
Nemzetközi bűnügyi együttműködés újabb fordulat előtt

Polt Péter*

1. Előzmények

Jelen tanulmány abban a köztes állapotban került papírra, hogy az Európai Ügyészség (European Public Prosecutor's Office, EPPO) intézményét már az Európai Unió rendeletben létrehozta¹, azonban annak tényleges működésének előkészítésén még jelenleg is dolgoznak. Ez az új szupranacionális szerv, az Európai Unió büntetőjogi együttműködésének rendszerében jelentős fordulatot fog hozni. A téma hazai szempontból is aktuális: éppen az e kötetben köszöntött Farkas Ákos professzor vezetett egy nagy sikerű nemzetközi projektet az Európai Unió pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről.² Az alábbiakban különösen e nagy szabású projekt eredményei alapján szeretnék arra rávilágítani, hogy az EPPO létrejötte a korábban működő uniós szervek létjogosultságát nemhogy megkérdőjelezné, hanem épp ellenkezőleg: a Eurojust jelentősége éppen most értékelődik fel.

Az Európai Unió bűnügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően új szakaszába lépett. Az Európai Unió működéséről szóló szerződésből (a továbbiakban: EUMSZ)³ következik, hogy a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.⁴

Az Európai Unió létrejötte teljesen új távlatokat nyitott meg a bűnözés elleni küzdelemben. A bűnözés egyre inkább tapasztalható nemzetköziesedése, az új, határokon átnyúló bűnözési formák megjelenése fontos tényező. A szervezett bűnözés kontinenseken átívelő kiterjedése a nemzetállamokat új együttműködési formák bevezetésére és elmélyítésére készítette. A bűnügyi együttműködés

* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Legfőbb Ügyész

¹ lásd: 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.

² Hercule III. Projekt az OLAF finanszírozásával (projektszám: HUUNIMISKOLCPFI 786253)

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326, 2012.10.26., 47–390.

⁴ Lásd különösen EUMSZ 2. cikk, 37. cikk. Vö. MISKOLCZI Barna: Mulasztás? - Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül. *Ügyészek Lapja*, 2017/1. 25.

azonban éppen az állam szuverenitása következtében csak korlátozott lehet; a kooperáció, a koordináció és az egységesítés szintje természetesen alatta marad a belső jogban tapasztalhatónak. Az Európai Unió ezeket a kereteket feszíti szét, és a bűnözés elleni közös fellépést részben, vagy akár teljesen új útra tereli.

Európa ma az egységes igazságügyi térség megvalósítása felé halad, az Unió törekvései megjelennek a hagyományos bűnügyi együttműködés fejlesztésében, a jogharmonizáció elmélyítésében, az anyagi jogi és eljárásjogi intézmények egységesítésében, a büntetőjogi asszimiláció⁵ megvalósításában, de a szupranacionalitás felé való törekvésben is. Ezek a jelenségek elméleti és/vagy gyakorlati szinten egyszerre vannak jelen, komoly feladatot adva az Unió és a tagállamok valamennyi érintett szervének.

2. A Eurojust, mint a bűnügyi együttműködés centruma

A bűnügyi együttműködés új dimenzióinak nyitottak utat az EU tagállamok állam- és kormányfői az 1999 őszén tartott tamperei csúcstalálkozón. Az új elképzelések az Európai Uniónak, mint a szabadság, biztonság és jog térségének felépítését szolgálták, ezúttal már nem csak politikai nyilatkozatok, hanem konkrét intézkedések révén. A bűnözés elleni közös küzdelem hatékonyságának növelése a tamperei csúcs döntése szerint döntően az igazságügyi határozatok kölcsönös elismerésének elvén kell, hogy alapuljon. A kölcsönös elismerés elve feltételezi a másik tagállam iránti bizalmat, azt, hogy ott is ugyanolyan magas eljárásjogi standardok, garanciák és alapjogi követelmények érvényesülnek, így az ott törvényesen beszerzett bizonyítékok felhasználhatók más tagállamban is. Ennek révén kiküszöbölhető a jogsegély is, összességében egyszerűbbé és gyorsabbá válik a büntetőeljárás.⁶

A tamperei csúcs másik, a bűnügyi együttműködést alapjaiban érintő döntése az volt, hogy 2001 végéig fel kell állítani a Eurojustot (Judicial Cooperation Unit). A Eurojust az Európai Unió olyan igazságügyi szerve, amelynek feladata az igazságügyi együttműködés megkönnyítése, felgyorsítása, és mindenekelőtt a koordináció a súlyos, szervezett bűncselekmények elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében, amelyben tagként minden tagállam saját jogrendszerének megfelelően egy ügyészt, vagy ilyen hatáskörrel rendelkező bírót vagy rendőrt delegál.⁷

A Eurojust létrejöttében két tényező játszott meghatározó szerepet: az egyik, hogy az ezredfordulón az Európai Ügyészség létrehozása nagyon is napirenden volt: ekkor zajlott a Nizzai Szerződést és az intézményi reformokat előkészítő

⁵ Itt az EU jog szerinti „asszimiláció elvére” utalok, azaz arra, hogy a tagállamoknak saját pénzügyi érdekeikkel azonos szintű védelmet kell biztosítaniuk az EU pénzügyi érdekei védelmére. Ennek jogi alapja EUMSz 325. cikke, valamint az EU Bíróságának az esetjoga. (Korábban a Maastrichti Szerződés 209/A. cikke volt a jogalap.)

⁶ LÉVAI Ilona: *Az igazságügyi együttműködés szervei és mechanizmusai*. In: Polt Péter – Varga Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Complex, Budapest, 2013. 1489.

⁷ Tampere, European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, point 46

kormányközi konferencia, a Bizottság az Európai Ügyészség mellett szállt síkra.⁸ Amint a Eurojust felállításáról szóló Közleményében rámutatott, a „minőségi ugrást” szerinte az Európai Ügyészség létrehozása jelentené, mindenekelőtt a csalás elleni küzdelemben. Erre azonban a tagállamok nem mutatkoztak késznek, számukra az elfogadható alternatívát, mint kompromisszumos megoldást, a Eurojust jelentette, amelynek a Tanács általi létrehozása – majd a 2009. évi reformja is – nem a Bizottság javaslatára, hanem a tagállamok kezdeményezésre történt.

A másik fontos tényező a Eurojust létrejöttében a 2001. szeptember 11-i USA elleni terrortámadás volt. Ez nyilvánvalóvá tette a Eurojust mielőbbi felállításának szükségességét és jelentősen felgyorsította az egyébként komoly vitákat. A Eurojust felállítására a Tanács 2002. február 28-án kelt határozatával került sor,⁹ működését 2002. március 1. napján kezdte meg.

A Eurojustot a szerződések szintjén a 2001. február 26-án aláírt, majd 2003. február 1. napján hatályba lépett Nizzai Szerződés intézményesítette. 29. és 31. cikke a Eurojust számára feladatként a kiemelkedő tárgyi súlyú, valamint a több országot érintő büntetőeljárások hatékony koordinálását és előmozdítását írja elő.

A Eurojust alapvetően a tagállamok ügyészeiből álló, jogi személyiséggel rendelkező szerv, amelynek fő feladata büntetőügyekben a koordináció, és az együttműködés megkönnyítése. A koordináción belül a szervezet célja a súlyos, általában szervezeten elkövetett bűncselekmények esetében a nemzetközi bűnügyi jogsegéllyel és kiadatással, így elsősorban az európai elfogatóparanccsal összefüggő kérelmek végrehajtásánál az együttműködés javítása, valamint a rendelkezésre álló eszközökkel és erőforrásokkal a tagállamok hatóságai által folytatott eljárások eredményességének növelése.¹⁰

A Eurojust lényegében bármilyen, általa súlyosnak ítélt bűncselekmény esetében rendelkezik hatáskörrel. Néhány bűncselekménycsoport azonban külön is nevesített, így elsősorban azok a bűncselekmények, amelyekre a Europolnak is van hatásköre. Nevesített a terrorizmus, kábítószer-, emberkereskedelem, embercsempészet, nukleáris anyagok tiltott kereskedelme, gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények, okirat-, és termékhamisítás, pénzmosás, számítógépes bűncselekmények, csalás, korrupció, pénzügyi bűncselekmények, környezetet károsító bűncselekmények.¹¹ Ki kell emelni a bűnszervezetben való részvételt is, mivel ezzel külön tanácsi dokumentum foglalkozik¹², és az ezekkel halmazatban lévő más bűncselekményeket.

⁸ Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms: The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor, 29 September 2000, COM (2000) 608 final
<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=9g35Js7R5mJ9JTtfsP941pPJy62cNIIM2vJB0Ww3Qn2vNfhqhpz!469751194?docId=210441&cardId=210441>

⁹ A Tanács 2002. február 28-i 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából a Eurojust létrehozásáról.

¹⁰ GARAMVÖLGYI Balázs: *A Eurojust felépítése és működése*. In: Kondorosi – Ligeti (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009. 300.

¹¹ 2002/187/IB tanácsi határozat 4. cikk (1) bekezdés b) pont.

¹² A Tanács 1998. december 21-i 98/733/IB együttes fellépése az Európai Unió tagállamaiban a bűnszervezetben való részvétel bűncselekményre nyilváníásáról.

A Eurojustban minden egyes tagállamot egy-egy nemzeti tag képvisel. A nemzeti tagok összességéből álló Kollégium a Eurojust legfőbb szerve, hatáskörét plenáris üléseken gyakorolja. A plenáris ülések foglalkozhatnak konkrét büntetőügyekkel is, mivel a nemzeti tagok szükség szerint itt ismertethetik az általuk írásban beterjesztett konkrét ügyeket.

A Eurojustnál a konkrét büntetőügyek intézése írásban és úgynevezett „koordinációs értekezleteken” zajlik. Összehívását a Kollégium, illetve egy vagy több nemzeti tag kezdeményezheti. A koordinációs értekező a közvetlen információcsere fontos fóruma, ahol a résztvevők kölcsönösen kicserélik az adott ügyben rendelkezésükre álló információkat, és meghatározzák, hogy a sikeres eljárás érdekében milyen intézkedéseket szükséges tenni.

A sokoldalú Eurojust támogatás szempontjából is igen hatékony együttműködési instrumentum a közös nyomozócsoport (joint investigation team, JIT). A közös nyomozócsoport létrehozását – mint a bűnügyi jogsegély sajátos formáját – az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én aláírt egyezmény tette lehetővé. Mivel az egyezmény ratifikációja vontatottan haladt, a Tanács az egyezmény releváns szövegével azonos tartalmú kerethatározatot bocsátott ki 2002. június 13-án a közös nyomozócsoportokról. A közös nyomozócsoportok népszerűsítésében, az azokra vonatkozó elméleti és gyakorlati ismeretek felhalmozásában és terjesztésében a Eurojust kezdettől fogva komoly szerepet vállalt, egyebek mellett azzal is, hogy 2005 óta otthont ad a Tanács által akkor felállított közös nyomozócsoport szakértői hálózat találkozóinak, sőt a Eurojust támogatások pályázat útján történő szétosztását is végző JIT Titkárságának is, továbbá a közös nyomozócsoportnak dedikált weboldalt működtet.¹³ 2017-ben Magyarország részvételével 8, 2018-ban 16 közös nyomozócsoport alakult. Ilyen léptékű növekedés a korábbi években még nem volt tapasztalható.

Az ügyészi jogkörök harmonizálása indukálta a Eurojust Határozat módosítását 2008-ban.¹⁴ A tagállami bázis erősítése volt a cél minden tagállamban egy quasi Eurojust nemzeti iroda létrehozásával, amelynek elnevezése „Eurojust Nemzeti Koordinációs Rendszer”. Vezetője az ezzel megbízott Eurojust nemzeti levelező (national correspondent), aki egyúttal a nemzeti tag – hazai munkavégzési helyen szolgálatot teljesítő – helyettese a Legfőbb Ügyészségen. Alapvetően koordinatív feladatokat lát el, továbbá biztosítja a Eurojust felé az információáramlást, vagyis azt, hogy a Eurojust hatékony és megbízható módon kapja meg a kötelező tagállami jelentéseket. Segít annak eldöntésében, hogy az adott ügygel a Eurojustnak vagy az Európai Igazságügyi Hálózatnak indokolt-e foglalkoznia. Összehangolja az adott tagállamban a Eurojust nemzeti levelező, a Eurojust terrorizmus elleni nemzeti levelező, az Európai Igazságügyi Hálózat nemzeti levelezője és kapcsolattartói, a közös nyomozócsoportok hálózatának nemzeti szakértője, a népirtás, emberiség elleni és háborús bűncselekmények ellen hálózat kapcsolattartója, a vagyon-visszaszerzési hivatalok hálózatának kapcsolattartója,

¹³ <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/historical-background.aspx>

¹⁴ A Tanács 2008. december 16-i 2009/426/IB határozata a Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról, és a 2/2014. (I. 31.) LÜ utasítás.

valamint a korrupció elleni hálózat kapcsolattartója e minőségben folytatott tevékenységét, kapcsolatot tart a Europol nemzeti irodával.¹⁵

A Eurojust első tizenöt évének (2002-2017) tevékenysége mindenképpen pozitívan értékelhető. 2002 és 2017 között a súlyos, határon átnyúló bűncselekmény kapcsán kezdeményezett Eurojust-közreműködés mintegy megtízszereződött.¹⁶ A magyar nemzeti tag évről-évre több ügyet kezdeményez, és szintén növekvő arányban tesz eleget megkereséseknek.¹⁷ A 2015-2017. években a Eurojust ügyek 64%-a volt az Európai Unióban kiemeltként kezelt bűncselekményekkel, sorrendben csalással, kábítószerrel visszaéléssel, bűnszervezettel, emberkereskedelemmel, terrorizmussal, számítástechnikai visszaéléssel, illegális bevándorlással és vesztegetéssel kapcsolatos ügy.

Az Európai Ügyészség tervezett hatáskörét képező, az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv hatálya alá tartozó, szintén kiemeltként kezelt bűncselekmények az összes Eurojust ügy 2,4%-át tették ki. A magyar nemzeti szekció 2017-ben 244, 2018-ban 269 új két, vagy többoldalú koordinációt igénylő Magyarország felé, illetve Magyarország által kezdeményezett üggyel foglalkozott.

A Eurojust kétséget kizáróan sikertörténetként értékelhető, jóllehet az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos hatásköre korlátozott maradt. Az ügyforgalmi statisztikák összevetésével megállapíthatjuk, hogy a PIF bűncselekmények száma minden éven nagyon alacsony (2-4%), ugyanakkor számos ÁFA-csalás ügyben a Eurojust sikeresen intézkedett.

A Visegrádi négyek legfőbb ügyészeinek éves rendes találkozóin elfogadott nyilatkozatok¹⁸ minden évben kitérnek az Európai Ügyészség aktuális kérdéseire. 2018-ban a hazánkban (Visegrádon) tartott hetedik és a 2019-ben Varsóban tartott nyolcadik megbeszélésen is áttekintették az Európai Ügyészség felállításával kapcsolatos nyitott kérdéseket, valamint a leendő Európai Ügyészség és a Eurojust kapcsolatrendszerét. Megjegyzem, hogy nemcsak a Visegrádi 4 ország legfőbb ügyészei, de az Európai Unió tagállamainak legfőbb ügyészei is elismerik a Eurojust kiemelten fontos szerepét, amelynek legutóbb éppen Tallinnban tartott tanácskozásukon adtak éppen hangot.¹⁹

¹⁵ Hazánkban a Eurojusttal és az Európai Igazságügyi Hálózattal kapcsolatos ügyészi tevékenységről lásd: a 2/2014. (I. 31.) legfőbb ügyészi utasítást.

¹⁶ A Eurojust 2017-es éves jelentése szerint 2002-ben 202 ügyben járt el a szervezet, míg 2017-ben 2550 ügyben. Az ügyek száma a kimutatás szerint minden évben növekszik, az elmúlt két-három évben is közel 15%-os ügyszám-növekedés figyelhető meg. A Eurojust 2017-es éves jelentése. Hága, 2017. 10.

¹⁷ Lásd a Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolóját az ügyészség 2014. évi tevékenységéről (B/4680) 47-50.

¹⁸ A nyilatkozatok szövegei az ügyészség honlapján elérhetőek: www.ugyeszeseg.hu.

¹⁹ Network of Public Prosecutors or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union. <https://www.prokuratuur.ee/et/nadal/nadal-tallinn-2019>

3. Az Európai Ügyészség, az új fórum

Az Európai Ügyészség (EPPO)²⁰ egyhangú döntéssel történő felállítását a hosszas tárgyalások ellenére végül csak felemás módon sikerült megvalósítani. A Bizottság 2013. július 17-én közzétett, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet tervezete, majd az azt követő egyéb javaslatok nem hozták meg a szükséges konszenzust, hiszen nem csupán a Bizottság által favorizált centralizált, illetve a Tanács által támogatott kollégiumi modell megvalósításában térnek el a vélemények, hanem számos egyéb tartalmi és formai kérdésben is.

Az EUMSZ 86. cikke kimondja, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben a Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A 86. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Ügyészség e bűncselekmények esetén hatáskörrel rendelkezik a tettesek és részesek felkutatására, a nyomozás lefolytatására és a bíróság elé állításukra. Ugyanakkor az Európai Ügyészség feladata a 2017/1371. Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv értelmében az ilyen bűncselekményekhez elválaszthatatlanul kapcsolódó egyéb bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás, illetve bíróság elé állítás teljesítése is.

Az EUMSZ 86. cikkelyre való hivatkozás annyiban nem teljesült, hogy az Európai Ügyészség nem a Eurojust jogutódjaként jön létre, hanem attól függetlenül, míg a Eurojust megtartja korábbi hatáskörét, és a két intézmény, bár az elképzelések szerint szoros együttműködésben, de mégis párhuzamosan fog működni. Ez a megoldás már önmagában egyfajta hatékonysági deficitet jelenthet. Az erőforrásokat ugyanakkor megosztja, és ez akár a Eurojust eddigi kiváló és hasznos teljesítményének a romlásához is vezethet.

A joghatóság tekintetében az Európai Ügyészség érvényesíti mind a területi, mind pedig a személyi elvet. Így hatáskörrel rendelkezik azokra a cselekményekre, amelyeket részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követtek el, illetve bármely tagállam állampolgára követte el, feltéve, hogy az adott tagállam is rendelkezik joghatósággal e személy fölött.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény gyanújával terhelt esetek több csatornán juthatnak el az Európai Ügyészséghez. Így az uniós intézmények, valamint a tagállami hatóságok késedelem nélkül kötelesek jelenteni minden ilyen büntetendő cselekményt. A már megindított eljárások tekintetében az eljáró hatóság ugyancsak késedelem nélkül tájékoztatja az Európai Ügyészséget annak érdekében, hogy az utóbbi döntsön a hatáskörbe vonás jogával. Az Európai Ügyészségnek átadott információkat az ügyészség a belső eljárási szabályok szerint megvizsgálja és eldönti, hogy van-e alapja a nyomozás megindításának, illetve a saját hatáskörbe vonásnak. Az Európai Ügyészség is köteles arra, hogy ha tudomást szerez a hatáskörébe nem tartozó bűncselekményekről, akkor tájékoztatja az illetékes nemzeti hatóságokat és átadja a releváns bizonyítékokat.

²⁰ European Public Prosecutor's Office (EPPO)

Az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok a rendelet szerint megosztott hatáskörrel rendelkeznek, azaz az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetén az Európai Ügyészségnek jogában áll eldönteni, hogy mely ügyekkel foglalkozzon. E megosztott hatáskör alapvető indoka, hogy a rendelet szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése, azok léptéke és hatásai miatt, uniós szinten valósítható meg hatékonyabban, azaz megvalósul az egyébként megkövetelt szubszidiaritás elve. Ezzel megszűnik az ilyen bűncselekmények üldözésének széttagoltsága, az egységes fellépés egyben hatékonyabb megoldást is jelent. Ez a megoldás kielégíti az EUSZ 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvét, továbbá megfelel az ugyanebben a cikkben meghatározott arányosság elvének is, mivel a lehető legkisebb mértékben avatkozik be a tagállamok rendjébe és intézményi struktúrájába.

Az Európai Ügyészség hatásköre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre terjed ki. Ezeket a bűncselekményeket a PIF irányelv határozza meg.²¹ Az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok ugyanakkor megosztott hatáskörrel rendelkeznek, ennek megfelelően áfa bűncselekmény esetén – az arányosság elvét szolgálva – a 10 millió euró kárt okozó²² bűncselekmények feletti kárösszegnél tartozik az európai ügyész hatáskörébe az adott elkövetés.²³

Az Európai Ügyészség ugyanakkor hatáskörrel rendelkezik olyan bűncselekményeknél is, amelyeket a 2008/8/41/IB. kerethatározatban meghatározott bünszervezetben valósítottak meg, ha a cselekmény az Európai Unió pénzügyi érdekeit sérti, vagy azt is sérti. Az Európai Ügyészség eljárhat bármely más kapcsolódó bűncselekmény esetében is, kivéve, ha azok büntetési tétele súlyosabb, mint az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekmény. A közvetlen nemzeti adókkal kapcsolatos bűncselekmények viszont nem tartoznak az Európai Ügyészség hatáskörébe.

Az Európai Ügyészség az adott ügyekben nyomozást indít, vagy él a saját hatáskörbe vonás jogával. Ez esetben a nemzeti hatóságok ugyanebben az ügyben nem járhatnak el. Amennyiben tízezer eurónál kisebb kárt okozó cselekményről van szó, akkor az Európai Ügyészség csak akkor jár el, ha az uniós szinten olyan következményekkel jár, amelyek ezt szükségessé teszik, illetve fennáll a gyanúja annak, hogy uniós tisztviselő, alkalmazott, vagy intézmény tagja szerepel elkövetőként. Kapcsolódó bűncselekmény esetén a nemzeti hatóság jár el, ha annak büntetési tétele súlyosabb, kivéve abban az esetben, ha ez a cselekmény nélkülözhetetlen eszköz-cselekményeként szolgál az unió érdekeit sértő bűncselekménynek.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. július 5-i 2017/1371/EU irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 198., 2017.7.28., 29-41.

²² EPPO rendelet 22. cikk (1) bek.

²³ „A PIF irányelv tehát a küszöbérték miatt a bűncselekmények sokkal szűkebb körére terjed ki, vagyis a védelem foka sokkal alacsonyabb. Ezzel sérül az EUMSZ 325. cikke szerinti hatékony és elrettentő védelem elve, illetve az a hatékonysági követelmény, amit maga az Irányelv is felállít többek között a (23) preambulumbekzdésében, a 7., 9., 12., és 15. cikkben.” Lsd.: MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése*. PhD értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskola, 2018. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/miskolczi-barna/miskolczi-barna-muhelyvita-ertekezes.pdf>

Ha az Európai Ügyészség a nyomozás során arra a következtetésre jut, hogy a nyomozás alapját képező tényállás nem tartozik az Európai Ügyészség 22. és 23. cikk szerinti hatáskörébe, akkor az állandó tanács arról dönt, hogy az ügyet késedelem nélkül átadja az illetékes nemzeti hatóságoknak. Ugyanez történik, ha az kerül megállapításra, hogy a rendelet 25. cikke 2. és 3. bekezdésében meghatározott különös feltételek már nem állnak fenn.

Mérlegelési jogkörben az ügyészi kollégium dönthet arról, hogy a százezer eurónál kisebb kárt okozott bűncselekmény, amennyiben a súlyossága vagy a konkrét ügyben lefolytatandó eljárás összetettsége ezt indokolja, nem feltétlenül igényel uniós szintű nyomozást vagy vádhatósági eljárást. Ebben az esetben az ügyészi kollégium megfelelő általános iránymutatásokat ad ki, és ezekre alapozva az állandó tanács dönthet úgy ismételtén, hogy az adott ügyet átadják az illetékes nemzeti hatóságoknak.

Az átadás hatályosulásához az illetékes nemzeti hatóságok hozzájárulása szükséges. Amennyiben ugyanis az illetékes nemzeti hatóság nem fogadja el az adott ügynek a 2. és 3. bekezdéssel összhangban történő átvételét, akkor az Európai Ügyészség lesz illetékes arra, hogy az ügyben a vádeljárást lefolytassa, illetve az eljárást megszüntesse. Erre a nemzeti hatóságnak 30 napon belül kell nyilatkoznia. A nemzeti hatóság ugyanakkor, ha az Európai Ügyészség a 39. cikk 3. bekezdésével összhangban az eljárás megszüntetését kívánja eszközölni, a nemzeti hatóság dönthet úgy, hogy nyomozást indít, és ilyen esetben az Európai Ügyészség átadja az ügy aktáját.

Amennyiben az ügy nem kerül átadásra, az eljáró delegált európai ügyész a 35. cikk értelmében a nyomozást befejezi és jelentést nyújt be az ügyet felügyelő európai ügyésznek, amelyben összefoglalja az ügy lényegét, valamint egy határozat tervezetet hoz, hogy az ügyben a nemzeti bíróság előtt lefolytassák-e a vádhatósági eljárást, illetve az eljárás megszüntetésére, vagy egyszerűsített vádhatósági eljárásra kerüljön-e sor. Az eljárás átadását is ebben a dokumentumban kell rögzíteni. Az ügyet felügyelő európai ügyész továbbítja a dokumentumot az illetékes állandó tanácsnak és mellékelheti ehhez a saját megállapításait is. Az állandó tanács hozza a határozatot a delegált európai ügyész javaslata alapján, és a delegált európai ügyésznek ezt a döntést kell végrehajtania.

Amennyiben a delegált európai ügyész a vádemelés mellett teszi le a voksát, az állandó tanács a 35. cikkben meghatározott eljárásnak megfelelően huszonegy napon belül dönt a vád tervezetéről. Az állandó tanács nem határozhat úgy, hogy megszünteti az eljárást, ha a delegált ügyész az ügy bíróság elé vitelét javasolja. Amennyiben nem történik döntés huszonegy napon belül, a delegált európai ügyész javaslata elfogadottnak minősül.

Joghatósági összeütközés esetén főszabályként a vádhatósági eljárást az eljáró delegált európai ügyész tagállamában kell megindítani. Az állandó tanács a benyújtott jelentésre figyelemmel ettől eltérhet, és kellően indokolt utasítást adhat az említett tagállam delegált európai ügyészének. Amennyiben több személy ellen folyik eljárás több ügyben, ezek az ügyek egyesíthetők, ha ugyanazok a személyek szerepelnek benne, és ilyenkor egyetlen olyan tagállam bírósága előtt folytatódhat le az eljárás, amely joghatósággal rendelkezik.

Az elsőfokú eljárást követően a vádhatóságnak kell döntenie arról, hogy fellebbez-e. Ilyenkor a delegált európai ügyész határozat tervezetét tartalmazó jelentést nyújt be az illetékes állandó tanácsához, amely a kérdésben utasítást adhat. Amennyiben erre nincs idő, a delegált ügyész az állandó tanács utasítása nélkül is benyújthatja a fellebbezést. Az állandó tanács ezt követően a fellebbezés fenntartására vagy visszavonására utasíthatja a delegált európai ügyészt.

A bírósági eljárás során a nemzeti bíróság szabadon értékeli a terhelt vagy az európai ügyészség által előterjesztett bizonyítékokat, nyilvánvalóan a hazai jogrendnek megfelelően. A bizonyítékok elfogadása ugyanakkor nem tagadható meg csupán azon az alapon, hogy egy adott bizonyítékot egy másik tagállamban vagy egy másik tagállam jogával összhangban szerezték be.

4. Összegzés

Össességében az EPPO rendelet sokat javult a Bizottság eredeti tervezetéhez képest. Az egyik legfontosabb változásnak a Bizottság által képviselt office-moddellel szembeni kollégiumi modell elfogadása tekinthető. Ez formálisan a szuverenitás irányába tett engedmény, hiszen a kollégiumi modellel a tagországok által jelölt európai ügyészek a stratégiai döntések kialakításában jóval nagyobb szerepet kapnak. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy ezek az európai ügyészek az Európai Ügyészségen belül nem saját tagállamunkat képviselik, hanem az Európai Unió tisztségviselőinek számítanak. Ezzel ez az Európai Ügyészség kollégiumi modellje alapján tér el a Eurojust kollégiumi modelljétől, ahol a kollégiumot a tagállamok által delegált nemzeti tagok alkotják, akik továbbra is az adott állam ügyészségét képviselik.

Kétségtelen eredménynek könyvelhető el ugyanakkor, hogy a PIF bűncselekmények üldözése a rendelet szerint már nem az Európai Ügyészség kizárólagos hatásköre, megosztott hatáskorról beszélhetünk az Európai Ügyészség és a tagállami hatóságok között. Így tagállami hatáskörben maradhatnak azok az esetek, amikor a PIF bűncselekmény és az ahhoz kapcsolódó járulékos bűncselekmény büntetési tételének felső határa megegyezik.

Az EPPO jelenlegi információink szerint egyelőre két körben kap hatáskört: a EU pénzügyi érdekeinek védelme és a terrorizmus elleni küzdelem.²⁴ Bár e területek kétséget kizáróan a nemzetközi bűnügyi együttműködés legfontosabb tárkörei közé tartoznak, az EPPO rendelet mégis felemás módon közelíti meg a kítűzött célját. Az intézmény ugyanis akkor is megkezdte a működését, ha közben több lényeges kérdést még nem válaszolt meg. Ilyen különösen a harmadik és kimaradó országokkal való együttműködés, a forum shopping kezelése, a belső hatékonyság problémái, vagy a tagállami szuverenitás kérdései. Egyáltalán, ha leásunk az eljárás részleteibe, nehéz az igazi "hozzáadott értéket" megtalálni a

²⁴

https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en#moreinformation

jövőbeli Európai Ügyészség tevékenységében - úgy, hogy a legtöbb vonatkozó kérdésben már van létező és működő együttműködés az EU-ban.

Egyet kell érteni a 2016-os Weyembergh-jelentéssel,²⁵ amely az akkor még rendelet-tervezet alapján kevesellte a Eurojust speciális lehetőségeinek és tapasztalatainak hasznosítását. Éppen ellenkezőleg félt lehet, hogy a Eurojust eddigi nagyon sikeres működési formáit ezen a területen – mint amilyenek a közös nyomozócsoportok – kevésbé hatékony formákkal váltják fel. Kérdéses lehet az is, hogy a Eurojust számára biztosított pénzügyi és humán erőforrások az Európai Ügyészség felállítása után nem fognak-e csökkenni. Ez a legkevésbé sem lenne kívánatos fejlemény, hiszen megítélésem szerint a Eurojust az európai uniós bűnügyi együttműködés egyik legjobban működő intézménye.

A cél világos: olyan hatékony, átlátható és gyors igazságszolgáltatást kell Európában kialakítani, amely határokon átnyúlva képes mind nemzeti szinten, mind pedig az Európai Unió szintjén általános és speciális bűnügyi problémákat kezelni. Amikor a hozzáadott értéket vizsgáljuk, a létező és tervezett intézményrendszer jogi megoldásain belül, mindig számolnunk kell az alternatívák lehetőségével, és össze kell hasonlítanunk a lehetséges modelleket.

Meggyőződésem, hogy európai uniós szinten az intézményrendszer tekintetében reális és jól működő alternatíva a hálózatos együttműködés rendszerének továbbfejlesztése, amelynek fő jellegzetessége, hogy inkább a tagállami struktúrákra és jogrendszerekre hagyatkozik, megerősített együttműködést hozván egyidejűleg létre az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének területén.

²⁵ Anne WEYEMBERGH – Chloé BRIERE: *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) - study for the LIBE Committee* (2016)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf)