyúttal a tagállamukban is ügyészek. A feladatok összeütközése 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 a teljesen szupranacionális vagy ún. „két kalapos” jogállás között egy köztes megoldást választottak. 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.

### **Hatáskör**

A Tervezet a 2. cikk b) pontjában az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket határozza meg, amikor megadja „*az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények*” fogalmát. Ennek értelmében „*az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények a nemzeti jog által végrehajtott 2013/xx/EU irányelvben meghatározott bűncselekmények*”. A Tervezet visszautal az anyagi jogi szabályokat tartalmazó irányelvjavaslatra.<sup>5</sup> Az irányelvjavaslat szerint az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények a csalás, valamint a csaláshoz kapcsolódó bűncselekmények. Kapcsolódó bűncselekmények például a pénzmosás, az aktív és passzív vesztegetés vagy a pénzeszközök tisztviselő általi rendeltetésellenes kezelése.

Az Európai Ügyészség hatásköre szempontjából lényeges kérdés a hozzáadott-értékadóra vagy áfára elkövetett csalás helyzete. Az áfa közösségi bevétel jellegével kapcsolatban megoszlanak a vélemények. Az egyik álláspont szerint az áfa közvetett bevételi forrása az uniós költségvetésnek, nagyobb része a tagállamokat illeti, így nem tartozik az európai csalás elkövetési tárgyai közé. Ezzel szemben a másik álláspont, amit maga az irányelvjavaslat vagy az Európai Unió Bírósága C-539/09. számú ügyben<sup>6</sup> hozott eseti döntése is képvisel, az, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek fogalma magában foglalja az áfára elkövetett csalásokat is. Az indokolás lényege az, hogy közvetlen kapcsolat áll fenn az áfa bevételek beszedése és az áfa, mint saját uniós bevételi forrás közös költségvetés 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 az Európai Ügyészség ún. járulékos hatáskörei<sup>7</sup> szempontjából lényeges. 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. Az áfa-csalások szempontjából tehát a vegyes ügyekben, ha nem az uniós érdek a meghatározó, akkor a tagállam joghatósága feléled. Hogy mit

---

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, EBHT 2011 I-11235.

<sup>7</sup> Tervezet 12-14. cikk.

takar a „meghatározó bűncselekmény”, illetve az „azonos tényalap” fogalma, a Tervezet adós marad. A „meghatározó bűncselekmény” kapcsán a Tervezet 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 a tagállami hatóság és az Európai Ügyészség között, akkor az Európai Ügyészség nemzeti hatóságnak tekintendő, és a nemzeti szabályok szerint a tagállami hatóság dönt a kérdésben, mintha belső vita lenne. A Tervezet a hatáskörök megállapítása kapcsán a bírósági felülvizsgálat lehetőségét kizárja.

### ***Eljárás***

A Tervezet meghatározza az Európai Ügyészség tevékenységére vonatkozó alapelveket<sup>8</sup>. Ezek közül néhány:

- az Alapjogi Charta tiszteletben tartása;
- a nyomozásban és a 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;
- pártatlan eljárás, terhelő és mentő bizonyítékok felkutatása egyaránt kötelessége.

### ***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, aki 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.

A Tervezet szövegezése nem egyértelmű, azonban összefüggéseiből arra lehet következtetni, hogy a nyomozás elrendelésére a delegált ügyész önállóan is jogosult.

---

<sup>8</sup> Uo. 11. cikk.

A nyomozást akkor kell megindítani, ha „*megalapozottan feltehető, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményt követnek vagy követtek el.*”<sup>9</sup> Ha az európai ügyész maga indítja meg a nyomozást, akkor egyúttal kijelöli az azt vezető delegált ügyészt is, vagyis lényegében dönt arról, hogy melyik tagállamban folytassák le a büntetőeljárás.

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.

A Tervezet 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 cselekmény kapcsán 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 elrendelheti az Európai Ügyészség, de azt minden esetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok foganatosítják. A két legsúlyosabb kényszerintézkedést, az őrizetbe vételt és az előzetes letartóztatást az Európai Ügyészség kérelmére a tagállami jognak megfelelően a nemzeti hatóság rendeli el.

### ***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 Tervezet 26. cikk (1) bekezdése a) – u) pontig terjedő felsorolásban írja le az Európai Ügyészség által elvégezhető nyomozási cselekményeket. 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 megjelöltek 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.

---

<sup>9</sup> Uo. 16. cikk (1) bekezdés.

### ***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 Tervezet, amelyek kapcsán különbséget tesz kötelező és mérlegelhető esetek között.

Kötelező megszüntetési okok a Tervezet szerint:

- a gyanúsított halála,
- a cselekmény nem bűncselekmény,
- a gyanúsított kegyelemben vagy mentességben részesült,
- a nemzeti elévülési idő lejárt,
- a gyanúsítottat ugyanazon tényállás alapján már jogerősen felmentették vagy elítélték az Unión belül vagy az ügyben lemondtak a büntetőjogi igény érvényesítéséről.

A megszüntetési okok közül a legutóbbi igényel magyarázatot. A Tervezet 29. cikkében ír a büntetőjogi igény érvényesítéséről lemondásról. 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 Tervezet szerint:

- a bűncselekmény kisebb súlya, vagy
- ha nincs elegendő bizonyíték.

### **Vádemelés**

Vádemelés esetén az illetékes nemzeti bíróságot az európai ügyész választja ki szorosan együttműködve az ügyben eljáró delegált ügyésszel. A bíróság, vagyis a joghatóság kiválasztásánál az alábbi szempontok figyelembe vételét írja elő a Tervezet:

- az elkövetés helye, illetve 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 Tervezet nem biztosít jogorvoslati jogot. A Tervezet a bírósági eljárásban a nemzeti ügyészekkel azonos jogállást teremt az európai ügyész és a delegált ügyész számára, ami kiterjed a jogorvoslati szakaszra is.

### ***A bizonyítékok elfogadhatósága (30. cikk)***

A bizonyítékok elfogadhatóságánál a kölcsönös elismerés elve jelenik meg. Eszerint 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 szerint eltérő rendelkezések vonatkoznak azok beszerzésére. Annak megítélése, hogy történt-e alapjogsértés, a nemzeti bíróság feladata, ahogyan a bizonyítékok szabad mérlegelése is.

### ***Eljárási biztosítékok (32 – 35. cikk)***

A Tervezet eljárási biztosítékokként a gyanúsítottak, a vádlottak és az egyéb érintettek jogait határozza meg.

A gyanúsítottakat és a vádlottakat megilletik:

- 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,
  - a 2012/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, a tájékoztatáshoz és az ügy anyagaiba való betekintéshez való jog,

- 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 személyek tájékoztatásához és a velük történő kommunikációhoz való jog,
  - a hallgatáshoz való jog és az ártatlanság vételeme,
  - a költségmentességhez való jog,
  - a bizonyítékok előterjesztéséhez, szakértők kirendeléséhez és tanúk meghallgatásához való jog,
- a nemzeti jogban biztosított valamennyi eljárási jog.

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

### ***Bírósági felülvizsgálat (36. cikk)***

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

## **Kritikai észrevételek és hozzáadott érték**

### ***Kritikai észrevételek***

A Tervezet 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, főleg a fogalommeghatározások emiatt nem elég pontosak. Nem egyértelmű az sem, mely tárgykörökben és milyen terjedelemben kell vagy lehet a nemzeti jogot háttérjogként alkalmazni.

A nemzeti eljárásjogok között is rendkívül nagy a divergencia, például a német büntetőeljárásban nincs nyomozási határidő, így annak meghosszabbításáról sem kell határozatot hozni, valamint nincs a vádemelésre megszabott határidő sem. Az Egyesült Királyságban pedig bűncselekmény-típusonként eltérő elévülési idő van, ha egyáltalán meghatároztak ilyet.



Problematikus az eljárási biztosítékok megítélése és a bizonyítékok elfogadhatóságának vizsgálata is, mivel egy nemzeti bíróság nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse, hogy egy másik tagállamban a bizonyítékok beszerzése során betartották-e az Alapjogi Charta szabályait.

Véleményem szerint a Tervezet elfogadását megelőzően mindenképpen szükséges lenne a nemzeti eljárásjogok átfogó harmonizációja, vagy legalább a legfontosabb kérdésekben közös minimum szabályok bevezetése.

Külön kérdés, hogy ha megerősített együttműködés keretében jön létre az Európai Ügyészség, mennyiben lesz képes és objektíve mennyiben lesz lehetősége eleget tenni a vele szemben támasztott elvárásoknak.

### ***Hozzáadott érték***

A kritikák ellenére az Európai Ügyészség jelentős értéket képvisel. Létrejöttétől az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni egységes fellépés várható, valamint felgyorsulhatnak az eljárások és könnyebbé válhat a bizonyítékok beszerzése.

Valószínűsíthetően hatékonyabbá és teljesebbé válna az információáramlás a tagállamok és az Európai Ügyészség között. Az európai ügyész képes lenne összehangolni az egyes nyomozásokat, elkerülhetővé válnának a többes büntetőeljárások, valamint felismerhetőek lennének 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.

### **A Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok<sup>10</sup>**

A Jog a Demokráciáért Európai Bizottság az Európa Tanács alkotmányozási kérdésekben tevékenykedő tanácsadó szervezete, amelyet 1990-ben Velencében alapítottak, innen ered ismertebb elnevezése: Velencei Bizottság.

A Velencei Bizottság két összefoglaló iratban<sup>11</sup> rögzítette az ügyészséggel szembeni elvárásokat, javaslatokat, illetve európai standardokat.

---

<sup>10</sup> Bővebb információ: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>11</sup> „Jelentés az igazságügyi rendszer függetlenségére vonatkozó európai standardokról II. rész” – CDL-AD (2010) 040, Strasbourg, 2011. január 3. és „Az igazságszolgáltatásról szóló „vademeccum” tervezet” – CDL-JD (2008) 001, Strasbourg, 2008. október 14.

### ***Függetlenség***

A Velencei Bizottság megállapította, hogy az ügyészségi szervezetrendszerek rendkívül nagy változatosságot mutatnak Európában. A független jogállástól a végrehajtó hatalomba való teljes integrációig terjed a skála. A Velencei Bizottság az ügyészségi struktúrák sokszínűsége miatt általánosságban azt állapította meg, hogy a szervezeti felépítésre vonatkozóan egységes standardok nem határozhatóak meg. Ezért inkább azokra a garanciákra koncentrált, amelyek biztosítják az ügyészségek külső nyomástól és befolyástól mentességét, vagyis függetlenségét. Ezzel a Bizottság támogatja azt az utóbbi években Európa-szerte tapasztalható irányt, hogy az egyes országok igyekeznek minél nagyobb függetlenséget biztosítani az ügyészségeknek, bár erre vonatkozó közös standard és elvárás nincs.

Ugyanakkor az ügyészi függetlenséget határozottan el kell választani a bírói függetlenségtől. Előbbi nem olyan abszolút tartalmú, mint a bíraké, ami részben adódik az eltérő feladatkörből, részben az ügyészségi szervezet felépítéséből.

### ***Hierarchia***

Az ügyészi szervezeten belül érvényesül az utasítási jog és az alá-fölérendelt felépítés. A szervezeten belüli hierarchikus modell elfogadható, mivel nemzeti és regionális szinten egységesíti az eljárást, növeli a jobbiztonságot.

Ugyanakkor a demokratikus működés és az egyes ügyész függetlenségének és önállóságának megóvására fontos tisztázni, hogy pontosan mit jelent az utasítási jog, azt ki gyakorolhatja, meddig terjed az ügyész önállósága, milyen kérdésekben dönthet önállóan, és mikor szükséges a felettes ügyész jóváhagyása, mely döntésekre terjed ki a felülvizsgálat, mely döntéseket semmisíthetnek meg, erre ki jogosult és milyen indokból. Alapvetően az utasítási jog általános utasítások adására terjedhet ki, arra nem, hogy egyedi ügyben hogyan járjon el az ügyész.

Fontos kitérni arra, hogy a Velencei Bizottság továbbfejlesztésre szorulóknak tartja a törvénysértő utasítással szembeni biztosítékokat, mert a jelenlegi szabályok nem védnek meg az ilyen utasítások adásától, csupán annak végrehajtásával szembeni tiltakozási lehetőséget biztosítanak és következmények nélkül maradnak. A Velencei Bizottság azt javasolja, hogy ha az alárendelt ügyész jelzi, hogy aggályosnak tartja az utasítást, akkor kötelező legyen azt megindokolni, majd a törvényesség kérdéséről vagy bíróság, vagy független szerv, mint például az ügyészi tanács döntsön.

### ***Kinevezés és felmentés***

A következő lényeges pont a kinevezés és felmentés kérdésköre. A legfőbb ügyész kinevezése fontos, mivel az ő személye döntő befolyással bír az egész szervezetre. A

Velencei Bizottság olyan metódus kialakítását javasolja, amelyben a szakmai szempontok is helyet kapnak. Legjobb megoldásnak egy testület felállítását látja, amelynek tagjai között a szakmai és a civil társadalom képviselői egyaránt helyet kapnak. A testület tenne javaslatot a végleges jelöltek személyére, akik közül az arra jogosult szabadon választhatná meg a hivatal betöltőjét. A politizálódás veszélyének csökkentésére és a nagyobb konszenzus elérésére – ha a népképviselői szerv jogosult a végső döntésre – a szavazás során minősített többség alkalmazását javasolja.

A legfőbb ügyész hivatali ideje szólhat hosszabb időre, azonban az újraválaszthatóság lehetősége nélkül.

A legfőbb ügyész elmozdításának okait jogszabályban kell rögzíteni, mint például alkalmatlanság, vagy méltatlan viselkedés. A kinevezéshez hasonlóan egy testület véleményezze, hogy indokolt-e a hivatalából felmenteni.

A legfőbb ügyészen kívüli ügyészek esetében a kinevezés határozatlan időre szól, és ebben, valamint a felmentés, illetve előmenetel kérdésében döntési, de legalább véleményezési joggal rendelkezőként egy független, szakmai testület, mint például az ügyészi tanács felállítását javasolják. Összetételét tekintve a Bizottság álláspontja szerint az ilyen tanács álljon ügyészekből és más jogászokból vagy jogi professzorokból, illetve ha az ilyen testület tagjait a népképviselői szerv választja, akkor alkalmazzon minősített többséget.

### ***Előmenetel és felelősség***

Szükséges az előmenetel kapcsán az objektív átláthatóság biztosítása, a továbblépés ne kizárólag a közvetlen felettes véleményén alapuljon. Erre is alkalmas lehet az ügyészi tanács.

Fegyelmi ügyekben, akár csak a legfőbb ügyész esetében, független testület döntsön, amely kapcsán ugyancsak az ügyészi tanács hozható fel megfelelő megoldásnak. Biztosítani kell a meghallgatás jogát az érintettnek, valamint a döntéssel szemben a bírósághoz fordulás jogát.

Az ügyészi függetlenség nem jelent teljes felelőtlenséget. A függetlenség elvét nem sérti, ha a legfőbb ügyész évente jelentés formájában köteles beszámolni a népképviselői szervnek a szervezet munkájáról anélkül, hogy egyedi ügyekre kitérne. Az is elvárható, hogy felelősséggel tartozzon a közkiadásokért és a szervezet hatékonyságáért. De egyértelműen rögzíteni kell, hogy a legfőbb ügyész milyen terjedelemben és milyen témakörökben tartozik elszámolással a népképviselői szerv felé.

Az egyes ügyész kötelezettsége, hogy a jogszabályoknak és a felettesei utasításainak megfelelően gyakorolja hatásköreit, az átláthatóság biztosításával, függetlenül és önállóan. Ezt kiegészíti a belső hierarchikus ellenőrzés és a döntések bírósági felülvizsgálata. Utóbbi kapcsán a Bizottság határozottan rögzíti, hogy emberi jogokat

érintő ügyészi intézkedéseknek, mint például fogvatartás vagy házkutatás, bírói kontroll alatt kell maradniuk.

### ***Pártatlanság***

A pártatlanság és egyúttal a befolyásmentesség záloga is annak előírása, hogy az ügyész nem lehet tagja népképviselői szervnek, politikai pártnak, politikai tevékenységet nem folytathat, nem lehet vezető tisztségviselő vagy felügyelő bizottsági tag gazdasági társaságban, nem viselhet más állami hivatalt, illetve nem tölthet be más állami funkciót. Továbbá kerülnie kell minden olyan tevékenységet, ami összeférhetetlen lenne ügyészi státuszával vagy a pártatlanság elvével.

### ***Hatáskörök bűnüldözésre korlátozása***

Végül, a Bizottság általános javaslatként kívánatosnak tartja, hogy az ügyészség hatásköreit korlátozzák kizárólag a bűnüldözési tevékenységre.

Nem látja ugyan akadályát annak, hogy az ügyész eljárást kezdeményezzen és képviselje fiatalok, idősek, fogyatékos, vagy olyan személyek jogait és érdekeit, akik egészségi állapotuknál fogva önállóan nem képesek ezek védelmére vagy érvényesítésére. Azonban megkérdőjelezi, hogy e feladatokra az ügyész a legalkalmasabb, és nem lenne-e esetleg megfelelőbb egy másik testület, mint például az ombudsman.

## **Összevetés az Európai Ügyészségre vonatkozó szabályozással**

### ***Függetlenség***

Alapvetően a Tervezet megfelelő garanciákat nyújt az Európai Ügyészség függetlenségére, azonban ez adott esetben a delegált ügyészek kapcsán talán túl nagy mozgásteret enged. A Tervezet ezt eljárási biztosítékokkal igyekszik kompenzálni, azonban véleményem szerint még így is a képzeletbeli libikóka a terhelti és az ügyészi oldal között utóbbi felé billen.

### ***Hierarchia***

Az Európai Ügyészség a nemzeti rendszerekhez hasonlóan a hierarchikus felépítést követi. A delegált ügyész az európai ügyész utasításai alapján végzi a tevékenységét. A Tervezet nem szól az ellentmondás lehetőségéről.

### ***Kinevezés és felmentés***

Az európai ügyész és helyettesei kinevezésének szabályai megfelelnek a Velencei Bizottság jelentéseiben írottaknak. Az Európai Bizottság által felállított véleményező testület a nyilvános felhívásra jelentkezőkből összeállítja az előválogatott jelöltek listáját, akik közül a Tanács egyszerű többséggel az Európai Parlament hozzájárulásával nevezi ki az európai ügyészt 8 évre, a státusz nem megújítható. Hasonló a helyettesek kinevezési mechanizmusa is.

A delegált ügyészeknél már nem ilyen egyértelmű a helyzet. A Tervezet a tagállamokra bízta a három jelöltből álló lista összeállítását, amelyen akár olyan személy is szerepelhet, aki a jelöléskor nem ügyész.

Az európai ügyész és helyettesei, valamint a delegált ügyészek felmentése kapcsán a Tervezet viszonylag szűk szavú. Megjelöl két felmentési okot, azonban nem rendelkezik sem a meghallgatás lehetőségéről, sem véleményező testület beiktatásáról.

### ***Előmenetel és felelősség***

A Tervezet nem tartalmaz külön szabályokat az előmenetelről. Az 54. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy a delegált ügyész betagozódik a nemzeti ügyészi szervezetbe, így a nemzeti előmeneteli szabályok érvényesek rá, és a tagállamok ezt kötelesek biztosítani.

Az Európai Ügyészség évente jelentést készít a tevékenységéről, amit megküld az Európai Parlamentnek, a nemzeti parlamenteknek, a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak. Ezen túl az európai ügyész évente egyszer beszámol az Európai Parlament és a Tanács előtt az éves tevékenységéről, és kérésre az Európai Bizottságnak is. Végül, a nemzeti parlamentek is meghívhatják az európai ügyészt vagy a delegált ügyészeket az Európai Ügyészség működésével kapcsolatos általános megbeszélésre.

A fegyelmi felelősségi szabályokról a Tervezet hallgat. Ugyancsak hallgat arról, hogy a delegált ügyészek tevékenysége kapcsán sor kerülhet-e egyfajta felettesi revízióra.

A Tervezet a 11. cikk (5) bekezdésében, egy mondatba összetömörítve lakonikusan szól a pártatlanság elvéről<sup>12</sup>.

### ***Hatáskörök bűnüldözésre korlátozása***

A Tervezet az Európai Ügyészség hatásköreit egyértelműen és kizárólag az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények felderítésére, nyomozására és az ezekkel kapcsolatos vádképviselés ellátására korlátozza.

---

<sup>12</sup> Tervezet 11. cikk (5) bekezdés: „Az Európai Ügyészség pártatlanul jár el az általa folytatott nyomozások során, és valamennyi vonatkozó – terhelő és mentő – bizonyítékot felkutat.”

Összességében elmondható, hogy az Európai Ügyészségről szóló rendelettervezet eleget tesz a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardoknak, azonban néhány kérdésben indokolt lenne a kiegészítés vagy belső szabályzat megalkotása a megfelelő garanciarendszer biztosítására.