

---

---

# Gondolatok az Európai Ügyészség tárgyi hatásköréről

Udvarhelyi Bence\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

Húsz évvel azt követően, hogy először nyilvánosságra hozták azt az elképzelést, miszerint az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények egységes, uniós szintű üldözését egy szupranacionális uniós bűnüldözési szervnek kellene ellátnia<sup>1</sup>, az *Európai Ügyészség* végül valósággá vált: a Tanács 2017. október 12-én elfogadta az uniós intézmény létrehozásáról szóló rendeletet.<sup>2</sup>

A Tanácsi rendelet kibocsátását egy hosszú, intenzív tárgyalási folyamat előzte meg. Az *Európai Ügyészség felállítására vonatkozó rendeletjavaslatot* az Európai Bizottság 2013. július 7-én nyújtotta be az *EUMSz. 86. cikke* alapján.<sup>3</sup> Az Európai Bizottság tisztában volt azzal, hogy az Európai Ügyészség felállítása igen intenzív beavatkozást jelent az uniós büntetőjog fennálló intézményrendszerébe, így egy *átfogó jogalkotási intézkedéscsomagot* dolgozott ki, amelybe beletartozott az

---

\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet.

<sup>1</sup> Az Európai Ügyészség felállításának gondolata elsőként az 1997-ben publikált és 2000-ben átdogozott Corpus Jurisban, majd az Európai Bizottság 2001. évi Zöld Könyvében jelent meg. Lásd: Green paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor [COM(2001) 715., 2001. 12. 11.]

<sup>2</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről [HL L 283., 2017. 10. 31., 1-71.] (továbbiakban: EPPO rendelet)

<sup>3</sup> Az Európai Bizottság javaslata: A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról [COM(2013) 534., 2013. 07. 17.] (továbbiakban: EPPO javaslat)

*Eurojust*<sup>4</sup>, az *OLAF*<sup>5</sup> és az *Europoľ* reformja, valamint az *Európai Unió pénzügyi érdekei védelme anyagi jogi szabályainak harmonizációja*<sup>7</sup> is.<sup>8</sup>

Nem sokkal az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló bizottsági rendelettervezet kibocsátását követően tizenegy tagállam összesen tizennégy nemzeti parlamenti kamarája a *Lisszaboni Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének*<sup>9</sup> alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv alapján indokolt véleményt küldött az Európai Bizottságnak, kérve a javaslat – a szubszidiaritás és az arányosság elvének való megfelelés szempontjából történő – felülvizsgálatát.<sup>10</sup> A szubszidiaritási teszt alapján az Uniónak két, egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdést kell igazolnia: egyrészt azt, hogy a tervezett intézkedést maguk a tagállamok kielégítően meg tudják-e valósítani; másrészt pedig azt, hogy az intézkedés – terjedelme vagy hatása miatt – jobban megvalósítható-e az Unió szintjén. A Bizottság a szubszidiaritási kifogásra adott válaszában azt állapította meg, hogy az Európai Ügyészség létrehozataláról szóló rendeletjavaslat *összhangban van a szubszidiaritás elvével*, nincs szükség a javaslat visszavonására vagy módosítására, ezért a *javaslatot változatlan formában fenntartotta*.<sup>11</sup> A Bizottság ugyanakkor ígértet tett arra, hogy a jogalkotási folyamat során megfelelően figyelembe fogja venni a nemzeti parlamentek indokolt véleményeit.<sup>12</sup>

Ezt követően az Európai Ügyészség felállításáról szóló rendeletjavaslat a Tanácson belüli megbeszélések eredményeként fokozatosan alakul, egészült ki, és vált pontosabbá, amely során nemcsak az Ügyészség szervezeti felépítése vált

<sup>4</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről [HL L 295., 2018. 11. 21., 138-183.]

<sup>5</sup> Lásd: 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 L 248., 2013. 09. 18., 1-22.]

<sup>6</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről [HL L 135., 2016. 05. 24., 53-114.]

<sup>7</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [HL L 198., 2017. 07. 28., 29-41.] (továbbiakban: PIF irányelv)

<sup>8</sup> Lásd: CAIANIELLO, Michele: *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?* European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 21/2, 2013. 116.

<sup>9</sup> EUSz. 5. cikk (3)-(4) bekezdés

<sup>10</sup> CSONKA Péter – JUSZCZAK, Adam – SASON, Elisa: *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality.* Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum, 3/2017. 125.

<sup>11</sup> POLT Péter: *Kritikák és alternatívák az EU pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelme érdekében.* In: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre.* Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019. 513.

<sup>12</sup> Az Európai 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 [COM(2013) 851., 2013. 11. 27.]

kimunkáltabbá, hanem az anyagi és eljárási szabályok is precízebben kerültek megfogalmazásra és az egyes fejezetek tagolása is ésszerűsödött.<sup>13</sup>

Az Európai Ügyészség felállítását ugyanakkor egy komoly akadály hátráltatta: a rendelet elfogadását az EUMSz. 86. cikke *különleges jogalkotási eljáráshoz* és – az Európai Parlament egyetértését követően – a *Tanácscon belüli egyhangú döntéshozatalhoz* kötötte. A hosszas tárgyalások során egyértelművé vált, hogy a tagállamok között ebben a kérdésben nincs meg a szükséges összhang, így a rendelet elfogadásához megkívánt egyhangúság nem teljesült, amit a Tanács 2017. február 7-i ülésén meg is állapított. Az EUMSz. 86. cikke – a tagállami vétőjog kiegyenlítése érdekében – ugyanakkor lehetővé teszi, hogy egyhangúság hiányában *legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kezdeményezzen* az adott rendelettervezet alapján.<sup>14</sup> Ezek alapján 2017. április 3-án tizenhat tagállam bejelentette, hogy megerősített együttműködés keretében létre kívánja hozni az Európai Ügyészségi Hivatalt. Az Európai Parlament egyetértését követően a Tanács végül 2017. október 12-én fogadta el az *Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló rendeletet*.<sup>15</sup> A rendelet 2017. november 20-án lépett hatályba, és az Európai Ügyészség az Európai Bizottság tervei szerint 2020-ban kezdené meg működését.

Jelen tanulmánynak nem célja az Európai Ügyészségről szóló rendelet részletes ismertetése, ehelyett kizárólag az Európai Ügyészség hatáskörével kapcsolatos kérdésekre kíván fókuszálni. Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörének vizsgálata azért kulcsfontosságú kérdés, hiszen ez határozza meg az új szupranacionális uniós intézmény tevékenységének fő kereteit.

## 2. Az Európai Ügyészség általános feladata

Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörének vizsgálata során az Ügyészség általános feladatköréből kell kiindulni, ami elsődleges jogforrási szinten is rögzítve van. Az *EUMSz. 86. cikk (2) bekezdése* értelmében az Európai Ügyészség – adott esetben az Európával együttműködve – hatáskörrel rendelkezik az *Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények* tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a

<sup>13</sup> CSORDÁS NÉ NAGY Krisztina: *Az Európai Ügyészség jövője*. Ügyészek Lapja, 2016/3-4. 122.

<sup>14</sup> Az EUMSz. 86. cikk (1) bekezdésének eljárási szabályai alapján legalább kilenc tagállam kérheti a Tanácsban folytatott eljárás felfüggesztését és az Európai Tanács elé utalását. Ha az Európai Tanács négy hónapon belül konszenzusra jut, a tervezetet elfogadás céljából visszautalja a Tanács elé, ellenkező esetben pedig az érintett tagállamok az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság tájékoztatásával megerősített együttműködés keretében felállíthatják az Európai Ügyészséget. Bővebben lásd: SCHUTTE, Julian J. E.: *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 199-202.

<sup>15</sup> A megerősített együttműködésnek jelenleg 22 tagállam (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország) tagja. Az Európai Ügyészség működésében tehát – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatban egyébként is speciális helyzetben lévő – Dánia és Írország, valamint Lengyelország, Magyarország és Svédország nem vesz részt

nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. Az Európai Ügyészség látja el továbbá a vádhatósági feladatokat a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt az ilyen bűncselekmények vonatkozásában.

Bár az Európai Ügyészség elsődlegesen az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények elleni fellépést célozza, az *EUMSz. 86. cikk (4) bekezdése* feljogosítja az Európai Tanácsot, hogy – az Európai Parlament egyetértését és az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően – az Európai Ügyészség hatáskörét egyhangú határozattal más *több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményre* (így például a határon átnyúló terrorista bűncselekményekre<sup>16</sup>) is kiterjessze.<sup>17</sup>

Az Európai Ügyészség hatásköre kiterjesztésének lehetősége egy *kompromisszum* eredményeként került az alapszerződési rendelkezések közé. A Lisszaboni Szerződés alapjául szolgáló Alkotmányszerződés tárgyalása során ugyanis a tagállamok nem értettek egyet az Európai Ügyészség szükségessége és hozzáadott értéke kérdésében. Míg a tagállamok egy része azon az állásponton volt, hogy az Európai Ügyészség kizárólag az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekmények vonatkozásában rendelkezzen nyomozati és vádemelési hatáskörrel, addig a másik részük az Ügyészség hatáskörét az Europol és az Eurojust kompetenciáival összhangban állapította volna meg, és az uniós dimenziójú bűncselekményekre is kiterjesztette volna. A két álláspont közötti kompromisszum eredményeképpen került be az Alkotmányszerződésbe, majd azzal egyező módon a Lisszaboni Szerződésbe az a megoldás, hogy az Európai Ügyészség hatásköre kizárólag az *Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre* terjed ki, azonban az Európai Tanács döntése alapján a *súlyos, transznacionális bűncselekményre* is kiterjeszhető.<sup>18</sup>

Az alapszerződés e rendelkezéseit lényegében megismétli az *EPPO javaslat* és az *EPPO rendelet* is. Az *EPPO javaslat* értelmében az Európai Ügyészség feladata az *Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése*. Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik e bűncselekmények *tetteseinek és részeseinek felkutatására*, velük szemben a *nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra*. E tekintetben az Ügyészség *nyomozásokat irányít és felügyel, és vádemelési cselekményeket végez*, ideértve az eljárást megszüntetését is. A tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a *vádhatósági feladatokat* az Ügyészség látja el, a vádirat benyújtására és az ügy végleges lezárásáig valamennyi jogorvoslatra kiterjedően.<sup>19</sup>

A tárgyalások során elfogadott végső szövegváltozat az eredeti javaslatához képest több helyen is módosult. Az *EPPO rendelet* szerint az Európai Ügyészség felelős a 2017/1371 irányelvben megállapított és az EPPO rendeletben

<sup>16</sup> Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak: Védelmet nyújtó Európa: az Európai Ügyészség hatáskörének a határon átnyúló terrorista bűncselekményekre való kiterjesztésére irányuló kezdeményezés [COM(2018) 641., 2018. 09. 12.]

<sup>17</sup> Vö. EPPO rendelet (11) preambulumbekkezdés

<sup>18</sup> Lásd: VERVAELE, John A. E.: *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?* ERA Forum, Vol. 15/1, 2014. 87-90. Vö. SMULDERS, Ben: *Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor's Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?* In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 45.

<sup>19</sup> EPPO javaslat 4. cikk

meghatározott, az *Unió pénzügyi érdekeit*<sup>20</sup> sértő bűncselekmények elkövetőivel és azok bűntársaival szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint e személyek bíróság elé állításáért. Ebben a vonatkozásban az Európai Ügyészség *nyomozásokat folytat és eljárási cselekményeket végez, valamint ellátja az ügyészi feladatokat* a tagállamok illetékes bíróságain az egyes ügyek jogerős lezárásáig.<sup>21</sup> Az ügyészi feladatok ellátása az eljárás befejezéséig tart, azaz annak végső megállapításáig, hogy a gyanúsított vagy a vádlott elkövette-e a bűncselekményt, beleértve adott esetben a büntetéskiszabást, valamint az esetleges fellebbezés vagy jogorvoslat jogerős elbírálását is.<sup>22</sup>

### 3. Az Európai Ügyészség tárgyi hatásköre

Az *Európai Ügyészségről szóló rendeletjavaslat eredeti szövege* értelmében az Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket két csoportba lehetett sorolni. Az Ügyészség egyrészt eljárhatott volna a nemzeti jog által végrehajtott *PIF irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények* tárgyában. Másrészt pedig az Ügyészség *járulékos hatáskörébe* tartoztak volna az előbbiekkal *elválaszthatatlanul összekapcsolódó egyéb bűncselekmények* is, amennyiben a deliktumok közül az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények a *meghatározóak*<sup>23</sup>, az egyéb bűncselekmények velük *azonos tényeken alapulnak*, és ezek ügyében a közös nyomozási és vádemelési tevékenység a *hatékony igazságszolgáltatás* érdekében áll. E feltételek hiányában azonban az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában is a járulékos bűncselekmények ügyében joghatósággal rendelkező tagállam rendelkezett volna joghatósággal. Az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok közötti hatásköri vita esetén a járulékos hatáskör kérdésében a nemzeti szintű vádhatósági hatáskörelosztásra hatáskörrel rendelkező nemzeti igazságügyi hatóság döntött volna.<sup>24</sup>

Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörére vonatkozó szabályozás a rendelet tárgyalási szakaszában – részben a PIF irányelvet érintő módosításokkal összhangban – több ponton is módosult és kibővült. Az Európai Ügyészségről szóló rendelet értelmében a szervezet hatáskörébe tartozó bűncselekményeket három csoportba lehet sorolni.

**3.1. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények.** Az EPPO rendelet szabályozása értelmében az Európai Ügyészség hatáskörébe tartoznak

<sup>20</sup> Az EPPO rendelet 2. cikk 3. pontja értelmében az *Unió pénzügyi érdekei* alatt az uniós költségvetés, valamint a Szerződések alapján létrehozott intézmények, szervek és hivatalok költségvetését, továbbá a gazdálkodásuk és ellenőrzésük alá tartozó költségvetések alá tartozó, illetve ezek révén megszerzett vagy ezek részére teljesítendő valamennyi bevételt, kiadást és eszközt kell érteni.

<sup>21</sup> EPPO rendelet 4. cikk

<sup>22</sup> EPPO rendelet (31) preambulumbekkezdés

<sup>23</sup> Az EPPO javaslat (22) preambulumbekkezdése értelmében a *bűncselekmény meghatározó voltát* olyan szempontok alapján kell megállapítani, mint a bűncselekmény uniós költségvetésre és nemzeti költségvetésekre gyakorolt pénzügyi hatása, a sértettek száma vagy a bűncselekmény súlyához kapcsolódó egyéb körülmények, illetve az alkalmazandó büntetések.

<sup>24</sup> EPPO javaslat 12-13. cikk

egyrészt a – nemzeti jogba átültetett<sup>25</sup> – 2017/1371 irányelv által szabályozott, az *Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények*, tekintet nélkül arra, hogy az adott elkövetési magatartás a nemzeti jogban más típusú bűncselekménynek is minősülhet.<sup>26</sup>

Ahogy a fentiek alapján látható, az Európai Ügyészség hatáskörébe – a EUMSZ. 86. cikk (2) bekezdésével és az EPPO rendelet 4. cikkével összhangban – elsősorban a PIF irányelvben szabályozott bűncselekmények tartoznak. A PIF irányelv négy bűncselekményt szabályoz, az *Unió pénzügyi érdekeit érintő csalást, a pénzmosást, az aktív és passzív vesztegetést, valamint a hűtlen kezelést*. Ennek megfelelően az Európai Ügyészség ezen négy bűncselekmény tárgyában járhat el, függetlenül ezek tagállami megnevezésétől és minősítésétől. A PIF irányelv az említett deliktumok bűncselekményi tényállásait is meghatározza, amely így az Európai Ügyészség eljárásaiban is irányadó.

Az *Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás* tényállását a PIF irányelv a kiadások és a bevételek tekintetében elkövetett jogsértő magatartásokra osztja. Az irányelv továbbá különbséget tesz a *kiadási oldalon a közbeszerzésekhez kapcsolódó* és a *nem közbeszerzésekhez kapcsolódó kiadások, a bevételi oldalon pedig a HÉA-alapú saját forrásból származó és az azon kívüli bevételek között*.

A *nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások* tekintetében az irányelv az alábbi szándékos magatartások (tevékenység vagy mulasztás) büntetendővé tételét írja elő az a tagállamok számára:

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása.

A *közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások*<sup>27</sup> tekintetében megvalósuló büntetendő magatartások akkor büntetendők, ha az *Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan hasznoszerzés céljából követik el*. Az irányelv az alábbi elkövetési magatartásokat nevesíti:

<sup>25</sup> Az EPPO rendelet 117. cikke alapján a tagállamok közlik az Európai Ügyészséggel azoknak a nemzeti büntető anyagi jogi rendelkezéseknek a kimerítő jegyzékét, amelyek a 2017/1371 irányelvben meghatározott bűncselekményekre alkalmazandók, valamint nemzeti joguk többi vonatkozó rendelkezését.

<sup>26</sup> EPPO rendelet 22. cikk (1) bekezdés. Vö. KARSAI Krisztina: *A kívülmaradás lehetetlensége – az Európai Ügyészség működésének várható hatásai a kimaradó tagállamokban*. Magyar Jog, 2018/12. 673.

<sup>27</sup> Közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásnak minősül minden olyan kiadás, amely a 966/2012/EU, Euratom rendelet 101. cikkének (1) bekezdésében meghatározott közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan merül fel. Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről [HL L 298., 2012. 10. 26., 1-96.]

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes, az Unió pénzügyi érdekeit sértő felhasználása.

A *HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek* tekintetében a tagállamok kriminalizációs következő szándékos magatartásokra terjed ki:

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források, vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetési források jogellenes csökkenése;
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

A *HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételek* tekintetében pedig a tagállamoknak az alábbi határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében szándékosan elkövetett magatartásokat kell büntetni rendelniük:

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos, HÉÁ-val kapcsolatos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források csökkenése;
- b) HÉÁ-val kapcsolatos információk elhallgatása és ezzel konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) HÉÁ-val kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a HÉÁ-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával.<sup>28</sup>

A *pénzmosás* tényállását a PIF irányelv az *Európai Unió IV. pénzmosási irányelvének* fogalmára történő hivatkozással határozza meg.<sup>29</sup> Ennek megfelelően a tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a következő szándékos magatartásokat bűncselekménnyé nyilvánítsák, amennyiben azok a PIF irányelv hatálya alá bűncselekményekből (uniós csalásból, korrupcióból vagy hűtlen kezelésből) származó vagyont érintenek<sup>30</sup>:

<sup>28</sup> PIF irányelv 3. cikk

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 141., 2015. 06. 05., 73-117.] (továbbiakban: IV. pénzmosási irányelv)

<sup>30</sup> PIF irányelv 4. cikk (1) bekezdés

- a) a vagyon átalakítása vagy átruházása annak ismeretében, hogy a vagyon büntetendő cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik, a vagyon jogellenes eredetének elrejtése vagy leplezése céljából, vagy az ilyen cselekmény elkövetésében részt vevő személy részére tevékenysége jogi következményeinek elkerüléséhez nyújtott segítség céljából;
- b) a vagyon valódi jellegének, származásának, helyének, rendelkezésre állásának, mozgásának, a hozzá fűződő jogoknak vagy tulajdonjogának titkolása vagy leplezése annak ismeretében, hogy a vagyon büntetendő cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik;
- c) a vagyon megszerzése, birtoklása vagy használata annak a szerzés időpontjában való ismeretében, hogy a vagyon büntetendő cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik;
- d) a fentiek bármelyikének elkövetésében való részvétel, elkövetésére való szövetkezés, elkövetésének megkísérlése, valamint elkövetésének támogatása, pártolása, elősegítése és ajánlása.<sup>31</sup>

A PIF irányelv definíciója szerint *passzív vesztegetésnek* minősül a hivatalos személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a maga vagy harmadik személy javára bármilyen előnyt kér vagy elfogad, vagy ilyen előny ígérését elfogadja azért, hogy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit. *Aktív vesztegetést* valósít meg az a személy, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a hivatalos személynek vagy rá tekintettel harmadik személynek bármilyen előnyt ígér, felajánl vagy ad azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.<sup>32</sup>

Az irányelv hatálya alá tartozó utolsó bűncselekményt, a *hűtlen kezelést* a pénzeszközök vagy vagyoni eszközök közvetlen vagy közvetett kezelésével megbízott hivatalos személy követheti el, amennyiben az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel vagyoni eszközöket, és ezáltal sérti az Unió pénzügyi érdekeit.<sup>33</sup>

Fontos kiemelni, hogy az EPPO rendelet az Európai Ügyészség Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában fennálló hatáskörét több szempontból is korlátok közé szorítja. Egyrészt a *HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételek (HÉA-csalások)*<sup>34</sup> vonatkozásában az Európai Ügyészség csak

<sup>31</sup> IV. pénzügyi irányelv 1. cikk (3) bekezdés

<sup>32</sup> PIF irányelv 4. cikk (2) bekezdés

<sup>33</sup> PIF irányelv 4. cikk (3) bekezdés

<sup>34</sup> Vö. GARAMVÖLGYI Balázs – KISS Anna: *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, különös tekintettel az Európai Ügyész jogintézményére. Beszámoló a 2016. január 17-én, a Legfőbb Ügyészségen megtartott kerekasztal-beszélgetésről.* Ügyészségi Szemle, 2016/1. 76-77; JACSÓ Judit: *Europäisierung des Steuerstrafrechts am Beispiel der gesetzlichen Regelungen in Deutschland, Österreich und Ungarn.* Bíbor Verlag, Miskolc, 2017. 121-122, 126-127.



abban az esetben rendelkezik hatáskörrel, ha a szándékos cselekmény vagy mulasztás az *Unió két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódik*, és legalább *10 millió euro összegű teljes kárt* okoz.<sup>35</sup> Az EPPO rendelet e rendelkezése összhangban van a PIF irányelv szabályozásával, hiszen a HÉA-csalás csak ezen feltételek együttes fennállása esetén tartozik a PIF irányelv hatálya alá.<sup>36</sup> Másrészt az EPPO rendelet rögzíti azt is, hogy a *közvetlen nemzeti adókkal kapcsolatos bűncselekmények* – beleértve a hozzájuk elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményeket is – semmilyen esetben sem tartoznak az Európai Ügyészség hatáskörébe.<sup>37</sup> Ez a szabály alapvetően azt célozza, hogy a kifejezetten tagállami pénzügyi érdekeket sértő és eddig is nemzeti szinten nyomozott adózással kapcsolatos deliktumok ne árásszák el az Ügyészséget.<sup>38</sup>

**3.2. A bűnszervezetben való részvétel.** Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő deliktumok mellett az Európai Ügyészség eljárhat a – nemzeti jogba átültetett – *2008/841/IB kerethatározatban*<sup>39</sup> meghatározott, *bűnszervezetben való részvétellel kapcsolatos bűncselekmények* tekintetében is, amennyiben az ilyen bűnszervezet által folytatott büntetendő tevékenység az Unió pénzügyi érdekeit sértő valamely bűncselekmény elkövetésére irányul.<sup>40</sup> Az Európai Ügyészség hatásköre kiterjedhet az ilyen bűnszervezetekben tagként, szervezőként vagy vezetőként való részvételre.<sup>41</sup>

A hivatkozott kerethatározat meghatározása szerint *bűnszervezet* alatt olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoportot kell érteni, amely összehangoltan működik, és amelynek célja az, hogy legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében. *Szervezett csoportnak* olyan csoport tekinthető, amelyet nem véletlenszerűen hoztak létre valamely bűncselekmény közvetlen elkövetésére, és amelyben nem szükségszerű, hogy a tagoknak formálisan meghatározott szerepe legyen, hogy a tagság összetétele állandó legyen, vagy, hogy a csoport kidolgozott szervezeti felépítéssel rendelkezzen.<sup>42</sup>

**3.3. A pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekhez kapcsolódó deliktumok.** Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket nagyon gyakran nem egyedül, hanem más bűncselekményekkel együtt követik el. Az EPPO rendelet ezért kiterjeszti az Európai Ügyészség hatáskörét minden *egyéb olyan*

<sup>35</sup> EPPO rendelet 22. cikk (1) bekezdés

<sup>36</sup> Lásd: PIF irányelv 2. cikk (2) bekezdés

<sup>37</sup> EPPO rendelet 22. cikk (4) bekezdés

<sup>38</sup> BÉKÉS Ádám – GÉPÉSZ Tamás: *Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás?* Iustum aequum salutare, 2019/2. 43.

<sup>39</sup> A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről [HL L 300., 2008. 11. 11., 42-45.]

<sup>40</sup> EPPO rendelet 22. cikk (2) bekezdés

<sup>41</sup> EPPO rendelet (57) preambulumbekzdés

<sup>42</sup> 2008/841/IB kerethatározat 1. cikk

*bűncselekmény*, amely *elválaszthatatlanul kapcsolódik* az Unió pénzügyi érdekeit sértő büntetendő cselekmények valamelyikéhez.<sup>43</sup>

Az Európai Ügyészség ily módon olyan bűncselekmények tekintetében is hatáskörrel rendelkezik, amelyek az Unió pénzügyi érdekei, mint szupranacionális uniós jogtárgyak<sup>44</sup> mellett és azokkal összefüggésben *tagállami jogi tárgyakat* is sértenek.<sup>45</sup> Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság a tagállami parlamentek szubszidiaritási kifogására adott válaszában hangsúlyozta, hogy az ilyen esetekben a hatékony igazságszolgáltatás érdekében áll a közös vádemelési tevékenység, hiszen ez a vádhatóságok és a bíróságok számára időmegtakarítással jár, miközben a terheltnek csak egyszer kell bíróság elé állnia. Hatáskör hiányába az egymással elválaszthatatlanul összekapcsolódó bűncselekmények ügyében rendszeres lehetne a párhuzamos nyomozási és vádemelési tevékenység, ami komolyan ronthatná a csalás elleni intézkedések hatékonyságát, és a *ne bis in idem* elvének sérelmével járhat.<sup>46</sup> Az Európai Ügyészség hatáskörének e bűncselekményekre való kiterjesztését tehát az *erőforrások hatékony felhasználásának elve*, a *tisztességes eljáráshoz való jog*, különösen az *eljárások időben történő befejezéséhez fűződő jog tiszteletben tartása*, valamint az *eljárások szükségtelen duplikálásának megakadályozása* indokolja.<sup>47</sup>

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel elválaszthatatlanul összefüggő bűncselekmények fogalmát a rendelet nem határozza meg, e tekintetben mindössze a *preambulum* ad irányutatást. Eszerint a fogalmat a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra tekintettel kell meghatározni, amely a *ne bis in idem* elv alkalmazásához releváns szempontként a *lényeges tények – teljes vagy lényegi – azonosságát*, azaz a térben és időben egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények fennállását írja elő. Az Európai Ügyészség abban az esetben élhet a hatáskörével, ha a bűncselekmények *elválaszthatatlanul kapcsolódnak* egymáshoz, és az *érintett bűncselekmény súlyosságát* tekintve, amelyet a *maximálisan kiszabható szankció* tükröz, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény a *meghatározó*. Mindazonáltal az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények esetében az Európai Ügyészség akkor is jogosult a hatáskörét gyakorolni, ha a szankció mértékét tekintve nem az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény a meghatározó, de az elválaszthatatlanul kapcsolódó másik bűncselekmény *kiegészítő jellegűnek* tekintendő, mivel az csupán *eszközként* szolgált az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez. Ez utóbbi eset különösen akkor valósulhat meg, ha a másik bűncselekményt az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez szükséges feltételek megteremtésének

<sup>43</sup> EPPO rendelet 22. cikk (3) bekezdés

<sup>44</sup> Vö. KARSAI Krisztina: *Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről*. Európai Jog, 2002/5. 19-20; LIGETI Katalin: *Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2005. 22.

<sup>45</sup> PETRUS Szabolcs: *Európai Ügyészség*. Európai Jog, 2017/4. 32.

<sup>46</sup> Lásd: COM(2013) 851. közlemény

<sup>47</sup> ALEXANDROVA, Vera: *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 17-18; BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47.

elsődleges céljával, például az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez szükséges anyagi vagy jogi eszközök, vagy az abból származó nyereség vagy termék biztosítása érdekében követték el.<sup>48</sup>

A leírtak alapján megfigyelhető, hogy a tárgyalási folyamatok során az Európai Ügyészség hatáskörének e szabályozása jelentős változásokon esett át. A rendelet végleges szövegéből *kikerült a járulékos hatáskörre utalás*, valamint a *hatékony igazságszolgáltatás érdekében történő hivatkozás* is. Az *azonos ténybeli alapok* fennálltára és a pénzügyi érdekeket sértő deliktum *meghatározó jellegére* már csak a preambulum tartalmaz utalást, ez utóbbi fokmérőjeként pedig megjelent a *bűncselekmény súlyosságának* követelménye, amelyet a preambulum értelmében a *maximálisan kiszabható szankció* tükröz.<sup>49</sup> Az EPPO rendelet értelmében ugyanis az Európai Ügyészség nem gyakorolhatja a hatáskörét, amennyiben a nemzeti jog alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció ugyanannyira vagy kevésbé súlyos, mint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció, kivéve, ha az utóbbi bűncselekmény eszközcselekményként szolgált az előbbi elkövetéséhez.<sup>50</sup>

Fontos kiemelni, hogy az elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények tényállásait és a büntetési tételeit alapvetően a *nemzeti jog* határozza meg, ami miatt az Ügyészség hatáskörének gyakorlása vélhetően nem lesz problémamentes.<sup>51</sup>

#### 4. Az Európai Ügyészség területi és személyi hatásköre

Az Európai Ügyészség területi és személyi hatáskörét érintően az EPPO rendelet alapvetően a *területi és az aktív személyi elvből* indul ki.<sup>52</sup> A rendelet értelmében a hatáskörébe tartozó bűncselekmények vonatkozásában az Európai Ügyészség akkor járhat el, ha az adott bűncselekményt *részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követték el*; valamely *tagállam állampolgára követte el*; vagy a tagállamok területén kívül olyan személy követte el, akire a *bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott a személyzeti szabályzat vagy az alkalmazási feltételek*. Az utóbbi két esetben további feltétel, hogy a tagállam joghatósággal rendelkezzen e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el.<sup>53</sup> Ezzel kapcsolatban a rendelet preambuluma rögzíti, hogy az Európai Ügyészségnek a lehető legszélesebb értelemben kell gyakorolnia hatáskörét, hogy az általa végzett nyomozások és vádhatósági eljárások a tagállamok területén kívül elkövetett bűncselekményekre is kiterjedhessenek.<sup>54</sup> Az időbeli hatályt érintően az EPPO rendelet kimondja, hogy az Európai Ügyészség hatásköreit a *rendelet*

<sup>48</sup> EPPO rendelet (54)-(56) preambulumbekzdés

<sup>49</sup> Lásd: BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47.

<sup>50</sup> EPPO rendelet 25. cikk (3) bekezdés. Vö. KUHL, Lothar: *The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud?* Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum, 3/2017. 139.

<sup>51</sup> BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47.

<sup>52</sup> CSONKA-JUSZCZAK-SASON: *i. m.* 129.

<sup>53</sup> EPPO rendelet 23. cikk

<sup>54</sup> EPPO rendelet (64) preambulumbekzdés

*hatálybalépését követően elkövetett*, hatáskörébe tartozó bűncselekmények vonatkozásában gyakorolhatja.<sup>55</sup>

## 5. Az Európai Ügyészség hatáskörének gyakorlása

Az EPPO javaslat eredetileg az Európai Ügyészség *kizárólagos hatáskörébe* utalta volna az Unió pénzügyi érdekeit sértő és az azokkal elválaszthatatlanul összekapcsolódó bűncselekmények ügyében történő nyomozási és vádemelési tevékenység lefolytatását.<sup>56</sup> Az EPPO rendelet végleges változata – a tagállamok nyomására – ugyanakkor szakított a kizárólagos hatáskör koncepciójával és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépést az Ügyészség és a nemzeti hatóságok közötti *megosztott hatáskörbe*<sup>57</sup> utalja.<sup>58</sup> Ezzel párhuzamosan az EPPO rendelet rögzíti, hogy az uniós szintű nyomozások és a vádhatósági eljárások következetességének biztosítása érdekében az Európai Ügyészség a nemzeti hatóságokhoz képest *elsőbbiséget élvez*, ami azt jelenti, hogy amennyiben az Ügyészség úgy határoz, hogy gyakorolja a hatáskörét, az illetékes nemzeti hatóságok ugyanazon büntetendő cselekmény vonatkozásában nem járhatnak el.<sup>59</sup> Az Európai Ügyészség elsőbbségének szabálya egyrészt a *lojális együttműködés elvéből*<sup>60</sup>, másrészt pedig azon *alapszerződésben megfogalmazott kötelezettségből*<sup>61</sup> vezethető le, miszerint a tagállamok – az Unióval együtt – kötelesek küzdeni a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.<sup>62</sup>

A megosztott hatáskör koncepciójával összhangban ugyanakkor az EPPO rendelet az több olyan esetet is megfogalmaz, amely fennállása esetén az *Európai Ügyészség nem, vagy csak további feltételek mellett gyakorolhatja hatásköreit*.

Egyrészt, amennyiben az érintett bűncselekmény az *Unió pénzügyi érdekeinek 10.000 eurónál kisebb kárt okozott vagy valószínűsíthetően okoz*, az Európai Ügyészség csak abban az esetben gyakorolhatja hatáskörét, ha

- a) az ügy uniós szinten olyan következményekkel jár, amelyek az Európai Ügyészség nyomozását teszik szükségessé, vagy

<sup>55</sup> EPPO rendelet 120. cikk (2) bekezdés

<sup>56</sup> EPPO javaslat 11. cikk (4) bekezdés és 14. cikk. Vö. CONINSX, Michele: *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of its Main Characteristics*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 29; KUHL: *i. m.* 137; LIGETI Katalin – WEYEMBERGH, Anne: *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 61.

<sup>57</sup> Vö. EPPO rendelet (13) preambulumbekkezdés

<sup>58</sup> BÉKÉS–GÉPÉSZ: *i. m.* 44, 46; CSONKA–JUSZCZAK–SASON: *i. m.* 128; MET-DOMESTICI, Alexandre: *The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act*. Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum, 3/2017. 144; POLT Péter: *Az európai ügyész*. In: Polt Péter – Belovics Ervin – Gellér Balázs – Ambrus István (szerk.): *Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 210; POLT: *i. m.* (2019) 514.

<sup>59</sup> EPPO rendelet 25. cikk (1) bekezdés. Vö. EPPO rendelet 27. cikk (5) bekezdés

<sup>60</sup> EUSz. 4. cikk (3) bekezdés

<sup>61</sup> EUMS. 325. cikk (1) bekezdés

<sup>62</sup> ALEXANDROVA: *i. m.* 15.

- b) fennáll a gyanúja annak, hogy az Unió tisztviselői vagy egyéb alkalmazottai, illetve az intézmények tagjai követték el a bűncselekményt.<sup>63</sup>

Másrészt az Európai Ügyészség *tartózkodik a hatásköre gyakorlásától*, és indokolatlan késedelem nélkül az *illetékes nemzeti hatóságok elé utalja az ügyet*, amennyiben:

- a) a nemzeti jog alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció ugyanannyira vagy kevésbé súlyos, mint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció, kivéve, ha az utóbbi bűncselekmény eszközcselekményként szolgált az előbbi elkövetéséhez; vagy
- b) indokolt azt feltételezni, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekménnyel az Unió pénzügyi érdekeinek okozott vagy valószínűsíthetően okozott kár nem nagyobb annak a kárnak a mértékénél, amelyet egy másik sértettnek (például a tagállamoknak) okoztak vagy valószínűsíthetően okoznak. Ez utóbbi esetben ugyanakkor az Európai Ügyészség – az illetékes nemzeti hatóság hozzájárulásával – mégis gyakorolhatja hatáskörét abban az esetben, ha az Ügyészség alkalmasabbnak látszik a nyomozás vagy a vádhatósági eljárás lefolytatására.<sup>64</sup>

Harmadrészt, amennyiben a bűncselekmény az *Unió pénzügyi érdekeinek 100.000 eurónál kisebb kárt okozott vagy valószínűsíthetően okoz*, és az Ügyészi Kollégium úgy ítéli meg, hogy a bűncselekmény súlyosságát vagy a konkrét ügyben lefolytatandó eljárás összetettségét figyelembe véve *nem szükséges uniós szintű nyomozást vagy vádhatósági eljárást lefolytatni*, és a *nyomozás, illetve a vádhatósági eljárás eredményessége így kívánja, általános iránymutatásokat* ad ki.<sup>65</sup> Ezen iránymutatások alapján a delegált európai ügyészek önállóan és indokolatlan késedelem nélkül határozhatnak úgy, hogy az *ügyet nem vonják a hatáskörükbe*, illetve, ha az Európai Ügyészség már megindította az eljárást, az állandó tanácsok az ügyet *átadhatják az illetékes nemzeti hatóságoknak*.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> EPPD rendelet 25. cikk (2) bekezdés

<sup>64</sup> Az EPPD rendelet 25. cikk (3)-(4) bekezdés. A rendelet (60) preambulumbekkezdése értelmében az Európai Ügyészség – többek között – akkor tekinthető alkalmasabbnak az eljárás lefolytatására, ha a bűncselekmény nemzetközi jellege és léptéke ezt indokolja, ha a bűncselekményben bünszervezet vesz részt, vagy ha egy adott típusú bűncselekmény súlyosan veszélyeztetheti az Unió pénzügyi érdekeit, az uniós intézmények hitelét és az uniós polgárok bizalmát. Ebben az esetben az Európai Ügyészségnek módjában kell állnia, hogy egy vagy több tagállam illetékes nemzeti hatóságainak beleegyezésével a hatáskörét gyakorolja, amennyiben más ilyen sértettnek vagy sértetteknek kárt okoztak.

<sup>65</sup> Az EPPD rendelet 27. cikk (8)-(9) bekezdése értelmében az iránymutatásokban a szükséges részletességgel meg kell határozni azokat a körülményeket, amelyekre az iránymutatások vonatkoznak, mindenekelőtt figyelembe véve a bűncselekmény jellegét, a helyzet sürgősségét, valamint az illetékes nemzeti hatóságok az iránti elkötelezettségét, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek az Unió pénzügyi érdekeit ért kár teljes megtérülése érdekében. A delegált európai ügyészek az iránymutatások egységes alkalmazása érdekében a minden határozatról tájékoztatják az illetékes állandó tanácsokat, és minden egyes állandó tanács évente jelentést tesz az Ügyészi Kollégium részére az iránymutatások alkalmazásáról.

<sup>66</sup> EPPD rendelet 27. cikk (8) bekezdés és 34. cikk (3) bekezdés

Az Európai Ügyészség köteles indokolatlan késedelem nélkül *tájékoztatnia az illetékes nemzeti hatóságokat* minden olyan határozatáról, amely hatáskörének gyakorlására vagy az attól való tartózkodásra vonatkozik. Ha az *Európai Ügyészség és a nemzeti ügyészségek nem értenek egyet* abban a kérdésben, hogy az *adott büntetendő cselekmény az EPPO rendelet hatálya alá tartozik-e*, a nemzeti szinten a vádhatósági hatáskörök elosztásának kérdésében döntésre jogosult, a tagállamok által meghatározott *nemzeti hatóságoknak* kell dönteniük arról, hogy ki kapja meg a hatáskört az ügyre vonatkozó nyomozás lefolytatására.<sup>67</sup> A fenti szabály azt jelenti, hogy a szupranacionális Európai Ügyészség hatáskörének tényleges gyakorlása vitás kérdések esetén nagyban a nemzeti hatóságok döntésétől függ.<sup>68</sup>

## 6. Az Európai Ügyészség hatáskörével kapcsolatos kritikai észrevételek

Az Európai Ügyészség felállítása jelentős mérföldkő az Európai Unió keretei között folytatott büntetőjogi együttműködés fejlődéstörténetében. Az Európai Ügyészség egy teljesen újszerű megközelítést tesz lehetővé az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelem terén, hiszen ez az *első olyan szupranacionális intézmény*, amely az Európai Unió egész területén, egységes szervként eljárva *önálló bűnügyi nyomozási és vádemelési jogkörrel* rendelkezik a pénzügyi érdekeket érintő bűncselekmények vonatkozásában. Az Európai Ügyészség *következetesebbé és koherensebbé* teheti az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépést, gyorsíthatja a büntetőeljárások lefolytatását, növelheti az ilyen deliktumokkal kapcsolatos *vádemelések és elítélések számát* és ezáltal a *csalárdan megszerzett uniós források visszatérítésének arányát*.<sup>69</sup>

Nem hallgatható ugyanakkor el, hogy az EPPO rendelet az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörére vonatkozó szabályozásának vannak olyan jellegzetességei, amelyek komoly kritikára adhatnak okot.

Egyrészt hangsúlyozni kell, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét érintő szabályzás egy *keretszabályozás*.<sup>70</sup> Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét és a bűncselekményi tényállásokat ugyanis *nem maga az EPPO rendelet*, hanem a *PIF irányelv* határozza meg, ami a jogforrási jellegéből adódóan nem közvetlenül alkalmazandó, hanem a tagállamoknak *át kell ültetniük rendelkezéseit a nemzeti jogukba*. Az implementáció során a tagállamok a legmesszemenőbbekig figyelembe vehetik a nemzeti jogrendszereik sajátosságait és jogi hagyományait, ez pedig azzal a következménnyel járhat, hogy az irányelvet átültető, és így az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményi

<sup>67</sup> EPPO rendelet 25. cikk (5)-(6) bekezdés

<sup>68</sup> BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47-48; CAIANIELLO: *i. m.* 121.

<sup>69</sup> CSONKA-JUSZCZA-SASON: *i. m.* 125-126; 132; KUHL: *i. m.* 137. Vö. JOUROVÁ, Vera: *The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money*. Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum, 2/2016. 96.

<sup>70</sup> POLT Péter: *Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tevei*. In: Hollán, Miklós (ed.): *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Magyarország az Európai Unióban 2004-2014*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 175.

tényállásokat meghatározó nemzeti jogszabályok között akár jelentős különbségek is lehetnek.

Ezzel összefüggésben további problémát jelent, hogy a PIF irányelv pusztán ún. *minimumharmonizációt* irányoz elő<sup>71</sup>, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak lehetőségük van az irányelv rendelkezéseire képest szigorúbb szabályokat bevezetni vagy fenntartani<sup>72</sup>, így például az irányelvben nem szereplő magatartásokat kriminalizálni, vagy az uniós jogalkotó által előírtaknál súlyosabb szankciót előírni.

A PIF irányelv minimumharmonizációs szabályozási technikáját jó tükrözik a *szankciókra vonatkozó rendelkezések*. Az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy a hatálya alá tartozó bűncselekményeket *legalább négy év szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel* rendeljék büntetni, amennyiben azok jelentős – 100.000 eurót, illetve HÉA-csalás esetén 10.000.000 eurót meghaladó – kárral vagy előnnyel járnak.<sup>73</sup> E rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy a bűncselekményekre irányadó büntetési tételkeret felső határát ne állapítsák meg négy évnél alacsonyabban, ennél súlyosabb szankciókat azonban előírhatnak. Hasonló, de fordított irányú eltérési lehetőséget biztosít a tagállamok számára az irányelv „*bagatellértékhatárra*” vonatkozó rendelkezése, mely szerint a 10.000 eurónál kisebb kárt okozó vagy előnyt eredményező bűncselekmények esetén a tagállamok a *büntetőjogi szankcióktól eltérő szankciók* kiszabását is előírhatják.<sup>74</sup> Az irányelv e rendelkezése úgyszintén pusztán lehetőséget biztosít a tagállamok számára a büntetőjogon kívüli szankció meghatározására, emiatt azonban előfordulhat, hogy ugyanazt a 10.000 eurós bagatellküszöböt el nem érő bűncselekmény az egyik tagállamban bűncselekménynek, a másik tagállamban pedig csak szabálysértésnek minősül.<sup>75</sup> Látható tehát, hogy a PIF irányelv szabályozásának e sajátosságai miatt az Európai Unió pénzügyi érdekeinek *egységes, az Unió egész területén azonos*<sup>76</sup> védelme nem érvényesül teljeskörűen, hiszen az irányelv egyes rendelkezései a tagállami büntetőjogok harmonizációja helyett a nemzeti büntetőjogi szabályok közötti különbségek fennmaradását eredményezhetik.

További problémát jelenthet ezzel kapcsolatban, hogy a tagállamoknak a PIF irányelvet *2019. július 6-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba*, az Európai Bizottságnak pedig csak *2021 júliusában* kell benyújtania a harmonizáció és az implementáció eredményeiről szóló *első értékelő jelentést*.<sup>77</sup> Mivel a tervek szerint az Európai Ügyészség 2020 novemberében kezdi meg működését, ez azzal a következménnyel járhat, hogy nem áll rendelkezésére a *tagállami jelentésektől*

<sup>71</sup> A PIF irányelv 1. cikke szerint az irányelv minimumszabályokat állapít meg az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem terén a bűncselekmények és a büntetőjogi szankciók fogalmának meghatározására vonatkozóan azzal a céllal, hogy az Unió e területre vonatkozó vívmányaival összhangban erősítse az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel szembeni védelmet.

<sup>72</sup> Lásd: PIF irányelv (16) preambulumbekendés

<sup>73</sup> PIF irányelv 7. cikk (3) bekezdés

<sup>74</sup> PIF irányelv 7. cikk (4) bekezdés

<sup>75</sup> Lásd: MADAI Sándor: *Nem csalás, de ámitás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez*. Miskolci Jogi Szemle, 2019/2. különszám, 2. kötet, 134-135.

<sup>76</sup> Vö. PIF irányelv (15) preambulumbekendés

<sup>77</sup> Lásd: PIF irányelv 17-18. cikk

*független, érdemi, objektív, összehasonlító információ* a tevékenységének anyagi jogi alapját megteremtő PIF irányelv tényleges átültetéséről.<sup>78</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Európai Ügyészség hatáskörének keretszabályozás útján történő meghatározása komoly problémák forrása lehet. Azzal, hogy az EPPO rendelet az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét a PIF irányelvre hivatkozva definiálja, az *Ügyészség tárgyi hatáskörét a PIF irányelv megfelelő tagállami implementációjához köti*, vagyis az irányelv megfelelő átültetése szükséges és elengedhetetlen előfeltétele az EPPO rendelet alkalmazhatóságának. A PIF irányelv minimumharmonizáció elvén alapuló szabályozási sajátosságai ugyanakkor azt eredményezik, hogy még a teljeskörű tagállami implementáció esetén is valószínűsíthető, hogy a *büntető anyagi jogi rendelkezések közötti különbséget teljes egészében továbbra sem szűnnek meg*. Ez azt jelenti, hogy az Európai Ügyészség nem lesz képes egységes büntetőjogi védelmet biztosítani az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés terén, hiszen a hatáskörébe tartozó bűncselekmények – a PIF irányelv tagállami implementációjától függően – különbözők lehetnek. Bár az Európai Ügyészség felállításával az Európai Unió célkitűzése az volt, hogy egy olyan szupranacionális vádhatóságot hozzon létre, amely az Unió egész területén egységesen tud fellépni a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekkel szemben, az EPPO rendelet hatásköri szabályai veszélyeztethetik az Ügyészség tevékenységének hatékonyságát, hiszen az Ügyészségnek a *büntető anyagi jogi szabályok egész variációjával* kell foglalkoznia.<sup>79</sup> Mindez a *legalitás elvének sérelmét* is eredményezheti.<sup>80</sup>

Mindezek miatt szerencsésebb megoldás lett volna, ha az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét és tényállásait a *valamennyi tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó EPPO rendeletben* határozták volna meg.<sup>81</sup> Ez természetesen a jelenlegi szabályozáshoz képest súlyosabb beavatkozást jelentett volna a nemzeti büntetőjog-rendszerekbe, érthető tehát, hogy a szuverenitásukat féltő tagállamok nem ezt a lehetőséget választották. Az Európai Ügyészség ugyanakkor csak abban esetben lesz képes hatékonyan és egységesen fellépni az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ellen, ha a hatáskörébe tartozó bűncselekmények között

<sup>78</sup> BÉKÉS–GÉPÉSZ: *i. m.* 46.

<sup>79</sup> BÉKÉS–GÉPÉSZ: *i. m.* 44-46; LIGETI Katalin: *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*. In: Galli, Francesca – Weyembergh, Anne (ed.): *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*. Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2013. 81-82. Vö. LIGETI–WEYEMBERGH: *i. m.* 65, 109-110; MISKOLCZI Barna: *Európai büntetőjog: elszalasztott, vagy csak elhalasztott lehetőségek?* Miskolci Jogi Szemle, 2019/2. különszám, 2. kötet, 162-163; PAWLIK, Marta – KLIP, André: *A Dissapointing First Draft for a European Public Prosecutor's Office*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 186-187; POLT: *i. m.* (2019) 514-515; WASMEIER, Martin: *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 147-148.

<sup>80</sup> MEIJ, Arjen: *Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 109-110.

<sup>81</sup> PAWLIK–KLIP: *i. m.* 186; WASMEIER: *i. m.* 147.



nincsenek nagyfokú eltérések. Mindezek alapján a tagállamok büntetőjogi szabályozásai közötti különbségek folyamatos csökkentése és fokozatos eliminációja elengedhetetlen előfeltétel ahhoz, hogy az Európai Ügyészség valóban *hozzáadott értéket* jelentsen az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén.

---

---