

PEISCH ANDRÁS

*Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Erdei Árpád professor emeritus*

A SZUBSZIDIARITÁS ELVE GYŐZ? – GONDOLATOK AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉGRŐL SZÓLÓ BIZOTTSÁGI RENDELETTERVEZETRŐL

*„... the more we reflect on the EPPO
the more we are confronted
with additional questions and
to a lesser extent with solutions.”¹*

Bevezetés

Az Európai Bizottságban az elmúlt bő egy-másfél évtizedben újra és újra napirendre tűzték egy sajátos uniós intézmény, az Európai Ügyészség létrehozását. Az uniós jog fejlődésével párhuzamosan változtak az eszközök, amelyekkel az uniós jogalkotó kísérletet tett arra, hogy létrehozzon egy szupranacionális ügyészi szervezetet. A cél mégis rendre azonos volt: életre kelteni egy olyan testületet, amely képes hatékonyan fellépni az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése érdekében.

A kezdetektől fogva nyilvánvaló volt azonban, hogy az Unió igen nehéz feladat előtt áll. Egyfelől a tagállamok vonakodnak attól, hogy lemondjanak nemzeti szuverenitásuk e jelentős területének önálló gyakorlásáról. Másfelől a tagállamok jogrendszere, joggyakorlata, jogi és igazgatási kultúrája számos eltérést mutat. Egységes „európai bűnüldözési térség” és „európai büntetőjog” híján viszont egységes európai bűnüldözés is nehezen képzelhető el.

A kilencvenes évek közepén már megjelentek az egységes fellépés kezdeményei különböző közösségi szervek formájában, amelyek célja az ilyen jellegű bűncselekmények ellen irányuló koordinált reakció volt. Az Unió intézményi reformfolyamatának jelenleg végső állomását jelentő Lisszaboni Szerződés nyomán a Bizottság 2013 nyarán kibocsátott egy tervezetet, amelyben javaslatot tett az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet megalkotására.

A dolgozat elsődlegesen ezt a tervezetet mutatja be. Az előírt különleges jogalkotási eljárás problematikája és a tagállamok által felvetett aggályok vizsgálata mellett megkísérel választ adni a felmerült kérdések egy részére. A terjedelmi korlátok értelemszerűen nem teszik lehetővé a tervezet, ill. a jogalkotási folyamat teljes körű

¹ Michèle CONINSX, az Eurojust elnöke az Európai Unió Legfőbb Ügyészeinek 5. találkozóján (2012. május 24-26) tartott beszédében.

feldolgozását. Ennek megfelelően nem kerül sor pl. az Európai Ügyészség belső igazgatási, ügyviteli rendszerének és az ezzel kapcsolatos adatvédelmi aspektusok bemutatására, a szervezet felállításának személyzeti és pénzügyi vonzatainak elemzésére. A dolgozat a 2014. június 30-i állapotot tükrözi.

1. Az Európai Ügyészség létrehozására irányuló törekvések vázlata

1.1. Corpus Juris, a Zöld Könyv és az azt követő jogalkotási folyamat

1997-ben a Bizottság és az Európai Parlament felkérésére számos jogtudós és szakértő munkájának eredményeképp megszületett a Mireille Delmas-Marty professzor asszony nevével fémjelzett, Corpus Juris² címet viselő tanulmány, egy viszonylag rövid, anyagi és eljárási jogi rendelkezéseket egyaránt tartalmazó tervezet. Később elkészült az 1997-es változat átültethetőségéről szóló tanulmány is, valamint a normaszöveg újabb verziója, a 2001-es ún. Firenzei Corpus Juris.³ A tervezet szerint az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények, az ún. „euro-bűncselekmények”⁴ esetén a nyomozás, a vádemelés és vádképviselet, és egyes, a büntetés-végrehajtás során felmerülő feladatok ellátása az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik, amely a brüsszeli székhelyű európai főügyészből és a tagállami helyettes ügyészekből áll.

Az Európai Ügyészségről szóló lehetséges jogi szabályozás első legszélesebb körű összefoglalása és vitaindító irata a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről és az európai ügyész intézményének felállításáról szóló, 2001-ben elfogadott Zöld Könyv⁵ volt. A Bizottság ebben vázolt, nagyban a Corpus Jurisra épülő elképzelése szerint a felállítandó Európai Ügyészség az Unió független szerve lett volna, az egész közösségi térségre kiterjedő joghatósággal, speciális hatáskörrel. A Zöld Könyv célul tűzte ki az érintett személyek alapjogainak a lehető legteljesebb tiszteletben tartását.

A Bizottság a Zöld Könyv alapján indult vita nyomán 2003 márciusában tett összefoglaló jelentésében⁶ megállapította, hogy az európai ügyész tisztségének felállítása széles körű támogatottságot élvez. A 2002 februárjától 2003 júliusáig ülésező Európai Konvent munkája során ezzel szemben olyan vélemény is elhangzott, hogy nincs szükség az európai ügyész tisztségének létrehozására, mivel a probléma gyökereire nem ad adekvát választ, nem csökkenti a csalás számára nyitva álló lehetőségeket, nem növeli a csalás felderítésének hatékonyságát.⁷ Az Európai

² DELMAS-MARTY 1997.

³ DELMAS-MARTY; VERVAELE 2003.

⁴ GARAMVÖLGYI, 2008. 325.

⁵ COM (2001) 715; a Zöld Könyvhöz részletesebben: HUDÁK 2004.

⁶ COM (2003) 128, lásd részletesen: BÉKÉS 2003.

⁷ FARNLEITNER 2003.

Ügyészségről szóló rendelkezéseket az Alkotmányos Szerződés tervezetébe is beemelték.

1.2. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés és az új évtized előkészítő munkái

Az Unió Nizzától 2007 végéig tartó intézményi reform-folyamatának jelenleg végső állomását jelentő EUMSZ „*A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség*” elnevezésű V. címében az Európai Ügyészség szabályozása is helyet kapott.

A vonatkozó cikk szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangú döntéssel Európai Ügyészséget hozhat létre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére. Konszenzus hiányában legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést hozhat létre. Az Európai Ügyészség szervezetét, jogállását és a részletes eljárási szabályokat rendelet határozza meg.⁸

A Bizottság az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló 2012. évi éves jelentésében is hangot adott azon meggyőződésének, hogy a fennálló akadályok áthidalása érdekében létre kell hozni az Európai Ügyészséget.⁹ A Bizottság ezen álláspontját tükröző kezdeményezésére fogadták el 2013 júliusában az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet tervezetét.¹⁰

Az Tervezetet megelőző konzultáció és hatásvizsgálat¹¹ során megvizsgálták azt is, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre a jelenlegi helyzetből adódó problémák kezelésére anélkül, hogy külön szervezetet állítanának fel, és három megoldást láttak elképzelhetőnek: (i) a jelenlegi jogi környezet és intézményrendszer fenntartása; (ii) a tagállami és uniós szintű fellépés erősítése; (iii) az Eurojust hatáskörének megerősítése. Áttekintették az Európai Ügyészség mint új szervezet létrehozásának lehetséges módzatait is, s e körben az alábbi megoldásokat vázolták fel: (i) az Európai Ügyészség létrehozása az Eurojuston belül; (ii) az Európai Ügyészség létrehozása testületi formában; (iii) az Európai Ügyészség létrehozása decentralizált formában; (iv) az Európai Ügyészség létrehozása centralizált formában.

A Bizottság végső soron azt a következtetést vonta le, hogy az Európai Ügyészség létrehozása szükséges, s annak decentralizált formában való létrehozása tűnik a legmegfelelőbbnek.

⁸ EUMSZ 86. cikk (1)-(3) bek.

⁹ COM (2013) 548, 4.1.3. és 6.7. pont.

¹⁰ COM (2013) 534 („Tervezet”)

¹¹ SWD (2013) 274 és 275

2. Az Európai Ügyészségről szóló bizottsági rendelettervezet¹²

2.1. Az Európai Ügyészség szervezete

A Tervezet szerint az Európai Ügyészség az Unió önálló jogi személyiséggel rendelkező, független uniós intézménye,¹³ amelyet az európai ügyész, az európai ügyész helyettesei, az őket támogató személyi állomány, valamint a tagállamokban működő delegált európai ügyészek alkotnak.¹⁴

A Tervezet szerint az Európai Ügyészség élén az európai ügyész áll, aki irányítja az Európai Ügyészség tevékenységét és szervezi munkáját. Az európai ügyész munkáját négy helyettes európai ügyész segíti.¹⁵ Az európai ügyész és a helyettes európai ügyészek kinevezése a Tanács hatáskörébe tartozik, amely egyszerű többséggel határoz. A kinevezés az Európai Parlament hozzájárulásával történik, nyolc évre szól, a mandátum pedig nem megújítható. A kinevezés feltételei a függetlenség, a felsőbb bírói tisztségbe történő kinevezéshez előírt képesítés, valamint jelentős ügyészi tapasztalat.¹⁶

A tagállamokban legalább egy-egy, az európai ügyész által kinevezett delegált európai ügyész működne, elsősorban ők végeznék a szervezet operatív tevékenységét. A delegált európai ügyészek elsődlegesen az európai ügyész kizárólagos irányítása alatt járnak el, e vonatkozásban függetlenek a nemzeti ügyészségi szervektől, ami azonban nem zárja ki azt, hogy egyúttal nemzeti ügyészi feladatkörüket is ellássák.¹⁷

2.2. Az Európai Ügyészség hatásköre

Az Európai Ügyészség feladata a Tervezet szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése.¹⁸ Ezeket maga a Tervezet nem határozza meg, ehelyett utal egy még el nem fogadott irányelvre, amely az említett bűncselekményeket felsorolja.¹⁹

Emellett az Európai Ügyészség ún. járulékos hatáskörrel rendelkezik az olyan bűncselekmények üldözésére is, amelyek elválaszthatatlanul összekapcsolódnak az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel.²⁰

¹² A jelen pontban tett hivatkozások eltérő jelzés hiányában a Tervezet cikkeire utalnak.

¹³ 3. cikk (2) bek., 5. cikk (1) bek.

¹⁴ 6. cikk (1) bek.

¹⁵ 6. cikk (2) bek.

¹⁶ 8. cikk (1)-(3) bek.

¹⁷ 6. cikk (4)-(6) bek.

¹⁸ 4. cikk (1) bek.

¹⁹ COM (2012) 363 („Irányelvtervezet”).

²⁰ 13. cikk (1) bek.

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények az Irányelv tervezet alapján egyrészt az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás, másrészt az Unió pénzügyi érdekeit érintő csaláshoz kapcsolódó bűncselekmények (pl. pénzmosás, hivatali vesztegetés).²¹

2.3. Az Európai Ügyészség eljárásának szabályai

2.3.1. Nyomozás

A nyomozást az európai ügyész vagy valamely delegált európai ügyész indítja meg; előző esetben az európai ügyész az ügyet az illetékes delegált európai ügyész elé utalja.²² Az Európai Ügyészség által folytatott nyomozást a Tervezet szerint főszabályként az európai ügyész nevében és utasításai alapján a kijelölt, delegált európai ügyész vezeti, aki maga is végezhet nyomozási cselekményeket vagy az adott tagállam hatáskörrel rendelkező bűnüldöző hatóságait is utasíthatja.²³

Határokon átnyúló ügyekben a Tervezet folyamatos konzultációt ír elő a megfelelő delegált ügyészek között. A delegált európai ügyészek közötti munkamegosztást és az általuk végzendő eljárási cselekményeket az európai ügyész koordinálja. Amennyiben az ügy körülményei ezt indokolják, az európai ügyész a nyomozást magához is vonhatja és közvetlenül is végezhet nyomozási cselekményeket.²⁴

A nyomozás befejezését követően az európai ügyész dönt a vádemelésről, az eljárás megszüntetéséről vagy arról, hogy lemond a büntetőjogi igény érvényesítéséről.

2.3.2. Vádemelés, ill. az eljárás megszüntetése

Vádemelés esetén az eljárás a tagállami eljárási szabályok szerint folytatódik, azzal, hogy a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el, a vádirat benyújtására és – az ügy végleges lezárásáig – valamennyi jogorvoslatra is kiterjedően.²⁵ Az eljárás lefolytatására joghatósággal rendelkező tagállamot és az illetékes bíróságot az európai ügyész választja ki (*forum shopping*).²⁶ A bírósági eljárásban, ha a büntetőbíróság úgy véli, hogy az Európai Ügyészség által hozzá benyújtott bizonyítékok elfogadása nem sértene az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság vélelmét és a védelem jogát, e bizonyítékokat a bírósági eljárás során értékelés vagy hasonló jogi eljárás nélkül el kell fogadni.²⁷

²¹ Irányelv tervezet 4. cikk.

²² 16. cikk.

²³ 18. cikk (1) bek.

²⁴ 18. cikk (2)-(5) bek.

²⁵ 4. cikk (3) bek.

²⁶ 27. cikk (4) bek.

²⁷ 30. cikk

Az eljárás megszüntetésének okai lényegében megegyeznek a hagyományosan a büntetőeljárás jogban ismert megszüntetési okokkal. Ilyen esetekben az Európai Ügyészség az ügyet az OLAF vagy az illetékes nemzeti közigazgatási vagy igazságügyi hatóság elé utalhatja behajtás, egyéb közigazgatási ellenőrzés vagy nyomon követés céljából.²⁸

A büntetőjogi igényről való lemondást az Európai Ügyészség mintegy diverziós megoldásként alkalmazhatja. Ennek keretében a gyanúsított beleegyezése esetén – ahogy a Tervezet fogalmaz, „a kártérítés megtörténte után” – egyösszegű pénzbüntetést köteles fizetni az Unió részére. Ilyen esetben az Európai Ügyészség az eljárást jogerősen megszünteti.²⁹

2.4. Az Európai Ügyészség eljárási garanciái

A Tervezet rövid katalógust ad az eljárásban részt vevő személyek jogairól, amelyeket az Európai Ügyészségnek eljárása során figyelembe kell vennie az alkalmazandó nemzeti jog által számukra biztosított valamennyi eljárási jog mellett.³⁰ A Tervezet emellett az európai ügyész által végezhető nyomozási cselekmények felsorolása körében előírja egyeseknél az adott tagállam illetékes igazságügyi hatósága, másoknál pedig a bíró által adott engedély követelményét.³¹

Az Európai Ügyészség eljárási cselekményei feletti bírói kontrollt annak a tagállamnak a bíróságai gyakorolják, amelyben az Európai Ügyészség az eljárást folytatja.³² Nincs helye bírósági felülvizsgálatnak azonban a járulékos hatáskör meghatározása tekintetében, továbbá a büntetőjogi igényről való lemondás esetén.³³

3. A bizottsági rendelettervezettel kapcsolatos kérdések és aggályok

A Tervezet áttekintésekor tisztán csengenek a fülünkben az Eurojust elnökének szavai: „Minél többet elmélkedünk az Európai Ügyészségen, annál inkább szembesülünk további kérdésekkel, és kevésbé megoldásokkal.” Ahol a Tervezet tisztázni kíván egy kérdést, ott nyomban több másik merül fel, amely szintén megoldásra vár.

²⁸ 28. cikk (1), (3) bek.

²⁹ 29. cikk

³⁰ 32-35. cikk

³¹ 26. cikk (1), (4)-(5) bek.

³² 36. cikk (1) bek.

³³ 13. cikk (4) bek., 29. cikk (4) bek.

3.1. A rendeletalkotásra vonatkozó speciális eljárás

A Tervezettel kapcsolatos kérdések és aggályok részben már az EUMSZ vonatkozó részeire is vonatkoznak. A megerősített együttműködést lehetővé tévő eljárás alapvetően korlátozza az Európai Ügyészség létrehozására irányuló törekvések hatékonyságát. Ez ugyanis akár ahhoz is vezethet, hogy a szervezet működése az Unió egy részére kiterjed, míg más (akár az Unió nagyobbik) részére nem.

Meggyőződésem, hogy ilyen jelentőségű kérdést, mint amilyen az Európai Ügyészség létrehozása, nem szabad megerősített együttműködés keretében rendezni. A Tervezet által kitűzött cél alapvetően kerülhet veszélybe, ha az Európai Ügyészség csak az Unió egy részére kiterjedő joghatósággal működik. A megerősített együttműködés keretében létrehozott rendszer emellett megköti az ahhoz később esetleg csatlakozni kívánó tagállamok kezét.

Az ilyen megerősített együttműködés sértené az EUMSZ 326. cikkét is. Az Európai Ügyészségre vonatkozó megerősített együttműködés az ott írt elveknek nem felel meg, mivel a határokon átnyúló bűnözés és pénzügyi visszaélések többségét azon tagállamok felé tolhatja el, amelyekre az Európai Ügyészség joghatósága nem terjed ki.

Ha a konszenzus elérésének az az ára, hogy néhány évvel később sikerül létrehozni az Európai Ügyészséget, úgy azt gondolom, ezt vállalni kell annak érdekében, hogy működőképes, de egyúttal a közös európai alapvető értékek és alapjogok tiszteletben tartását szem előtt tartó bűnüldöző szerv jöjjön létre. Ez ugyanis még mindig elfogadhatóbb, mint a tagállamok egy szűkebb köre által létrehozott, felemás, a többi tagállam által megkérdőjelezett, hatékonyságában korlátozott szerv létrehozása.

3.2. A tagállamok által a szubszidiaritás-vizsgálat kapcsán felvetett kérdések

A tagállamok parlamentjei közül az ún. szubszidiaritás-vizsgálat keretében 14 nemzeti parlamenti kamara fogalmazott meg ún. indokolt véleményt, ezzel kötelezve a Bizottságot a Tervezet felülvizsgálatára.

A nemzeti parlamentek álláspontja szerint a Bizottság nem indokolta meg kellőképpen azt, hogy miért tartja a szubszidiaritás elvével összeegyeztethetőnek és ennek alapján szükségesnek az Európai Ügyészség létrehozására irányuló rendelet megalkotását. Egyes tagállamok úgy vélték, a tagállami bűnüldözési rendszer megfelelő hatékonysággal képes (lehet) kezelni a Tervezet által érintett területen a bűnüldözési feladatok során felmerült problémákat. A tagállamok egy csoportja hiányolta azt a többletértéket, amelyet a Bizottság álláspontja szerint az Európai Ügyészség létrehozása nyújt az unió, ill. a tagállamok számára. Bizonyos tagállamok azon véleményüknek adtak hangot, hogy a szervezet felépítése, ahogy azt a Tervezet előírja, nem a

legmegfelelőbb a szükséges feladatok ellátására. Több tagállam is jelezte, hogy a Tervezetben szereplő hatáskör-meghatározás további tisztázásra szorul.³⁴

A Bizottság a fentieket megvizsgálta, azonban továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy a javaslat megfelel a szubszidiaritás elvének.³⁵

3.3. A Tervezettel kapcsolatos további aggályok

A Tervezettel kapcsolatban a szubszidiaritás elvének való megfelelésen túl számos olyan kérdés, aggály merül fel, amelyet álláspontom szerint feltétlenül orvosolni kell, mielőtt az uniós jogalkotási folyamat érdemben továbbléphet. A Tervezet előkészítése és intézményközi véleményezése során ezekre már rávilágított részben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottsága is.³⁶ A jelen pont néhány problémát kíván felvázolni, amelynek adekvát kezelése nélkül az Európai Ügyészség létrehozása adott esetben súlyos diszfunkciókhoz vezethet. Erről terjedelmi okokból nyilvánvalóan csak a teljesség igénye nélkül lehet szó. Az alábbiakban megfogalmazottakon túl azonban számos további olyan probléma merül fel, amelyet megfelelően kezelni kell a Tervezet véglegesítése és elfogadása előtt (pl. adatvédelmi aspektusok³⁷ vagy a *forum shopping* szabályainak pontosítása, kiegészítése).

3.3.1. A bűncselekmények meghatározása

Mindjárt a Tervezet kezdetén feltűnik az utaló szabály, amely az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvre való hivatkozással határozza meg. Ennek indoka nyilván az, hogy az Uniónak az EUMSZ által szabott keretek között kizárólag irányelvek segítségével nyílik lehetősége arra, hogy szupranacionális szinten rögzítse az egész Unió területén üldözendő bűncselekmények körét.

Álláspontom szerint azonban aggályos, hogy egy bűnüldöző szerv hatáskörét egy (még el sem fogadott) irányelvre való hivatkozás segítségével kívánják meghatározni. Egy ilyen megoldás ugyanis óhatatlanul magában hordozza annak a veszélyét, hogy az egyes tagállamok eltérően fogják végrehajtani és értelmezni a vonatkozó szabályokat, még akkor is, ha az irányelv relatíve kevés mozgásteret enged a tagállamoknak. Ez negatívan befolyásolhatja az Európai Ügyészség működésének hatékonyságát, ezért alternatív megoldás szükséges annak érdekében, hogy az üldözendő bűncselekmények tényállásának kellő meghatározottságával a jogállamiság követelményének megfelelően

³⁴ COM (2013) 851, 6. skk. o.

³⁵ Uo.

³⁶ SOC/491. szám, ill. HL 2014 C 126, 37-41.

³⁷ Ahogyan pl. az Europol esetében is felmerült, ld. HOLÉ 2008.

szabályozza az uniós jogalkotó az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket.

E körben alapvetően üdvözlendőnek tartom a Régiók Bizottsága által tett javaslatot – e szerint a rendelet függeléke tartalmazná az üldözendő bűncselekményeket –, azonban erre az EUMSZ jelenlegi szövegezése szerint az Uniónak nincs hatásköre, ezért nem kizárt, hogy a fenti problémát szerződésmódosítással kellene orvosolni. Erre azonban a jelen pillanatban a tagállamok várható ellenállása miatt aligha kerülhet sor.

3.3.2. A hatásköri szabályozás

Problematikusnak tartom a Tervezet jelenlegi szövegében az Európai Ügyészség hatáskörének meghatározását, mivel nem látszik kellőképpen tisztázottnak a tagállami és az Európai Ügyészség közötti hatásköri összeütközés feloldásának szabályozása. Úgy tűnik, hogy a Tervezet mind az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskörébe, mind az ún. járulékos hatáskörébe tartozó bűncselekmények esetében pusztán konzultációs kötelezettséget, ill. lehetőséget ír elő a tagállami hatóságok és az Európai Ügyészség között. Ez annak ellenére így van, hogy pl. a Tervezet szerint az Európai Ügyészség a tagállami bűnüldöző hatóságoknak kötelező utasításokat adhat.

Az Európai Ügyészség számára biztosítandó utasítási jogkör a fentiekől függetlenül is problematikus lehet. Nem kizárt, hogy olyan utasítás érkezik a tagállami nyomozó hatóságokhoz, amelyek saját joguk szerint nem elfogadható (akár azért, mert az adott eljárási cselekményt a nemzeti jog nem ismeri, akár azért, mert azt kifejezetten tiltja). Ilyen esetben véleményem szerint nem követelhető meg, hogy a tagállami nyomozó hatóság a nemzeti joggal ellentétesen járjon el. Ezt a problémát a szabályozás kidolgozásakor megfelelően kezelni kell.

A járulékos hatáskörbe tartozó bűncselekmények nyomozása esetén a Tervezet alapján a nemzeti szintű vádhatósági hatáskörelosztásra hatáskörrel rendelkező nemzeti igazságügyi hatóság határoz a járulékos hatáskör kérdésében. Az Európai Ügyészség által végzendő nyomozás szabályai között pedig olyan szabályt tartalmaz a Tervezet, amely szerint a hatáskörrel kapcsolatos kétség esetén az Európai Ügyészség konzultálhat a nemzeti vádhatóságokkal, a hatáskörrel kapcsolatos határozat meghozataláig pedig az Európai Ügyészség megteszi a szükséges intézkedéseket. A szöveg azonban nem mondja ki egyértelműen, hogy ezt a határozatot ki hozza meg.

Álláspontom szerint a rendelet végső szövegének feltétlenül tartalmaznia kellene azokat a szabályokat, amelyek alapján félreértések nélkül megállapítható, hogy melyik szerv és milyen eljárásrend alapján hozza meg a végső döntést a hatásköri összeütközés feloldásáról. Az egyik lehetséges megoldásnak tartanám, ha a tagállami és az Európai Ügyészség – szükség esetén az Eurojust bevonásával – konzultációt folytatna, és megfelelő (rövid) határidőn belül, egyetértés hiányában az európai ügyész (vagy akár az Európai Unió Bíróságának külön erre a célra létrehozott tanácsa) döntene a hatáskör

kérdésében. A döntési folyamat eredményeként az Európai Ügyészség vagy magához vonja (ill. folytatja) a nyomozást vagy a megfelelő tagállami hatóságot utasítja az nyomozás (le)folytatására.

Emellett – távlati célként – megfontolandónak tartom az Európai Ügyészség hatáskörének kiterjesztését más típusú bűncselekményekre is, mint pl. a tagállamok határain átnyúló emberkereskedelem, prostitúcióval kapcsolatos és más szexuális bűncselekmények, informatikai bűncselekmények, kábítószer- és fegyverkereskedelem, vagy a környezetet, ill. természetet károsító bűncselekmények. Ezek révén ugyan nem közvetlenül az Unió pénzügyi érdekeit sérülnek, azonban a nagyfokú látencia folytán nehezen megbecsülhető, de mindenképp nagymértékű – közvetlenül vagy közvetve jelentkező – anyagi kár mellett felmérhetetlen immateriális károsodás éri az Európai Unió polgárait. Nyilvánvalóan ez az EUMSZ módosítását igényelné és további, széles körű előkészítő munkát tenne szükségessé mind uniós, mind tagállami szinten.

3.3.3. Eljárási garanciák

Mindenképpen üdvözlendő, hogy a bizottsági Tervezet IV. fejezete eljárási biztosítékok cím alatt tartalmaz egyes eljárási garanciákat, amelyeket részben az Európai Alapjogi Chartára való, részben a már meglévő, ill. később megalkotandó³⁸ uniós jogi aktusokra történő hivatkozással kíván védeni, előírván, hogy az Európai Ügyészség eljárása során mely alapvető jogokat köteles tiszteletben tartani. Úgy gondolom azonban, hogy a Tervezet e részét ki kellene egészíteni, ill. meg kellene erősíteni az eljárásban részt vevő személyek jogainak megfelelő védelme érdekében.

Alapvetően a tagállami jogokban kifejlődött, közös törvénykezési szervezeti jogi és büntetőeljárási jogi szabályok alapul vételével szükséges lenne további eljárási jogok rögzítése a rendeletben. Az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó eljárások tárgyát képező bűncselekmények súlyára és jellegére tekintettel szükséges lenne pl. a tanúk és más személyek megfelelő védelmének alapjait is lefektetni.

Egyetértek azzal az állásponttal, amely szerint a védelem jogának erősítése szükséges azzal párhuzamosan, hogy az uniós jogalkotó az Európai Ügyészség felállításával újabb lépést kíván tenni a határokon átnyúlóan folytatott büntetőeljárások hatékonyabb lefolytatása érdekében. Az ilyen büntetőeljárások ugyanis a terhelt jogainak gyakorlása szempontjából különös védelmi szükségletet alapoznak meg.³⁹

3.3.4. Az eljárás megszüntetése, „alku”

A Tervezet szerint, ha egyéb okból nem kerül sor az eljárás megszüntetésére és ez a megfelelő igazságszolgáltatás érdekeit szolgálná, az Európai Ügyészség lemondhat a

³⁸ Pl. az ügyvédi segítség igénybevételére vonatkozó irányelv, COM (2011) 326.

³⁹ SATZGER 2013. 612.

büntetőjogi igény érvényesítéséről, feltéve, hogy a gyanúsított ebbe beleegyezik és kártérítést, valamint az Uniónak egyösszegű pénzbüntetést fizet.

A Tervezet nem határozza meg a megkívánt „kártérítés” fogalmát, megállapításának és megfizetésének szabályait. Ezek tisztázása feltétlenül szükséges, hiszen ez a büntetőjogi igény érvényesítéséről való lemondás egyik feltétele, amelyet a terheltnek teljesítenie kell e jogintézmény alkalmazásához.

Hasonló aggályok fogalmazhatók meg az „*egyösszegű pénzbüntetés*” tekintetében. Úgy tűnik, a jelen szabályozás alapján ennek összege, ill. a megfizetés határideje stb. az Európai Ügyészség és a terhelt közötti „alku” tárgyát képezi. Álláspontom szerint a pénzbüntetés meghatározása – szankciós jellegére tekintettel – még pontosabb és egyértelműbb szabályozást igényel, mint a büntetőjogi igény érvényesítéséről való lemondás feltételeként megkívánt kártérítés. Nem tartom megfelelőnek azt a megoldást, hogy az Európai Ügyész igazgatási szabályok keretében állapítja meg ezen eljárási cselekmény alkalmazásának kereteit.⁴⁰

További jelentős kérdés a büntetőjogi igény érvényesítéséről való lemondás esetén a bírói kontroll lehetősége. Úgy gondolom, a döntés súlyára tekintettel ezt a határozatot az Európai Ügyészség indítványára, természetesen a terhelt hozzájárulásával, bíróságnak kellene meghozni az eljárási garanciák megfelelő érvényesülése érdekében. Érdeemes lenne tisztázni továbbá azt is, hogy legyen-e lehetőség a magyar büntetőeljárási jogban „*nyomozás részbeni mellőzése*” névvel illetett jogintézmény alkalmazására, ill. együttműködő terhelt esetén a nyomozás megszüntetésére.

3.3.5. Bizonyítékok elfogadhatósága

Az Európai Ügyészség által folytatott eljárás tagállami bíróságok előtti szakasza szempontjából különösen nagy jelentőségű a bizonyítékok elfogadhatóságának kérdése. Álláspontom szerint nem nyújt megfelelő garanciát az eljárás és a terhelt jogai szempontjából az a szabály, amely lényegében egyedül az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelést tételezi a bizonyítékok elfogadhatóságának mércéjeként. Nem tartom megfelelő szabályozásnak, hogy e meglehetősen tág keretek között egyes bizonyítékokat a bírósági eljárás során értékelés vagy hasonló jogi eljárás nélkül el kell fogadni akkor is, ha a bíróság helye szerinti tagállam nemzeti joga eltérő szabályokat tartalmaz az ilyen bizonyítékok összegyűjtéséről.

A fenti szabályozás extrém esetben akár ahhoz is vezethet, hogy az egyik tagállamban megszerzett bizonyítékot egy másik tagállam bírósága annak ellenére köteles elfogadni, hogy azt az utóbbi tagállam ügyészsége által folytatott, „tisztán nemzeti” eljárás keretében a bizonyítékok köréből ki kellene rekeszteni. Nyilvánvalóan nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a fenti probléma alapvetően meghatározhatja az eljárások lefolytatását és a bizonyítékok összegyűjtésének keretét,

⁴⁰ Tervezet 72. cikk e) pont.

adott esetben e körben is teret engedve egyfajta *evidence shopping* aggályos gyakorlatának.⁴¹

Emellett az Alapjogi Chartának való megfelelés sem orvosolja azt a problémát, hogy az egyik tagállamban jogszerűen beszerzett bizonyítási eszköz mögött álló eljárás alapvetően ellentétes lehet egy másik tagállamban az ugyanilyen bizonyítási eszközökkel szemben támasztott követelményekkel. Különösen igaz lehet ez az eljárásban részt vevő, de adott esetben akár kívülálló személyek alapjogait érintő titkos módszerekre.

3.3.6. A büntetés-végrehajtással kapcsolatos feladatok

A Tervezet jelen formájában nem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek az Európai Ügyészségnek az általa folytatott eljárások eredményeképp a bíróság által kiszabott szankciók alkalmazása körében szerepet szánna. Ahogyan azonban az európai szintű, határokon átnyúló bűncselekmények felderítése, úgy az elítéltekre kiszabott büntetések (ill. jogi személyekkel szemben kiszabott szankciók) végrehajtása során is szükség lehet megfelelő koordinációra és felügyeletre. Ennek érdekében álláspontom szerint hasznos lenne minimumszabályok rögzítése a rendeletben, amelyek a nemzeti hatóságok és az Európai Ügyészség közötti információcserét szabályozzák.

3.4. A Tervezet további sorsa

A dokumentum nyomán a Bizottság mellett az Európai Unió több intézménye is foglalkozott az Európai Ügyészség létrehozásának kérdésével, ennek keretében állást foglaltak, ill. javaslatot tettek a rendlettervezet módosítására és kiegészítésére.

2014. március 12-én az Európai Parlament határozatában⁴² alapvetően elfogadta a Tervezetet, és bizonyos garanciális célú módosító javaslatokat tett a bizottsági szöveghez.

Ezzel párhuzamosan a Tanács megfelelő munkacsoportjaiban intenzív vita és részben a Tervezet kiigazítására irányuló munka folyt. Ennek eredményeképp a Tanács 2014. május 21-én módosító javaslatot terjesztett elő.⁴³ Ennek egy része az eljárásban részt vevő személyek jogai védelmének további erősítésére, ill. az Európai Ügyészség szervezetén belül egy kollégium létrehozására irányul. A Tervezethez fűzött további

⁴¹ Az *evidence shopping* itt a *forum shopping* kifejezés parafrázisa (utóbbi azt jelenti, hogy pl. az eljáró ügyész kiválasztja a számára az eljárás kimenetele szempontjából legkedvezőbbnek látszó bíróságot; ha a bizonyítékokat gyűjtő szerv a bizonyítási szabályok között válogathat, annak hasonló hatása lehet).

⁴² P7_TA(2014)0234

⁴³ 9834/1/14 rev. 1

módosító javaslatok főként a szervezet működésére vonatkozó alapelveket érintik, ill. foglalkoznak a hatáskörgyakorlás egyes kérdéseivel is.

4. Konklúzió

A Tervezet előkészítése során mind a tagállamok, mind az uniós szervek esetében a kezdetektől fogva megfigyelhető az a tendencia, hogy bár az Európai Ügyészség felállításával kitűzött céllal alapvetően egyetértenek, az e cél érdekében alkalmazni kívánt eszközökről, ill. a szervezet létrehozásának mikéntjéről valamennyien eltérő véleményt, ill. számos aggályt fogalmaznak meg. Ezen ellenvetések mögött többféle gondolat húzódik meg. Egyfelől a legtöbben úgy látják, hogy a Tervezet jelenlegi formájában veszélyeztetheti az európai jogi hagyományokban kikristályosodott alapvető jogokat. Másfelől számos olyan vélemény is megjelent, hogy az Európai Ügyészség létrehozása nem áll összhangban a szubszidiaritás elvével. Végül, de nem utolsósorban, a tagállamok nemigen hajlandóak lemondani nemzeti szuverenitásuk e jelentős részének önálló gyakorlásáról.

A fentiekkel alapvetően egyet kell érteni. Nem tartom helyesnek a Bizottságnak azt a hozzáállását, hogy a felmerült aggályok és a tagállamok ellenállása ellenére aktívan folytatja az Európai Ügyészség általa megfelelőnek tartott formában való létrehozására irányuló jogalkotási folyamatot. Az alapvető jogok biztosítékainak hiánya, ill. e jogok védelmi szintjének esetleges csökkenése olyan ár, amit a tagállamok nem fizethetnek meg az egyelőre bizonytalan hatékonyságú, uniós szintű bűnüldözésért cserébe.

Az Európai Ügyészség létrehozására irányuló törekvések helyett továbbra is elsődlegesen azokat az erőfeszítéseket kellene támogatni és elősegíteni, amelyek a meglévő tagállami és közösségi szervezetrendszer és infrastruktúrát, valamint az egyéb lehetőségeket kiaknázva próbálják visszaszorítani az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket. Nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a tagállami (különösen az államhatárok melletti területeken illetékes) hatóságok közötti közvetlen kapcsolattartás és együttműködés fejlesztésére, a tagállami szakemberek képzésére, ill. a megfelelő uniós intézmények rendelkezésére álló információ-megosztásra irányuló, koordinációs, ill. eszközrendszerek fejlesztésére. Ezzel összefüggésben akár e szervek hatásköreinek bővítését is számításba kellene venni.

Jóllehet az Európai Ügyészség létrehozására irányuló törekvések megjelenése óta hosszú idő telt el, több ponton is hiányzik az érdemi előrelépés a megfelelő megoldások kidolgozásában. Mindemellett a Tanácsban a rendelet megalkotásához főszabályként megkívánt egyhangúság jelen pillanatban gyakorlatilag kizárt, megerősített együttműködés keretében pedig az Európai Ügyészség álláspontom szerint egyszerűen nem működtethető megfelelően, mivel a szervezet alapvető célja nem valósul meg.

A fentiek miatt jelen pillanatban nem tartom időszerű és kellően előkészített lépésnek az Európai Ügyészség felállítását. Túl sok olyan nyitott kérdés, megoldásra váró probléma maradt ugyanis, amelyek adekvát kezelése nélkül veszélyes lenne az új uniós szerv létrehozása.

Felhasznált irodalom

BÉKÉS Ádám: Az Európai Ügyészség alapításának problémái és lehetőségei. *Európai Jog* 2003/6. szám, 27-28.

DELMAS-MARTY, Mireille (szerk.): *Corpus Juris, introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Paris, Economica, 1997

DELMAS-MARTY, M.; VERVAELE, J. A. E (szerk.): *Die Umsetzung des Corpus Juris in den Mitgliedstaaten. Strafrechtliche Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union*. München, 2003. (ford: Walter, Tonio).

FARNLEITNER, Hannes et al.: *Recontribution to the Convention: Improving the Union's response to fraud – alternatives to the European Public Prosecutor*. CONV 753/03, 2003.05.21.

GARAMVÖLGYI Balázs: Az Európai Ügyészség gondolata. In: Kondorosi Ferenc, Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 325.

HOLÉ Katalin: *Europol és jogállam – Biztonságunk ára*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

HUDÁK Anita: Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és az európai ügyészi szolgálat felállításáról. In: *Doktoranduszok fóruma*, 2004, 137-143.

SATZGER, Helmut: *Die potentielle Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft – Plädoyer für ein Komplementaritätsmodell*. In: *NStZ*, 2013, 206-213.