

**URBÁN DÁVID\***

## **Egyes büntető eljárásjogi kérdések az Európai Ügyészség jövőbeni működésével kapcsolatban**

### *I. Bevezetés*

Az Európai Unió, és vele együtt az európai integráció folyamatosan fejlődik. Egyszerű és magától értetődő tételmondat, ám az európai bűnügyi együttműködést, és különösen az Európai Ügyészség felállításának kérdéseit tárgyalva elengedhetetlen e megállapítás nyomatékosítása. Hiszen ahogy jelenleg az EPPO-hoz (European Public Prosecutor's Office, Európai Ügyészség) való csatlakozás a kimaradó tagállamok számára a szuverenitás súlyos megsértését és egy föderatív Unió rémképét – egyben más ízlés szerint az európai együttműködés utópiájának egy fontos elemét – jelenti vagy jelentené, úgy tűnt lehetetlen vágyalomnak a megelőző évtizedekben az uniós polgárság intézményének, vagy a szabadság, biztonság és jog térségének kialakulása. Jelen dolgozat megírását éppen ez az EPPO-t körbelengő harc ihlette a nemzetek feletti víziót támogató és a tagállami szuverenitást védő álláspontok között. Mivel az Unió közeljövőbeli fejlődésének egyik, ha nem a legfontosabb kérdése az Ügyészség majdani sikere vagy kudarca, érdemes körbejárni annak elméleti hátterét, feladatait, céljait, valamint a tagállamok jogrendszerében való elhelyezkedését. Így jelen dolgozat bevezetéséül az EPPO elméleti-történeti hátterének rövid ismertetése szolgál, amelynek célja annak bizonyítása, hogy az Európai Unió működésében a következő logikus és organikus lépés az Európai Ügyészség kiépítése. Ezt követi az Ügyészség tervezett feladat- és hatáskörének, szervezetének és működésének részletes ismertetése, alapvetően büntető eljárásjogi szemüvegen keresztül vizsgálva azt, hogy hogyan és miért lehet képes ez az új uniós szerv hatékonyabban eljárni, mint a meglévő tagállami hatóságok. Szükségesnek találtam kitérni egyes olyan eljárásjogi hiányosságokra és szabályozási hibákra is, amelyek feloldása szükséges lesz ahhoz, hogy az Ügyészség maradéktalanul és konfliktusmentesen betölthesse a neki szánt szerepet. Végül annak vizsgálatára kerül sor, hogy a hatályos magyar büntető eljárásjogi szabályozás milyen változtatásokkal lenne felkészíthető az EPPO-hoz való esetleges jövőbeli csatlakozásra. A dolgozat zárásában pedig az összeg-

---

\* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

zésen és a konklúziók levonásán túl röviden kitérek az Ügyészség jövőbeli fejlődésének esetleges irányvonalaira is.

## *II. Az EPPO életre hívásának okai és folyamata*

A jelen dolgozat lényegi tartalmát adó kérdések és problémák vizsgálata előtt még meg kell válaszolnunk egy igen alapvető és elengedhetetlen kérdést: mi is az Európai Ügyészség? Erre a választ az Ügyészség felállításáról szóló tanácsi rendeletben<sup>1</sup> és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (a továbbiakban: EUMSZ) találhatjuk meg. A szerv létrehozásának alapvető célját az utóbbi határozza meg, amely szerint annak feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése.<sup>2</sup> A Rendelet már természetesen egzaktabban fogalmaz, pontosan kijelölve az EPPO működésének kereteit: ez alapján nyomoz az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőivel és azok büntársaival szemben, továbbá velük szemben felel a vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint bíróság elé állításukért. Az Európai Ügyészség tehát uniós szervként ügyészi feladatokat lát el tagállami büntetőeljárásokban.<sup>3</sup> Mindez példátlanul nagy előrelépésnek tűnhet az Unió és annak bünygyi együttműködésének fejlődésében, hiszen e területen korábban fel sem merült egyes operatív feladatok uniós szintre emelésének lehetősége; a Rendelet szabályozását alaposabban vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy ezt a lépést az Unió és a tagállamok továbbra sem tették meg, de az efelé vezető útnak kétségtelenül egy fontos újabb mérföldkövét érte el az integráció. Mindenesetre az eredeti célkitűzés az Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) által kétségtelenül ez, vagyis az operatív jogkörök szupranacionális szintre emelése lett volna, így érdemes végigkövetni azt az utat, amelyet az Ügyészség gondolata és elméleti háttere bejárt azok fogantatásától egészen a szerv tényleges megszületéséig, hogy jobban megérthessük, miért is a Rendelet formája szerint áll fel az EPPO.

Az Unió (ekkor még Európai Gazdasági Közösség) költségvetés tagállamok általi kezelése, és annak során a pénzügyi forrásokra elkövetett bűncselekmények problémája már az 1980-as években egyértelműen jelentkezett, és ahogy az együttműködés erősödésével nőtt az elérhető források mértéke, úgy nőtt az éves jogsértésekkel okozott költségvetési hiány.<sup>4</sup> Az OLAF jelentései alapján a bűncselekményekkel okozott költségvetési hiány továbbra is növekvő tendenciát mutat, évente több mint 300 millió euró nagyságú deficit keletkezik az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények által.<sup>5</sup> Azonban ez a hiány minden valószínűség szerint több okból kifolyólag koránt sem egyenlő a

<sup>1</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. pp. (a továbbiakban: Rendelet)

<sup>2</sup> EUMSZ, 86. cikk (2)

<sup>3</sup> *Rendelet*, 4. cikk

<sup>4</sup> LIGETI KATALIN – MARLETTA, ANGELO: The European Public Prosecutor's Office: What Role for OLAF in the Future? In: ĐURĐEVIĆ, ZLATA – IVIČEVIĆ KARAS, ELIZABETA – SHANAHAN, EAMONN (eds.): European Criminal Procedure Law in Service of the Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges. Croatian Association of European Criminal Law, Zágráb, 2016. 53-54. pp.

<sup>5</sup> ITALÁ, VILLE: *The OLAF Report 2018. Publications Office of the European Union*. Luxembourg, 2019. 12. p.

teljes jogsértésekkel okozott kárral: az ilyen csalások és korrupciós bűncselekmények látenciája rendkívül magas, valamint a tagállamok a tízezer eurót meg nem haladó eseteket nem is kötelesek jelenteni az Unió felé.<sup>6</sup> A Lordok Háza az Egyesült Királyságban egy 2012-es jelentésben arra jutott, hogy az Európai Uniót a megelőző évben közel 5 milliárd eurós csalásokkal okozott kár érte.<sup>7</sup> Ilyen kiugró számok mellett (az EU éves költségvetése 150 milliárd euro körül mozog, így a Lordok Háza becslése alapján 3%-os hiány keletkezik jogsértések útján) egyértelmű tehát, hogy az Unió hatékony és észszerű működése érdekében jelentős előrelépésekre van szükség a költségvetést érintő bűncselekmények elleni küzdelemben – e küzdelem új fegyvere lesz az EPPO.

Az Európai Ügyészség lehetősége, mint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés eszköze a Lisszaboni Szerződés óta képezi a Szerződések részét, de elméleti története ennél régebbre nyúlik vissza. A gondolat születése a rendkívül ambiciózus *Corpus Juris* projekthez köthető, amely – a Bizottság megbízásából – egy több éves intenzív jogi kutatómunka eredménye volt az Unió büntetőjogának és büntető igazságszolgáltatásának egy részének harmonizálása érdekében, ezzel elősegítve a benne felsorolt, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények felderítését és megbüntetését.<sup>8</sup> A *Corpus Juris* által megálmodott Ügyészség vertikális modell szerint működött volna, a tagállami ügyészségektől elkülönülő, centralizált, önálló Unió intézményként, ahol a büntetőigény érvényesítője egyértelműen maga az Unió lett volna.<sup>9</sup> A tanulmány további újítása az Unió egységes jogi térségének kialakítása lett volna, ezzel megalapozva a *Corpus Juris*-bűncselekményekkel szemben az Ügyészség és az azt segítő szervek nyomozását és eljárását az EU egész területén, kielégítve a territorialitást elvét.<sup>10</sup> Bár a tervezet igyekezett a lehető legteljesebb mértékben figyelembe venni a tagállamok jogrendszerét, és főként büntetőjogi alapelveit, az államok feletti Európai Ügyészség gondolata a 2000-es évek elején túl radikális volt a tagállamok számára. A *Corpus Juris* kutatócsoportjának tagjai maguk is bevallották, hogy 1997-ben az általuk kidolgozott tervezet nem lehetett több, mint „politikai science fiction”.<sup>11</sup> A Bizottság ráadásul a Nizzai szerződést megelőző kormányközi konferencián megpróbálta a *Corpus Juris* egyes vívmányait, így – ezen a szinten ekkor először – az Európai Ügyészség gondolatát is becsatornázni az alapszerződések szövegébe. Az intézmény közleményében részletesen indokolta az új szerv szükségességét, és indítványozta a tagállamok számára, hogy kerüljön a szerződések szövegébe nem csak az Ügyészség felállításának lehetősége, de annak alapvető szervezeti és működési szabályai is.<sup>12</sup> Az Európai Unió működésében megszokott óvatos, lépésről lépésre való fejlődés helyett<sup>13</sup> e forra-

<sup>6</sup> STAELENS, JANA: *The European Public Prosecutor's Office: The future?* Forrás: [https://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/RUG01-002163063\\_2014\\_0001\\_AC.pdf](https://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/RUG01-002163063_2014_0001_AC.pdf) Utolsó letöltés ideje: 2020. 11. 29. 36. p.

<sup>7</sup> LIGETI – MARLETTA 2016, 54. p.

<sup>8</sup> POLT PÉTER: *Az Eurojust és az Európai Ügyész. Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek.* Habilitációs tézisek. PPKE-JÁK, Budapest, 2016. 8–9. pp.

<sup>9</sup> LIGETI – MARLETTA 2016, 56. p.

<sup>10</sup> MITSILEGAS, VALSAMIS – GIUFFRIDA, FABIO: *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights.* In: Geelhoed, Willem – Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. (eds.): *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office.* T. M.C. Asser Press, Hága, 2018. 87. p.

<sup>11</sup> STAELENS 2014, 28. p.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_00\\_27](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_00_27) Utolsó letöltés ideje: 2020. 12. 03.

<sup>13</sup> STAELENS 2014, 28. p.

dalmi változás képe halva született ötlet, és egy furcsa anomália volt a bünygyi együttműködés fejlődésében. Talán jóval kevesebb vita és nézeteltérés mellett szülehetne meg napjainkban az EPPO, ha tervezetének kialakítása a Lisszaboni Szerződés idején került volna először napirendre, hiszen ez a korai, erős elutasítás valószínűleg maradó nyomot hagyott a tagállamoknak az Ügyészséghez való hozzáállásában. A *Corpus Juris* „bukása” után került felállításra és talált helyet magának a Nizzai szerződés szövegében az EPPO (ekkor EPP) helyett a Eurojust,<sup>14</sup> az Unió büntető igazságszolgáltatás koordinációját elősegítő hivatala, a szupranacionalitás helyett továbbra is a kormányközi együttműködés győzelmét mutatva ezen a területen.

A tényleges áttörés lehetőséget a már tárgyalt, az EU működésében a szupranacionalitás felé nyitó Lisszaboni Szerződés hozta el, mellyel az Ügyészség potenciális felállítása bekerült az EUMSZ szövegébe. Ezzel az EPPO ismét az Unió fejlődéséről, jövőjéről szóló tárgyalások középpontjába került. *Ligeti Katalin*, a Luxemburgi Egyetem professzorának vezetésével nagyszabású tudományos projekt indult, amely során 19 tagállam büntető eljárásjogát tanulmányozták, ez alapján megalkotva olyan modellszabályokat, amelyek az egész Unió területén alkalmazhatóak, a *Corpus Juris* szabályaira építve. Így *Ligeti* tanulmányai és a *Corpus Juris* alapján a Bizottság 2013 júliusában elkészítette rendelet-javaslatát az EPPO-ról.<sup>15</sup>

A bizottsági tervezettel<sup>16</sup> célegyenesbe ért az EPPO létrejötte, a korábbi centralizált modell helyett megjelenő decentralizált, horizontális rendszer a tagállamok többségének – az egyhangú megegyezés lehetősége még így sem merült fel<sup>17</sup> – elfogadhatóbb volt.<sup>18</sup> További, a nemzetek feletti jelleget gyengítő módosítások útján<sup>19</sup> született meg a Rendelet, mellyel biztossá vált, hogy az Ügyészség az eredeti tervek szerint 2020 végén megkezdhetne volna működését<sup>20</sup> - jelenleg még kérdéses, hogy a koronavírus világjárvány ezt a folyamatot meddig és mennyiben lassítja. A Rendelet elfogadásának ára volt: ahogy látni fogjuk, a Bizottság szupranacionális tervei helyett egy továbbra is fragmentált, nemzeti jogok alapján működő, inkább a tagállamok kezében lévő hibrid<sup>21</sup> szerv jön majd létre, ahol a tényleges operatív feladatok ellátása továbbra is tagállami keretek között,

<sup>14</sup> A Tanács határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról, HL L 063, 2002. 03. 06., 1–13. pp.

<sup>15</sup> ERKELENS, LEENDERT: *Criminal Law Protection of the European Union's Financial Interests: A Shared Constitutional Responsibility of the EU and Its Member States?* In: Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. – Pawlik, Marta (eds.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, Hága, 2015. 4. p.

<sup>16</sup> EPPO *Rendeletervezet*, 2013.7.17. COM(2013) 534 final, 2013/0255 (APP).

<sup>17</sup> A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmusként használatos ún. sárga lapos eljárás éppen e javaslattal szemben került az Unió történetében második alkalommal alkalmazásra. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_hu) Utolsó letöltés ideje: 2020. 11. 23.

<sup>18</sup> [https://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_48\\_europai\\_ugyeszseg.pdf](https://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_48_europai_ugyeszseg.pdf) Utolsó letöltés ideje: 2020. 10. 12.

<sup>19</sup> LIGETI – MARLETTA 2016, 58. p.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en) Utolsó letöltés ideje: 2020. 10. 12.

<sup>21</sup> SATZGER, HELMUT: *The European Public Prosecutor's Office and Its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: The Model of Complementarity*. In: Bachmaier Winter, Lorena (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*. Springer, Cham, 2018. 50. p.

pusztán uniós felügyelet mellett történik. Bár ezt a kompromisszumos megoldást könnyű lenne az Unió kudarcának elkönyvelni, mégis hosszútávon ez lehet a büntügyi együttműködés fejlődésének legkedvezőbb formája. A tagállamok többsége számára rémisztő ugrás, amely hirtelen a közügyek egy újabb területét vitte volna messzire mind a kormányoktól, mind az állampolgároktól, az Unióval kapcsolatos egyébként is gyakran ingatag bizalmat még inkább alááshatta volna. A végül kialakított modell rövidtávon sokkal kisebb lépést tesz a tervezettnél, azonban ezáltal egy biztosabb, elfogadhatóbb lépcsőfokra kerül az együttműködés, egyben megalapozva e terület működésének a jövőben történő szorosabbra fűzését.

### III. Az uniós *ius puniendi* érvényesülése az Európai Ügyészség működése során

Ahogy az már az előbbieken is kirajzolódott, az Európai Ügyészség gondolata körüli diskurzus egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy van-e az Uniónak önálló büntetőhatalma, *ius puniendije*, és még inkább az, hogy az meddig terjed – jelen esetben egészen pontosan az, hogy az kiterjed-e tagállami büntetőeljárásokban hatósági feladatok ellátására. Az Unió és a *ius puniendi* kapcsolata természetesen már hosszabb történelemre tekint vissza, amelynek segítségével pedig megvizsgálható, hogy a büntügyi együttműködés milyen mértékű előrelépésének tekinthető az Ügyészség felállítása.

E kérdéskör tárgyalásánál logikus kiindulópont az a gondolat, hogy a szabad mozgás jogának biztosításával a bűnözés transznacionálissá válásának is megágyazott az európai integráció.<sup>22</sup> Természetesen ezen túl számos más politikai, jogi és gazdasági folyamat vezetett az uniós büntetőpolitika kialakulásához, az azonban biztos, hogy annak hiányában nem létezhetnek hatékonyan az Unió által biztosított jogok.

Az uniós *ius puniendi* vizsgálatokor Karsai Krisztina megállapítja, hogy az a maga teljességében ezen a szinten nem létezik, hanem ott pusztán a tagállamok által átruházott fragmentumokat találhatunk.<sup>23</sup> Az itt tárgyalt folyamat elindulásakor az Unió saját pénzügyi érdekeinek kialakulása világított rá arra, hogy elengedhetetlen bizonyos *ius puniendi* elemek átengedése a tagállamok részéről ahhoz, hogy ezen szupranacionális érdekek hatékony védelmet szerezhessenek. Így az uniós büntetőhatalom megjelenésének egyik legelső dokumentuma a PIF-egyezmény: egy, még hagyományos nemzetközi jogi úton kötött egyezmény, amely az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás büntetőjogi definícióját hangolta össze uniós szinten, tényállási és szankciós minimumszabályokat megállapítva.<sup>24</sup> Az Amszterdami Szerződés által bevezetett hárompilléres rendszerben tovább folytatódhatott a *ius puniendi* szupranacionális szintre emelkedése, hiszen a harmadik pillérben az lényegében osztott hatáskörbe került, mellyel az Unió kerethatá-

<sup>22</sup> MOLNÁR ERZSÉBET: *Az európai integráció adta kihívások a nemzeti anyagi büntetőjogban, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme tükrében*. In: Fejes Zsuzsanna – Soós Edit – Varga-Jakó Mira (szerk.): *A modern állam 21. századi közjogi kihívásai*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017. 36. p.

<sup>23</sup> KARSAI KRISZTINA: *Ius Puniendi of the European Union (Az Európai Unió ius puniendije)*. In: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara (szerk.): *Emberek őrzője*. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. ELTE Eötös Kiadó, Budapest, 2014. 118. p.

<sup>24</sup> KARSAI 2014, 121. p.

rozatok formájában hozhatott büntetőjog-releváns normákat. Ebből az időszakból még különösen jelentős az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) döntése a Bizottság v. Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) ügyben,<sup>25</sup> amelyben a Bíróság kimondta, hogy amennyiben az egy adott politika hatékony végrehajtásához szükséges, akár első pilléres politikában is kötelezheti az Unió büntetőjogi norma alkotására a tagállamokat.<sup>26</sup> Ezt a Bíróság által „megtalált” tág és képlékeny *ius puniendit* a Lisszaboni Szerződés határozta meg egyértelműen, megszüntetve a pilléres rendszert és explicite meghatározva az Unió büntetőhatalomhoz kapcsolódó jogosítványait.<sup>27</sup> Az e tekintetben releváns alapszerződési cikkek az EUMSZ. 82-83., valamint 325. cikkei – előbbiek a kölcsönös elismeréssel és bizonyos bűncselekmények tényállási minimumkövetelményeinek meghatározásával foglalkoznak, utóbbi pedig kifejezetten az Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából állapít meg széles hatásköröket az uniós jogalkotók számára.<sup>28</sup> A legerősebb *ius puniendivel* az EUMSZ. 325. cikkének (4) bekezdése ruhazza fel az Uniót, amely alapján a pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azokkal szembeni küzdelem céljából akár rendeleti szinten is hozhat büntetőjogi tartalmú normákat az Európai Parlament és a Tanács.<sup>29</sup> Annak, hogy ezen a területen ilyen széles jogalkotási felhatalmazást kapjon az Unió, két fő oka van: egyrészt a védendő jogi tárgy egyértelműen szupranacionális, másrészt az itt tárgyalt bűncselekmények szinte elengedhetetlen jellemzője a transznacionális, határokon átnyúló jelleg.<sup>30</sup> A Tanács pedig végül éppen erre a cikkre hivatkozott az Európai Ügyészség létrehozásának jogalapjaként, rendeleti úton szabályozva nemcsak a szerv működését, hanem (közvetlenül!) a résztvevő tagállamok büntető eljárásjogainak egyes területeit.

Kérdéses az, hogy az EPPO felállításával a végéhez ér-e a *ius puniendi* uniós szintre emelkedése. Véleményem szerint a *ius puniendi* utolsó hiányzó eleme – a büntetőigény büntetőeljárás útján való érvényesítésének és végrehajtásának képessége<sup>31</sup> – a decentralizált Ügyészség működésével továbbra sem (teljes mértékben biztosan nem) került át az Unióhoz. Ugyanis annak jelenlegi működései keretei között a büntetőeljárás maga tagállami szinten folyik, pusztán ebbe az eljárásba „beférkőzik” egy uniós elem a későbbiekben ismertetett delegált európai ügyészek eljárása által – akik egyébként egyben tagállami ügyészekként is funkcionálnak, vagyis a büntetőigény tényleges érvényesítője is a tagállami ügyészségek szervezetében működik. Ezzel a megoldással tehát az Unió nem lépi meg azt, a tagállamok többsége által továbbra is elítélt lépést, amellyel azok egyes bűncselekmények tekintetében elveszítenék büntetőigényük érvényesítésének jogát, azonban újabb részjogosultságokat szerez magának, biztosítva ezen eljárások tekin-

<sup>25</sup> C-176/03. Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879.

<sup>26</sup> FROMM, INGO E.: 'Ius puniendi': The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interests of the EC from Fraud (Art. 280 paragraph 4 EC Treaty)? European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 2008. (16) 129. p.

<sup>27</sup> KARSAI 2014, 125. p.

<sup>28</sup> KARSAI 2014, 126. p.

<sup>29</sup> KARSAI 2014, 126–127. pp.

<sup>30</sup> MOLNÁR 2017, 38. p.

<sup>31</sup> KARSAI 2014, 118. p. A *ius puniendi* többi eleme (KARSAI KRISZTINA: *Az alapelvek rendszere az európai büntetőjogban*. MTA Doktori Értekezés, Szeged, 2015. 14. p.); A büntetőjogi védelemmel ellátandó érdekek megválasztásának joga; ezen érdekek védelmére a büntetőjogi eszközök alkalmazásának joga; bűncselekmény és büntetés definiálásának joga; a büntetési mérték meghatározásának joga.

tetében az uniós felügyelet és bizonyos eljárásjogi minimumszabályok érvényesülését, valamint még szorosabbra fűzi a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést. A delegált eljáró ügyészek megítélése természetesen többféleképpen értelmezhető, és megjelenésük mindenképpen előrelépés az Unió szempontjából, azonban a Rendelet egészét vizsgálva véleményem szerint szupranacionális jellegük eltörpül a tagállami szerepük mellett. Éppen a kétkalapos rendszer<sup>32</sup> érvényesülése biztosítja azt, hogy semmiképpen sem tekinthetők teljes mértékben uniós szereplőnek a tényleges operatív feladatokat ellátó ügyészek. Teljes szupranacionális *ius puniendi*ről tehát továbbra sem beszélhetünk, de az Unió a hibrid Európai Ügyészség felállításával ismét egy fontos lépést tett annak végleges megszerzése irányában. Ha az Ügyészség él a kapott lehetőségével, eljárásai során végül a jelenleg még megosztott jogosultságait akár teljes mértékben magáévá teheti – amennyiben az eljáró európai ügyészeket a későbbiekben ki tudják szakítani tagállami kötelekeikből, onnantól az Uniónak a *ius puniendi*ért folytatott küzdelme befejezettek tekinthető.

#### IV. Az Ügyészség a Rendelet rendszerében

Az Európai Ügyészség végül tehát hosszú harcok, és az ezek során elszenvedett komoly „áldozatok” és átalakulások után – ám még így is, az Európai Tanács egyhangú döntésének hiányában – megerősített együttműködés<sup>33</sup> útján jön létre. Ennek fontos következménye, hogy így az EPPO felállításából és működéséből fakadó kötelezettségek csakis az együttműködésben résztvevő, jelenleg 22 tagállamot (16 „alapító”, és 6 az együttműködéshez utólag csatlakozó állam) terhelik majd. A kimaradó tagállamok a továbbra is az Unió elhagyásán dolgozó Egyesült Királyság, a szabadság, biztonság és jog térségéből opt-out klauzula útján teljes egészében kívül maradó Dánia, az ugyan ezen területen pedig opt-in klauzulájával nem élő Írország, továbbá az Ügyészség működésével kapcsolatban egyéb fenntartásokkal rendelkező Magyarország, Lengyelország és Svédország – bár utóbbi jelen állás szerint egyre inkább közelít a csatlakozáshoz. Ha az Ügyészség a későbbiekben meg is kezdi működését, ezen tagállamok ügyeiben területi és személyi hatáskör hiányában nem minden esetben járhat el.<sup>34</sup> Míg ez a megoldás látszólag jelentős működési kérdéseket és hiányosságokat vet fel, a tagállamok jóhiszemű eljárásában bízva, a szolidaritás<sup>35</sup> és a lojális együttműködés<sup>36</sup> elveire

<sup>32</sup> 1. 4.1.2. alfejezet

<sup>33</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.). 20. és az EUMSZ. 326–334. cikkei által megalapozott uniós jogintézmény, értelmében legalább 9 tagállam egymás között – a szerződések kereteit nem túllépve – mélyítheti az integrációt adott uniós szakpolitikák területén, ezáltal biztosítva azt, hogy egyes tagállamok ellenállása esetén is fejlődhessen az együttműködés.

<sup>34</sup> Vö.: *Rendelet*, 23. cikk + 2. cikk 1. „tagállam”.

<sup>35</sup> EUSz. 3. cikk (3).

<sup>36</sup> EUSz. 4. cikk (3).

alapozva elvárható lehet, hogy ha bár az adott állam az EPPO működésében nem is vesz részt, az EPPO megkezdett eljárásait, ha szükséges, aktívan elősegítse.<sup>37</sup>

### 1. Szervezeti rendelkezések

Az EPPO szervezeti felépítése, amely ugyancsak komoly kompromisszumok árán, és éppen ezen kompromisszumok okán könnyen kritizálhatóan került kiépítésre, végső soron szintén az előbbiekben tárgyalt határfok-növelést tartja szem előtt. A tagállamok nyomásának hatására decentralizált szervként jön létre, egy luxemburgi székhelyű központi és egy decentralizált szinttel. Míg a decentralizált szintet egyszerűen a saját tagállamukban tevékenykedő delegált ügyészek képezik, addig a központi szint szervezete ennél jóval összetettebb: azt az Európai Főügyész, az ő helyettesei, az Ügyészi Kollégium, az állandó tanácsok, az európai ügyészek és az adminisztratív igazgató alkotja.<sup>38</sup>

#### 1. 1. Az európai elem – a központi szint szereplői

Az Európai Főügyész, mint egyszemélyi vezető a Bizottság javaslatához képest jóval gyengébb szerepet kap a Rendeletben, ahogy látni fogjuk, az Ügyészség működése főként a Kollégium és az állandó tanácsok kezében van.<sup>39</sup> A Főügyész egyszeri hét évre nevezhető ki az Európai Parlament és a Tanács közös megegyezésével, valamely tagállam bírói vagy ügyészi karából, vagy európai ügyészi tisztségből, ha a szükséges tapasztalattal és képesítéssel rendelkezik.<sup>40</sup> Két helyettese feladatai ellátásában segíti, valamint szükség esetén öt helyettesíti. A Főügyész irányítja az Ügyészség tevékenységét, megszervezi munkáját, meghatározott körben döntéseket hozhat, valamint ő képviseli az Ügyészséget az Unió és a tagállamok intézményeivel, valamint harmadik felekkel szemben.<sup>41</sup> Az Ügyészség tevékenységét azonban nem ő felügyeli, és a stratégiai kérdésekben, a konkrét ügyek mentén felmerülő általános kérdésekben sem dönthet egyedül: ez a már említett Ügyészi Kollégium feladata.<sup>42</sup>

A Kollégiumot a Főügyész, mint elnök, és minden tagállamból egy európai ügyész alkotja. Ez tehát az EPPO legfontosabb központi döntéshozó szerve, meghatározza az Ügyészség működésének kereteit, felel a tagállamokban való egységes működésért. Fontos, hogy a Kollégium konkrét ügyekben operatív döntéseket nem hozhat, csupán az általános kérdésekben, az irányvonalak kijelölésében dönthet.<sup>43</sup> Míg a Bizottság ódzkodott attól, hogy az EPPO központi szervében a tagállamok képviseltetve legyenek, azzal

<sup>37</sup> PAWELEC, SZYMON: *Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning*. In: Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. – Pawlik, Marta (eds.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, Hága, 2015. 216–217. pp.

<sup>38</sup> *Rendelet*, cikk (3) (4).

<sup>39</sup> SATZGER 2018, 45. p., 165. p.; WADE, MARIANNE L.: *European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*. In: Rafaraci, Tomasso – Belfiore, Rosanna (eds.): *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*. Springer, Cham, 2019. 174. p.

<sup>40</sup> *Rendelet*, 14. cikk (1), (2).

<sup>41</sup> *Rendelet*, 11. cikk (1), (3).

<sup>42</sup> *Rendelet*, 9. cikk (2).

<sup>43</sup> *Rendelet*, 9. cikk (2).



érvelve, hogy ez a döntéshozatalt túlzottan nehezéssé tenné, és a függetlenség érvényesülését is veszélyeztetné, a tagállami kormányok és törvényhozások nem tágitottak a megoldás mellől.<sup>44</sup> Bár ez a struktúra a kormányköziség teljes győzelmének tűnhet, a határozathozatal egyszerű többséggel történik (szavazategyenlőség esetén a Főügyész által döntve), így egy-egy tagállam adott kérdésben való ellenállása a döntéseket nem akaszthatja meg.<sup>45</sup>

Az állandó tanácsok felállításáról a Főügyész javaslatára a Kollégium dönt.<sup>46</sup> Az Ügyészség munkaszervezésében kiemelkedő szerep jut az állandó tanácsoknak, ennek ellenére a Rendelet kevés konkrétumot határoz meg velük kapcsolatban, ezek kidolgozását az Ügyészség belső eljárási szabályzatára bízta.<sup>47</sup> Az állandó tanácsok három tagból állnak, beleértve az elnöki tisztséget, amelyet a Főügyész, egy helyettese, vagy egy erre kijelölt európai ügyész lát el. Az állandó tanácsok feladata a delegált ügyészek nyomozásának, vádhatósági eljárásának irányítása és felügyelete, valamint a határokon átnyúló ügyekben a koordináció biztosítása.<sup>48</sup> Ezek mellett az eljárási cselekmények körében is, a Rendeletben meghatározott feltételek mellett számos jogosítvánnyal bírnak: dönthetnek a nyomozás megindításáról, a saját hatáskörbe vonásról, az ügy bíróság elé viteléről, vagy az eljárás megszüntetéséről.<sup>49</sup> Az állandó tanácsoknak tehát rendkívül fontos szerepe lesz az eljárások eredményes lefolytatásában, egyben azok törvényességének biztosításában.

A központi szint (gyakorlatilag a Kollégium és az állandó tanácsok) és a decentralizált delegált ügyészek közötti összeköttetés biztosítása az európai ügyészek feladata. Minden tagállam három személyt jelölhet európai ügyésznek, belőlük kerül kiválasztásra egy-egy,<sup>50</sup> ezzel érvényre juttatva a Bizottság által preferált office-modell helyett a kollégiumi modellt.<sup>51</sup> Az európai ügyészek felügyelik tehát a delegált ügyészek munkáját, nekik utasításokat adhatnak, döntéseikkel kapcsolatban a felülvizsgálatot ők végezhetik el, e mellett pedig „információs csatornaként” (hasonló feladatot ellátva, mint a Eurojust nemzeti tagjai) funkcionálnak a központi és a delegált ügyészek szintje között.<sup>52</sup> Szűk és kivételes körben – különösen súlyos bűncselekmények esetében, uniós tisztviselők, alkalmazottak, vagy uniós intézmények tagjainak érintettsége esetén, valamint akkor, ha a delegált ügyész nem képes eljárni, vagy az utasításokat megtagadja, és nincs más kijelölhető delegált ügyész – az európai ügyész is folytathat nyomozást.<sup>53</sup> Azzal, hogy a nyomozásokat, vádhatósági eljárásokat ténylegesen lefolytató delegált ügyészek munkáját az ő tagállamukból származó európai ügyészek felügyelik, kiküszöbölésre kerül az office-modell egy fontos problémája. Abban a rendszerben ugyanis az adott tagállami jogrend-

<sup>44</sup> MARTÍNEZ SANTOS, ANTONIO: *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*. In: Bachmaier Winter, Lorena (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*. Springer, Cham, 2018. 9. p.

<sup>45</sup> *Rendelet*, 9. cikk (5).

<sup>46</sup> *Rendelet*, 9. cikk (3).

<sup>47</sup> MARTÍNEZ SANTOS 2018, 10. p.

<sup>48</sup> *Rendelet*, 10. cikk (2).

<sup>49</sup> *Rendelet*, 10. cikk (3), (4).

<sup>50</sup> *Rendelet*, 16. cikk.

<sup>51</sup> MARTÍNEZ SANTOS 2018, 13. p.

<sup>52</sup> *Rendelet*, 12. cikk.

<sup>53</sup> *Rendelet*, 28. cikk (4).

szereket nem, vagy nem jól ismerő központi, nem nemzetiség alapján kijelölt európai ügyészeknek kellett volna a nemzeti jogok különlegességeivel megbirkózniuk.<sup>54</sup> Mindenképp helyesnek ítéltetők *Polt Péter* meglátásai, miszerint egyrészt a kollegiális modell által a tagállami jogokhoz közelebb, azoknak könnyebben megfelelvé, így pedig zökkenő mentesebben működhet majd az Ügyészség, valamint, hogy jelen megoldás az igazságügyi együttműködés organikusabb, kevésbé rapid, így a tagállamok számára vonzóbb fejlődését is biztosítja.<sup>55</sup>

#### 1. 2. A kétkalapos rendszer – a delegált európai ügyészek eljárása

A tényleges ügyészi tevékenység végzése, vagyis a nyomozás, a vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint az ügyek bíróság elé vitele főszabály szerint a decentralizált delegált európai ügyészek feladata.<sup>56</sup> Tagállamonként legalább két delegált ügyész kerül a Főügyész javaslatára a Kollégium által kinevezésre a tagállamok által jelölt személyek (akik államuk bírói vagy ügyészi karának aktív tagjai) közül.<sup>57</sup> Az adott állam delegált ügyészeinek számát a Főügyész hagyja jóvá, az érintett hatóságokkal való egyeztetés után,<sup>58</sup> így a tagállam mérete, az érintett ügyteher és hasonló tényezők mérlegelésre kerülhetnek a hatékony működést biztosítva. A delegált ügyészek az ún. kétkalapos rendszer szerint működnek: az Európai Ügyészség nevében, annak felügyelete alatt tevékenykednek – ez jelenti az európai kalapot –, azonban a saját tagállami ügyészségi szervezetbe tagozódva maradnak, és a nemzeti ügyészekkel azonos jogkörökkel rendelkeznek.<sup>59</sup> Ezzel a megoldással biztosított az, hogy a delegált ügyészek mindenképpen saját jogrendszerük törvényességi feltételeinek megfelelően járhassanak el, működésük így a tagállamok szuverenitását sem sérti, ám mégis, az EPPO irányítása és felügyelete által az ügyészek munkáját leginkább az Unió érdekei határozzák meg, elősegítve ezzel az eredményesebb eljárások lefolytatását. A Rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy a delegált ügyészek nemzeti ügyészi feladatokat is ellássanak, ez azonban nem akadályozhatja az Európai Ügyészséghez kötődő tevékenységük végzését. Ha nemzeti ügyészi tevékenységük miatt mégsem képesek ellátni európai delegált ügyészi feladataikat, erről a felettes európai ügyészüket kötelesek tájékoztatni, aki ekkor az adott ügyet áthelyezheti másik delegált ügyészhez, vagy a korábban említett kivételes esetként maga is lefolytathatja a nyomozást. Ezzel bár biztosítja a Rendelet, hogy a delegált ügyészek hatásköre ne legyen túlzóan szűk, kérdéses, hogy e nagyon szabadon kezelt bővítés mellett mennyire tudnak majd valóban, kellőképpen az Unió érdekeit sértő bűncselekményekre fókuszálva tevékenykedni, különösen azzal, hogy a korlátozó mechanizmusok a jogszabályszövegben messze nem kellően konkrétak és szigorúak.<sup>60</sup> Mindenesetre

<sup>54</sup> MARTÍNEZ SANTOS 2018, 13. p.

<sup>55</sup> POLT 2016, 44. p.

<sup>56</sup> Rendelet, 13. cikk.

<sup>57</sup> Rendelet, 17. cikk (1), (2).

<sup>58</sup> Rendelet, 13. cikk (2).

<sup>59</sup> ALEXANDROVA, VERA: *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*. In: Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. – Pawlik, Marta (eds.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, Hága, 2015. 14. p.

<sup>60</sup> MARTÍNEZ SANTOS 2018, 21. p.

a jövő feladata lehet annak megakadályozása, hogy a tagállami ügyészségek a delegált ügyészekre nagy jelentőségű nemzeti ügyeket kiosztva ellehetetlenítsék az EPPO hatáskörébe tartozó bűncselekmények hatékony nyomozását.

Az Ügyészség szervezete tehát a tagállamok szuverenitáshoz való ragaszkodásának okán alapvetően a nemzetállamok szintjén kerül kialakításra, a központi Uniós egység csekély szereppel bír majd. Ez a kialakítás, ahol az Ügyészség munkáját a tagállamok nemzeti ügyészei határozzák meg, sokat lendíthet a szerv működésének kormányok általi megítélésén, és tevékenységével kapcsolatban a jogbiztonság megvalósulásán. *Polt Péter* korábban hivatkozott, az együttműködés szerves fejlődésével kapcsolatos érvelése tehát mindenképpen helytálló az office-modell helyett a kollegiális szervezet megvalósulásával, mivel így az Unió nem centralizál és von el újabb fontos hatásköröket a tagállamoktól, hiszen a főbb döntések a tagállami hatóságok kezében maradnak. Az alacsony létszámú, az egyszerűség jegyében szervezett új uniós egységek költséghatékonysági szempontból is üdvözlendők, továbbá az Unió működésével kapcsolatban gyakran hangoztatott túlzott mértékű bürokrácia kritikája is kiküszöbölésre kerül. Ha pedig ez a modell beválik, és a tagállamok is érzékelik az Ügyészség munkájának, és e révén a fokozott bűnügyi együttműködésnek az eredményét, lépcsőzetesen emelhető majd annak szervezete és személyzete egyre inkább nemzetek feletti szintre.

## *2. Az Ügyészség hatásköre és eljárása*

### *2. 1. A területi, személyi és tárgyi hatáskör kérdései*

A Rendelet a hatályának (saját terminológiája szerint területi és személyi hatáskörének) kérdésében a területi és az aktív személyi elvet követi, vagyis a részes tagállamok területén, valamint a részes tagállamok állampolgárai által elkövetett bűncselekmények tekintetében jogosult tevékenységét folytatni, továbbá abban az esetben is, ha az Unió személyi szabályzata vagy alkalmazási feltételeinek hatálya alatt álló személy követte el azokat – akkor is, ha az előbbi feltételek nem állnak fenn.<sup>61</sup> A Preambulum (64) pontja egyben utal arra, hogy az Ügyészségnek a „lehető legszélesebb értelemben kell gyakorolnia hatáskörét”. A Rendelet ezzel kívánja biztosítani azt, hogy az EPPO a megerősített együttműködésben részt nem vevő tagállamok területén és állampolgáraival szemben is eljárhasson.<sup>62</sup> Az azonban a jelen szabályozás tükrében sem világos, hogy az Ügyészség miként járhatna el egy nem tagállam területén, nem tagállami állampolgár által elkövetett bűncselekmény esetén, így a kimaradó tagállamok problémáját ez a szabály nem képes teljes mértékben feloldani, amelynek potenciális negatív következményei a későbbiekben kerülnek bemutatásra.

Az Ügyészség tárgyi hatásköre alapvetően az EUMSZ. 86. cikk (2) bekezdéséből fakad, amely meghatározza, hogy a szerv az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tekintetében jogosult eljárni. A Rendelet szövege alapján ez a hatáskör még kiegészül az

---

<sup>61</sup> *Rendelet*, 23. cikk.

<sup>62</sup> CSONKA PÉTER – JUSZCZAK, ADAM – SASON, ELISA: *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*. The European Criminal Law Associations' Forum 2017/3. 128–129. pp.

elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények kategóriájával,<sup>63</sup> az Ügyészség feladata pedig mindezen cselekmények elkövetőivel szemben a nyomozás és a vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint az elkövetők bíróság elé állítása.<sup>64</sup> A feladat- és hatáskör megállapítása volt az EPPO-val kapcsolatban legtovább napirenden maradó kérdés, és az e körül folyt vitáknak komoly szerepe volt abban, hogy az egyhangú tanácsi döntés hiányában csak megerősített együttműködés keretei között állhat fel az Ügyészség.<sup>65</sup> A hatáskör kijelölésekor két fő álláspont ütközött: a tagállamok egy része az ekkor még egyhangú döntéssel megalkotni kívánt Rendeletben taxatívén meghatározta volna azon bűncselekményeket, amelyek körében az Ügyészség eljárhat: ez a szkeptikusabb, szuverenitásukhoz jobban ragaszkodó államok álláspontja volt, hiszen így később a hatáskör ismét csak egyhangú tanácsi döntéssel lett volna bővíthető. Ezzel szemben több tagállam a PIF-irányelven<sup>66</sup> keresztül szabályozta volna az érintett deliktumok körét, lehetőséget adva az irányelv többségi döntéssel való módosítása által a hatáskör jövőbeli bővítésére.<sup>67</sup> A PIF-irányelv célja az Unió érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni tagállami fellépések egységesítése, szabályozási minimumokkal biztosítva azt, hogy az ilyen bűncselekmények elkövetői ne kaphassanak aránytalanul enyhe büntetéseket egyes tagállamokban. Ennek érdekében meghatároz bűncselekményi tényállásokat, ezekhez kapcsolódó fogalmakat, és az alkalmazandó szankciókat, amelyeket a tagállamok kötelesek nemzeti jogukba átültetni.

Végül ez utóbbi opció került elfogadásra, a Rendelet az Ügyészség feladatainak meghatározásakor a PIF-irányelvre utal.<sup>68</sup> Az irányelv alapján az EPPO által üldözendő bűncselekmények (a továbbiakban: PIF-bűncselekmények) a magyar Btk. tényállásaira lefordítva az Unió pénzügyi érdekeit sértő költségvetési csalás, aktív és passzív hivatali vesztegetés, a hivatalos személy által elkövetett hűtlen kezelés, valamint az előbbiekből származó vagyont érintő pénzmosás.<sup>69</sup> Múltán felmerülhet a kritikus gondolat a hatáskör PIF-irányelvre alapozásánál, hogy a tagállami implementációra való hagyatkozás joggyakorlati és jogbiztonsági problémákhoz vezethet.<sup>70</sup> Ezt bár megpróbálhatnánk elúntni azzal az érveléssel, hogy az irányelvek átültetése kötelező a tagállamok számára, és az ennek kikényszerítéséhez szükséges eszköztárral rendelkezik is az Unió (például a szívesen alkalmazott kötelezettségzegési eljárás), egy dogmatikailag olyan kötött terület, mint az anyagi büntetőjog ilyen képlékeny alapokra helyezése megkérdőjelezhető és veszélyekkel jár.<sup>71</sup> Megjegyzendő, hogy az általános forgalmi adóval (Unió jogalkotásban hozzá-

<sup>63</sup> Rendelet, 22. cikk.

<sup>64</sup> Rendelet, 4. cikk.

<sup>65</sup> VILAS ÁLVAREZ, DAVID: *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*. In: Bachmaier Winter, Lorena (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*. Springer, Cham, 2018. 26. p.

<sup>66</sup> 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 198/29, 2017. 07. 28. (a továbbiakban: PIF-irányelv).

<sup>67</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 29. p.

<sup>68</sup> Rendelet, 4. cikk.

<sup>69</sup> BÉKÉS ADÁM – GÉPÉSZ TAMÁS: *Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás?* *Iustum Aequum Salutare* 2019/2. (15) 42. p., PIF-IRÁNYELV, II. cím.

<sup>70</sup> BÉKÉS – GÉPÉSZ 2019, 45. p.

<sup>71</sup> POLT 2016, 39. p.

adottérték-adó, HÉA) kapcsolatos PIF-bűncselekmények kérdése még további komoly vitákat generált az EPPO hatáskörével kapcsolatban, mert míg a Bizottság ragaszkodott ezeknek az Ügyészséghez utalásához, addig a tagállamok döntő része vonakodott e téren is engedni-átengedni hatásköréből.<sup>72</sup> Régióta fennálló kérdés ugyanis a HÉA-val kapcsolatban, hogy az arra elkövetett bűncselekmények sértik-e az Unió pénzügyi érdekeit: a beszedett HÉA nagyobb része az államot illeti, viszont az állam a HÉA egy részét köteles az Unió saját büdzséjének rendelkezésére bocsátani.<sup>73</sup> Kompromisszumos megoldásként végül a 10 millió eurót meghaladó kárt okozó, legalább két tagállam területén elkövetett HÉA-bűncselekmények kerültek az EPPO hatáskörébe, jelentős lemondásokat követelve a Bizottságtól, amely az öt millió eurós értékhatárnál nem kívánt volna nagyobb engedményt tenni.<sup>74</sup>

A hatáskör vizsgálatánál fontos foglalkozni a korábban említett elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények szabályozásával, vagyis az Ügyészség járulékos hatáskörével. Az elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények pontos fogalmát a Rendelet nem határozza meg, és pusztán a Preambulum szolgál valamilyen mértékű útmutatással: az elkövetett PIF-bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb, a nemzeti jog által büntetendő deliktumokat jelentik. A fogalom kialakítását, értelmezését a Rendelet a bírói gyakorlatra alapozza, ez alapján – a *ne bis in idem* elvre hivatkozással – „releváns szempontként a lényeges tények azonosságát (vagy a lényegében megegyező tényeket), azaz a térben és időben egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények fennállását” kell vizsgálni.<sup>75</sup> Az elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények tehát olyan cselekmények, amelyek csak úgy és akkor követhetők el, ha elkövetésükkel valamilyen PIF-bűncselekmény is megvalósul. Ez a nehezen értelmezhető és meghatározható fogalom akár az alaki halmazat eseteit is jelentheti.<sup>76</sup> A körülötte lévő bizonytalanságok ellenére fontos kategóriáról van szó, mert az EPPO ezen bűncselekmények körében is eljárhat, feltéve, hogy ezek súlyosabb szankciója enyhébb, vagy ugyanolyan súlyos, mint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményé, amelyhez kapcsolódnak. Továbbá eljárhat az Ügyészség akkor is, ha a kapcsolódó bűncselekmény ugyan súlyosabban büntetendő, de az a PIF-bűncselekmény eszközcselekményéül szolgált. Ezzel a kiterjesztéssel válhatnak az EPPO által nyomozhatóvá olyan, például korrupcióhoz, költségvetési csaláshoz kapcsolódó cselekmények, mint a közokirat-hamisítás, így elősegítve az eredményesebb, átfogóbb felderítést.<sup>77</sup>

Az, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése céljából felállításra kerüljön egy új Uniós szerv, összhangban áll az EUMSZ. 325. cikkével, aminek

<sup>72</sup> BÉKÉS – GÉPÉSZ 2019, 48. p.

<sup>73</sup> LÁRIS LILIÁNA: *Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet és a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok*. Jogi Tanulmányok 2014. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014. 126.p.

<sup>74</sup> GIUFFRIDA, FABIO: *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?* Forrás: [http://aei.pitt.edu/84218/1/RR2017-03\\_EPPO.pdf](http://aei.pitt.edu/84218/1/RR2017-03_EPPO.pdf) Utolsó letöltés ideje: 2020. 10. 30. 9. p.

<sup>75</sup> *Rendelet*, Preambulum (54).

<sup>76</sup> BÉKÉS – GÉPÉSZ 2019, 47. p.

<sup>77</sup> SITBON, ERIC: *Ancillary Crimes and Ne Bis in Idem*. In: Geelhoed, Willem – Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. (eds.): *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. T. M.C. Asser Press, Hága, 2018. 136. p.

értelmében a Parlament és a Tanács jogosult megtenni mindazon intézkedést, amely szükséges a csalások elleni hatékony küzdelemhez.<sup>78</sup> Azt, hogy az Unió szerepvállalása mellett a szubszidiaritás elve ezen a területen érvényesül, vagyis a tagállamok saját hatáskörükben nem képesek kellő erővel és hatékonysággal fellépni, több bizonyíték is alátámasztja. A tagállamok általában kevésbé érdekeltek abban, hogy az EU-t érintő bűncselekmények körében eljárjanak:<sup>79</sup> a tagállami nyomozóhatóságok és ügyészek munkájában érthető módon nagyobb prioritást élvez a saját államukat ért bűncselekmények nyomozása, hiszen feletteseiknek, és a végrehajtó hatalom képviselőinek sokkal fontosabb az állami költségvetésüket érő csalások (és minden más belföldi bűncselekmény) felderítése, mint egy tőlük alapvetően független entitás, az EU sérelmeinek orvoslása.<sup>80</sup> Így a jelen helyzetben hiába az OLAF kutatómunkája, a csalásokkal okozott költségvetési hiánynak még a 10%-a sem kerül visszatérítésre.<sup>81</sup> További problémát jelent, hogy a fejlődő igazságügyi együttműködés ellenére az európai vetületű bűncselekmények nyomozása még mindig nehézkesen folyik. A Bizottság 2011-ben lefolytatott egy kutatást, amelyben tagállami ügyészekkel készített interjúkkal arra kereste a választ, hogy mi okozza az Unió csalások felderítésének rendkívül alacsony hatásfokát.<sup>82</sup> Ebből kiderült, hogy az ügyészek nagy százaléka csak a saját államán belül folytatott nyomozást, és az EU illetékes szerveit kérdéseivel és problémáival nem kereste meg, mert azt túlzóan időigényesnek találta. A joghatósági összeütközések, az ezek miatti eljárási egyezkedések tovább nehezítik a feladatukat, így az ügyészek általában az Unió bűncselekmények nyomozását gyorsan és eredménytelenül lezárják. A csalásokkal okozott deficit mértékét és a tagállamok passzivitását látva időszzerűvé vált tehát ezekkel a problémákkal szemben új megoldási módszerekkel fellépni. Az Ügyészség, mint egy olyan szerv, amelynek kizárólagos feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni fellépés, és amely saját, tagállamokat összekötő belső információs csatornáit kiépítése mellett képes és hajlandó az Unió vonatkozó ügynökségeivel, a Europollal és a Eurojusttal is együttműködni,<sup>83</sup> jelentős előrelépést hozhat az Unió költségvetésének védelmében.

## 2. 2. A hatáskör gyakorlásának szabályai és következményei

Az Ügyészség hatékony működését biztosítandó, mind az Unió intézmények, szervek és hivatalok, mind pedig a tagállami hatóságok kötelesek a tudomásukra jutott PIF-bűncselekményekről az EPPO-t haladéktalanul tájékoztatni.<sup>84</sup> Ez egyben azt is jelenti, hogy lényegében a tagállamok kompetenciája marad annak felmérése és megítélése, hogy egy adott ügy az Ügyészség hatáskörébe tartozik-e vagy sem.<sup>85</sup> Különösen azzal válik érdekessé ez a megoldás, hogy a Rendelet meghatároz olyan eseteket, amikor

<sup>78</sup> EUMSZ, 325. cikk (4)

<sup>79</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 28. p.

<sup>80</sup> STAELENS 2014, 40–41. pp.

<sup>81</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 28. p.

<sup>82</sup> STAELENS 2014, 43. p.

<sup>83</sup> Erre utal már a *Rendelet*, 3. cikk (3), 100. cikk és 102. cikk.

<sup>84</sup> *Rendelet*, 24. cikk (1).

<sup>85</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 40. p.

hiába merül fel PIF-bűncselekmény gyanúja, az EPPO az eljárásban nem vehet részt. Így a tízezer eurónál kisebb kárt okozó deliktumok esetén csak akkor járhat el delegált európai ügyész, ha az ügy uniós szinten jelentős következményekkel jár, illetve, ha uniós tisztviselő vagy alkalmazott gyanúsítható az elkövetéssel.<sup>86</sup> Mivel ezek általában valójában olyan bagatell ügyek, amelyekben a tagállamok képesek nagyobb hatékonysággal eljárni, akár szabálysértési vagy közigazgatási jogkörben is, ezzel egyben tehermentesítve is az Ügyészséget, ez a hatáskörszűkítés tehát nem tekintendő az Unióra nézve hátrányos megoldásnak.<sup>87</sup> A tagállamok maradnak jogosultak eljárni azon ügyekben is, amikor az elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények esetén a korábban ismertetett, hatáskört megalapozó feltételek nem állnak fenn.<sup>88</sup> E kivételek esetén a tagállami hatóságoknak a Rendelet alapján nem is kell tájékoztatniuk az Ügyészséget, ez pedig kikaput jelenthetne a nemzeti ügyészek és nyomozóhatóságok számára az ügyek Uniós szintre küldése alól. Éppen ezért mindenképp üdvözlendő a tárgyalások végén a Rendeletbe végül bekerülő<sup>89</sup> 24. cikk (9) bekezdése, amely lehetőséget ad az Ügyészségnek arra, hogy tájékoztatást kérjen a tagállami hatóságoktól a főszabály szerint hatáskörébe nem tartozó ügyekkel kapcsolatos eljárásokról is, így tudomást szerezhet arról, ha adott körülmények okán mégis jogosult eljárni. Jelzi azonban a Rendelet kompromisszumos természetét, hogy az előbbi esetekben fennálló pozitív hatásköri összeütközés esetén (vagyis ha adott ügyben mind az EPPO, mind a nemzeti ügyészségek el kívánják járni) a ténylegesen eljárni jogosult ügyészség kijelölése a tagállami hatóságok döntési jogkörébe tartozik.<sup>90</sup>

Ha hatásköre megállapítható, az Ügyészség azt két módon gyakorolhatja: hivatalból nyomozást indíthat, vagy élhet a hatáskörbe vonás jogával. Utóbbira akkor nyílik lehetőség, ha tagállami hatóság már megindított egy eljárást, amely során az Ügyészség észleli saját hatáskörének fennállását. Ekkor a két konkuráló ügyészség esetleges egyeztetése után az EPPO dönt, hogy az ügyet saját hatáskörébe vonja-e, vagy sem.<sup>91</sup> Ha igen, azzal az illetékes tagállami hatóságok kötelesek lesznek az ügy aktáját az Ügyészség számára átadni – inntól kezdve az adott ügyben nem jogosultak eljárási cselekményeket végezni.<sup>92</sup> Egy ügyben tehát az EPPO és tagállami ügyészség együttesen, egyszerre nem járhat el, így fontos a hatáskör mielőbbi tisztázása.

Mind a hivatalból való eljárás megindítására, mind a saját hatáskörbe vonásra az ügyben érintett tagállam delegált ügyészei jogosultak, ennek pedig kiemelkedő szerepe van az eljárás lefolytatása szempontjából a több államot érintő bűncselekmények esetén: az alkalmazandó büntető eljárásjogot ugyanis értelemszerűen az eljáró ügyész nemzeti joga határozza meg. Ennek ellenére a Rendelet képlékeny fogalmat használ: a transznacionális ügyekben azon tagállam delegált ügyésze jogosult eljárni, amelynek területén „a büntetendő tevékenység összpontosul”.<sup>93</sup> Vélhetőleg ez a rendelkezés számos konf-

<sup>86</sup> Rendelet, 25. cikk (2).

<sup>87</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 38. p.

<sup>88</sup> Rendelet, 25. cikk (3).

<sup>89</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 40. p.

<sup>90</sup> Rendelet, 25. cikk (6).

<sup>91</sup> Rendelet 27. cikk (3)-(4).

<sup>92</sup> Rendelet, 27. cikk (5).

<sup>93</sup> Rendelet, 26. cikk (4).

liktust fog szülni a tagállamok között a joghatósági kérdésekben,<sup>94</sup> hiszen korántsem egy objektíven meghatározható követelmény. A Rendelet meghatározó kiegészítő szabályokat is arra az esetre, ha a főszabálytól való eltérés „kellően indokolt”: ezek a gyanúsított vagy vádlott szokásos tartózkodási helye; előbbiek állampolgársága; illetve az a hely, ahol a legjelentősebb pénzügyi kár bekövetkezett.<sup>95</sup> Ezek mind egyértelműen meghatározható, a tagállami jogrendszerekben is bevett joghatósági-illetékességi kritériumok, kérdéses tehát, miért nem ezekre alapozza főszabályként eljárását az Ügyészség – e kérdés részletesebb vizsgálatára a *forum shopping* kérdésének tárgyalásakor kerül majd sor.

Az Ügyészség eljárása tehát azon tagállamban, és annak eljárási jogszabályai alapján folyik, amelyben a bűncselekmény összpontosul, vagy amelyre a kiegészítő szabályok fennállnak. Az egységes európai büntető eljárásjog egyelőre távoli célkitűzés marad, így viszont komoly kérdések és hiányosságok maradhatnak az EPPO eljárási során, főként, ha azok több tagállamot érintenek: lehetséges, hogy egy adott nyomozási cselekményt, bizonyítási eszközt, vagy egyéb fogalmat az egyik érintett tagállam joga ismer, a másiké azonban nem. Azért, hogy az ilyen eltérések és hiányosságok ne okozhassák az eljárások elakadását, a Rendelet meghatároz olyan eljárási cselekményeket, amelyeket a legalább négy év szabadságvesztéssel büntetendő cselekmények esetén minden tagállamban elrendelhetőnek kell, hogy legyenek: ilyenek például a magyar büntetőeljárás jog szerinti kutatásnak, motozásnak és lefoglalásnak megfelelő cselekmények.<sup>96</sup> További segítséget nyújt azon rendelkezés, amely szerint, ha határon átnyúló eljárás esetén az egyik tagállam belső joga nem ismer egy adott intézkedést, de a kölcsönös elismerés vagy a nemzetközi együttműködés keretein belül igen, akkor az ügyet felügyelő európai ügyész egyértelműsítésével az intézkedés a belső jogban is végrehajtható.<sup>97</sup>

### 2. 3. Nyomozás határok nélkül - vagy mégsem?

A bizonyítékok beszerzésének és elfogadásának szabályait vizsgálva látszik igazán, hogy milyen hátrányokkal járt az Ügyészség eredeti modelljének elvetése, és hogy a jelen rendszer egyes elemei akár még visszalépést is jelenthetnének a bűnügyi együttműködés egyes, már meglévő intézményeihez képest.<sup>98</sup> A Bizottság 2013-as javaslata alapján ugyanis – az egyik legfontosabb előrelépésként – az Ügyészség egy „egységes jogi térség”<sup>99</sup> területén járt volna el, amelynek értelmében a bizonyítékok elfogadásának kérdése fel sem merült volna, hiszen e megoldás keretei között minden tagállamban egységes szabályok vonatkoztak volna az egyes eljárási cselekményekre, azok végrehaj-

<sup>94</sup> LUCHTMAN, MICHIEL: *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*. In: Geelhoed, Willem – Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. (eds.): *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. T. M.C. Asser Press, Hága, 2018. 157–158. pp.

<sup>95</sup> *Rendelet*, 26. cikk (4) a)-c).

<sup>96</sup> *Rendelet*, 30. cikk (1).

<sup>97</sup> *Rendelet*, 31. cikk (6).

<sup>98</sup> ALLEGREZZA, SILVIA – MOSNA, ANNA: *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?* In: BACHMAIER WINTER, LORENA (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*. Springer, Cham, 2018. 151–152. pp., 155. pp.

<sup>99</sup> EPPO *Rendelettervezet*, 25. cikk (1).



tására, valamint a bizonyítékok beszerzésére.<sup>100</sup> Ez a rendszer azonban bár kétségtelenül tovább egyszerűsítette volna a határokon átnyúló nyomozások során a bizonyítékok elfogadását, komoly kétségek is felmerültek vele kapcsolatban: a tervezet ugyanis az Ügyészség rendkívül széleskörű és lazán szabályozott nyomozását tette lehetővé, amely a bizonyítékok beszerzését a lehető legenyhébb feltételekhez kötötte, mindezt pedig úgy, hogy a védelem számára hasonló lehetőségek nyilvánvalóan nem álltak rendelkezésre.<sup>101</sup> Ez a kézzel fogható probléma felerősítette a szuverenitás-párti, az egységes jogi térség kialakítását túlzóan szupranacionális döntésnek ítéelő tagállamok érvelését, így végül a Rendelet rendszerében e fogalom elő sem kerül, ez pedig azzal a következményekkel jár, hogy a határokon átvívelő nyomozások továbbra is külön szabályozást igényelnek. Ez a szabályozás pedig jelenleg korántsem kielégítő, és a tagállamok közötti bizonyíték-csere területén érdemi előrelépést biztosan nem tapasztalhatunk.

Az egységes jogi térségben érvényesülő szabad bizonyíték és információáramlás helyett ugyanis akár szinte hagyományos, kölcsönös elismeréssel vegyült jogsegély-típusú eljárásként is értelmezhető a Rendelet határokon átnyúló nyomozásokra és bizonyítékokra vonatkozó szabályozása,<sup>102</sup> ahol „a delegált európai ügyészek együttműködésben járnak el, segítséget nyújtva egymásnak és rendszeresen egyeztetve egymással”.<sup>103</sup> A helyzet azonban ezen a téren vélhetően nem lesz ennyire rossz, hiszen az Ügyészség szervezete, különösen a központi szinten működő európai ügyészek éppen ezt a hatékony együttműködést hivatottak ténylegesen szolgálni. Azzal, hogy a delegált európai ügyészek a saját, belső csatornáikon keresztül, az európai ügyészek közreműködése és felügyelete mellett tudnak információt cserélni, egymás felé megkereséseket továbbítani, mindenképpen hatékonyabban tudnak majd eljárni, mint az eddig alkalmazott, Eurojust közbenjárásával történő egyeztetés vagy az Európai Nyomozási Határozat (a továbbiakban: ENYH)<sup>104</sup> tagállami hatóságok közötti kibocsátása útján. A delegált európai ügyészek közötti megfelelő határfokú kapcsolat tehát feltételezhetően biztosított a jelen szervezeti és működési keretek között, azonban az kérdéses, hogy az eltérő tagállami bizonyítási szabályok mennyiben hátráltatják majd az eljárásokat.

A Rendelet ugyanis ezen a téren is gyakorlatilag – a korábban említett minimumszabályokkal egységesített eljárási cselekmények kivételével – teljesen elveti a harmonizációt, és a nyomozással érintett tagállamok jogrendszerére hagyatkozik. A határokon átnyúló nyomozások esetén ez azzal jár, hogy amennyiben az eljáró delegált ügyész megkeresi egy másik tagállam delegált ügyészét egy eljárási cselekmény végrehajtása céljából, akkor az adott eljárási cselekményt úgy kell lefolytatni, hogy az egyben a megkeresett tagállam jogának megfelelően, továbbá végrehajtásakor a megkereső

<sup>100</sup> ALLEGREZZA – MOSNA 2018, 142–143. pp.

<sup>101</sup> ALLEGREZZA – MOSNA 2018, 148–149. pp.

<sup>102</sup> ILLUMINATI, GIULIO: *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*. In: Bachmaier Winter, Lorena (szerk.): *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*. Springer. Cham, 2018. 185. p.

<sup>103</sup> *Rendelet*, 31. cikk (1).

<sup>104</sup> Az ENYH-IRÁNYELV által szabályozott jogintézmény; olyan bírósági határozat, amely célja, hogy egy másik tagállamban valamilyen eljárási cselekményt végezzenek el bizonyítékszerzés céljából [Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról, HL L 130/1, 2014. 05. 01., 1–36. pp. 1. cikk (1)].

ügyész által kért követelményeket is meg kell tartani.<sup>105</sup> Érdemes megemlíteni, hogy az Ügyészség, *sui generis* természetét igazolva, saját eljárása során szándékosan nem az Európai Nyomozási Határozat alkalmazására hagyatkozik,<sup>106</sup> hanem a Rendelet által szabályozott delegált ügyészek közötti együttműködésre. Az említett szabályozás azonban gyakorlatilag teljes egészében megegyezik az ENYH kibocsátásának és végrehajtásának rendszerével, pusztán a tagállami hatóságok helyett a delegált európai ügyészek között történik a megkeresés.<sup>107</sup> Így tehát az Ügyészség határokon átnyúló nyomozásai során a büntető eljárásjogok harmonizációja hiányában nem történt előrelépés a bizonyítékok beszerzésének és elfogadásának szabályozásában, csupán más (remélhetőleg hatékonyabb) csatornákon és szereplőkkel folyik az ENYH rendszerében már megismert eljárás. A szabályozást a gyakorlatra átfordítva megállapítható, hogy az ilyen megkeresések során a szigorúbb bizonyítási szabályokkal rendelkező tagállam joga kell, hogy érvényesüljön, mivel abban az esetben, ha ennek a megkeresett tagállam tekinthető, akkor a főszabály szerint is saját joga alkalmazandó a megkeresés végrehajtásakor, amennyiben pedig a megkereső tagállam rendelkezik szigorúbb szabályokkal, úgy az eljáró delegált ügyész megjelölheti az általa elvárt alaki követelményeket és eljárásokat.

Feltételezhetően éppen a határokon átnyúló eljárási cselekmények végrehajtásának szigorú szabályai okán a bizonyítékok elfogadása tekintetében a Rendelet szüksézávan fogalmaz. Ez alapján nem tagadható meg egy bizonyíték elfogadása csak azon az alapon, hogy azt egy másik tagállamban, vagy annak joga alapján szerezték be.<sup>108</sup> Pusztán e cikk alapján nehezen értelmezhető, hogy mely esetekben tagadhatja meg az elfogadást egy tagállam, hiszen gyakorlatilag a felsorolt két kizárt okon túl minden más megtagadási okot engedélyezni látszik a szabályozás,<sup>109</sup> azonban éppen ezeket a lehetséges konfliktusokat célozza kizárni a transznacionális bizonyítás szigorúbb feltételekhez kötése. Kétségtelenül még biztosabb megoldás lett volna az eljárásjogi harmonizáció magasabb szintre emelése, ez azonban továbbra is várat magára.

Még több nyitott kérdés marad a kimaradó tagállamokban végrehajtandó eljárási cselekményekkel kapcsolatban, a Rendelet ugyanis ezt a kérdést explicite nem szabályozza.<sup>110</sup> Értelmszerűen azonban elkerülhetetlen az, hogy az Ügyészség eljárásai során felmerüljön olyan bizonyíték vagy eljárási cselekmény, amely a nem részes tagállamokban szerezhető be vagy hajtható végre, ezért erre a problémára mindenképpen megoldást kell találni. Ezen relációkban, bár az az Ügyészség belső működése területén kizárt, indokolt lehet visszatérni az ENYH alkalmazásához, amely a bünygyi együttműködés jelen keretei között az ilyen esetekben egyébként is főszabályként használatos. Kérdéses azonban, hogy a kimaradó tagállamok elfogadnák-e az EPPO-t mint önálló hatóságot, amely irányukba ENYH kibocsátására jogosult. Az ebből fakadó konfliktusok elkerülése érdekében ezen esetekben célszerű lehet, ha az ENYH-t az eljáró delegált ügyész tagállami hatóságai

<sup>105</sup> *Rendelet*, 32. cikk.

<sup>106</sup> ALLEGREZZA – MOSNA 2018, 157. p.

<sup>107</sup> Vö. ENYH-irányelv, 9. cikk (1) – (2).

<sup>108</sup> *Rendelet*, 37. cikk (1).

<sup>109</sup> ALLEGREZZA – MOSNA 2018, 158-159. pp.

<sup>110</sup> A *Rendelet* 105. cikke nem tartalmaz erre vonatkozó kitételt.

bocsátják ki a végrehajtó állam felé.<sup>111</sup> Ezzel bár valamilyen mértékben rövidtávon veszíthetne legitimitásából az Ügyészség, hiszen a nem részes tagállamok megkerülnék a vele történő közvetlen kooperációt, egyben viszont biztosítva lenne az eljárások minél hatékonyabb lefolytatása. A konfliktusok és fennakadások elkerülésével pedig az EPPO további hozzáadott értékeinek érvényesülése mellett láthatóbbá válhat, hogy a PIF-bűncselekményekkel szembeni eljárások uniós szintre emelése valóban növeli ezen eljárások hatáskörét, hosszú távon meggyőzve a kimaradó tagállamokat a csatlakozásról. Megjegyzendő, hogy éppen az Ügyészséget ilyen módon „megkerülő” eljárásokat megakadályozni kívánó megoldással él a Rendelet azzal, hogy a részes tagállamok számára az Ügyészség bejelentését írja elő illetékes hatóságként a kimaradó tagállamokkal történő kapcsolattartás során.<sup>112</sup> Mindenesetre megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás a megerősített együttműködésben részt nem vevő államok tekintetében feltételezhetően nem hoz változást a büntető együttműködés rendszerében, az Ügyészség eljárásai során is a már korábban kialakult jogsegély-formák – így főként az ENYH – alkalmazása várható a kapcsolatokban. Ez egyben viszont azt is jelenti, hogy a kimaradó tagállamok e jellegükből fakadóan sem tagadhatják meg az együttműködést az Ügyészség eljárásai során, pusztán más intézményi keretrendszerben kötelesek az ilyen eljárásokban együttműködni – ahogy ez a lojalitási klauzula és az EUMSZ. 325. cikke alapján egyébként is elvárt.

#### 2. 4. Az Ügyészség eljárása a tagállami bíróságok előtt

Ha a nyomozás lefolytatása után a vádemelés indokolt, erről az eljáró delegált ügyész határozattervezetet terjeszt az állandó tanács elé, amely ezzel kapcsolatosan 21 napon belül dönt – azonban az eljárás megszüntetésére ebben az esetben már nincs lehetősége.<sup>113</sup> Az ügyek tagállami bíróság elé kerülése körében, és már az előtte lefolytatott nyomozás során is kiemelkedően fontos a „forum shopping” lehetőségének elkerülése – vagyis annak megakadályozása, hogy az Ügyészség saját preferenciája alapján abban az államban folytassa le eljárását és emeljen vádat, ahol azt a legnagyobb sikerrel tudja képviselni.<sup>114</sup> Ez ugyanis a terheltek jogainak jelentős sérelmével járhatna, és alapjaiban mondana ellent a jogállamiság és jobbiztonság követelményeinek. Így különösen ebben a viszonyrendszerben megkérdőjelezhető a korábban említett joghatósági szabályozás rendszere, hiszen az mind a nyomozati, mind a bírósági szakasz lefolytatására azt a tagállamot jogosítja fel, amelyben a büntetendő tevékenység összpontosul, ez pedig az Ügyészség által túlzottan szabadon értelmezhető kritérium. A *forum shopping* esélyét a 26. cikk kiegészítő szabályai igyekeznek csökkenteni, objektív keretet adva a fórum kijelölésére a vitás esetekben. Továbbá már a bizottsági tervezet idején is megjelentek azon hangok, amelyek a bírósági jogorvoslat lehetőségével kívánták az Ügyész-

<sup>111</sup> KARSAI KRISZTINA: *A kívülmaradás lehetetlensége – az Európai Ügyészség működésének várható hatásai a kimaradó tagállamokban.* Magyar Jog 2018/12. (65) 676. p.

<sup>112</sup> Rendelet, 105. cikk (3).

<sup>113</sup> Rendelet, 36. cikk (1).

<sup>114</sup> LIGETI KATALIN – WEYEMBERGH, ANNA: *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues.* In: Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. – Pawlik, Marta (eds.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, Hága, 2015. 68. p.

ség szabad jogválasztását megakadályozni.<sup>115</sup> Ez az elképzelés végül utat tört magának a Rendelet végleges szövegébe is: az Ügyészség harmadik felekre joghatással bíró eljárási aktusait az illetékes nemzeti bíróságok jogosultak felülvizsgálni.<sup>116</sup> Ebbe a meghatározásba beleérthető a sértettnek és a terheltnek az eljáró hatóság kiválasztásával szembeni fellebbezése is,<sup>117</sup> az viszont korántsem biztos, hogy e kérdések feloldására valóban a tagállami bíróságok lennének alkalmasak – érdemesebb lehetett volna ezt a hatáskört a Bírósághoz utalni.

Az eljárásban résztvevők jogainak tekintetében a Rendelet az EPPO eljárása során biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített jogok, valamint a jogállamiság és az arányosság elvének érvényesülését.<sup>118</sup> Fájó hiányossága azonban a végleges szövegnek, hogy az olyan, büntetőeljárásokban kiemelten fontos szabályok, mint a tolmácsolás jog, vagy a védelemhez való jog csak a már korábban elfogadott EU irányelvek alapján kerülnek biztosításra.<sup>119</sup> Ezen a területen mindenképpen sajnálatos a szupranacionalitás tagállami nyomásra való elvetése,<sup>120</sup> hiszen a büntetőjog és a büntetőeljárási jog Uniós szintre emelése lehetetlen és hibás döntés mindaddig, amíg az azzal kapcsolatos, egyéneket megillető alapjogokat tagállami szinten hagyjuk. Így bár az irányelvek általi jogvédelem valamelyest üdvözlendő, és a legalapvetőbb jogi szükségleteket kielégíti, messze nem elégséges megoldás.

Az Ügyészség eljárása tekintetében is győzedelmeskedett tehát a tagállami fókusz, így bár a delegált ügyészek viszonylag széles körben élhetnek hatáskörükkel, nyomozásuk és a vád képviselése során továbbra is a nemzeti jogokra kell támaszkodniuk, azokat az Uniós minimumkövetelményekkel kiegészítve. Ez a rendszer jó kiindulópont lehet a bűnügyi együttműködés fejlesztésében, azonban ezen a területen erőteljesen kiütözköznek a szupranacionalitás hiányának problémái: a *forum shopping* lehetősége és az eljárási alapjogok túlságosan felületes szabályozása komoly megoldandó kérdéseket vetethetnek fel az EPPO jövőbeni működése során, így ezek további vizsgálata jelen dolgozat keretei között is indokolt.

#### *V. Homok a gépezetben – az Ügyészség eljárásának lehetséges hátulütői*

Az Ügyészség felállítását, ahogy eddig is láthattuk, több évtizedes politikai – és ami esetünkben még fontosabb – jogi diskurzus előzte meg. A tagállamok és az Unió között hosszasan folyó egyeztetések és viták után azt feltételezhetnénk, hogy végül a tagállamok többségét meggyőző rendelet egy végletekig kimunkált, minden felmerülő kételyre és lehetséges problémára választ adó jogi normaként öltött testet, ez azonban nem így történt. Egy teljesen új, jogelőddel és megelőző gyakorlattal nem rendelkező hatóságtól nyilvánvalóan nem várható el, hogy működését problémamentesen kezdje meg, azon-

<sup>115</sup> POLT 2016, 44–45 pp.

<sup>116</sup> *Rendelet*, 42. cikk (1).

<sup>117</sup> LUCHTMANN 2018, 158. p.

<sup>118</sup> *Rendelet*, 5. cikk (1)-(2).

<sup>119</sup> *Rendelet*, 41. cikk (2).

<sup>120</sup> ILLUMINATI 2018, 185–186. pp.

ban a Rendeletet vizsgálva észlelhetőek olyan jogalkotási hiányosságok, amelyek akár precízebb szövegezéssel, vagy komplexebb kérdéseknél a további szükséges jogfejlesztés elvégzésével kiküszöbölhetőek lettek volna. Véleményem szerint a két legsúlyosabb mulasztás – amelyek gyakorlatilag elkerülhetetlenül fognak komoly jogbiztonsági problémákat felvetni – a *forum shopping* megakadályozásának, valamint az eljárási alapjogok Unió szabályozásának magasabb szintre való emelésének hiánya.

### 1. Jogrendszerek harca – a *forum shopping* problémái

#### 1. 1. Jogválasztás az Ügyészség oldalán – hatékonyság vagy jogállamiság?

A *forum shopping* problémája – hiába a jogtudósok és az Európai Parlament egyértelmű figyelmeztetése<sup>121</sup> – a végleges Rendeletben is, két oldalról is sújtja az Ügyészség működését. Ezek közül a súlyosabb a jogállamiság kritériumát minden résztvevő államban potenciálisan csorbító túlzottan szabad jogválasztás megengedése az EPPO számára. A Rendelet 26. cikkének (4) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy amennyiben egy több tagállamot érintő büncselekmény tekintetében válik szükségessé a nyomozás, úgy azt annak a tagállamnak a delegált ügyésze indítja meg, amelyben a „büntetendő tevékenység összpontosul.” Ez, ahogy korábban is említésre került, nem egy objektíven meghatározható hatáskört megalapozó ok, így főszabállyá tétele mindenképpen megkérdőjelezhető.<sup>122</sup> Annak indoka, hogy végül mégis így került megfogalmazásra ez a fontos szabályozás, az EPPO életre hívásának okában is keresendő. Az Ügyészség célja ugyanis kifejezetten az Unió pénzügyi érdekeit védő mechanizmusok minél nagyobb mértékű megerősítése, ezzel pedig nyilvánvalóan szemben áll a bűnelkövetők érdeke, vagyis az eljárási garanciák széleskörű és erős biztosítása.<sup>123</sup> Természetesen utóbbiak fontosságát is hangsúlyozza a Rendelet – nem is lehetne ez másképpen XXI. századi demokratikus jogállamok szövetségében –, azonban érzékelhető, hogy az Unió az Ügyészség felállításával a hatékony bűnüldözésre helyezte a hangsúlyt.<sup>124</sup> Ennek pedig eszközéül szolgálhat egy olyan szabályozás, amely a szigorúbb szankciórendszerekkel rendelkező államok eljárását preferálja, de legalábbis lehetőséget nyújt számukra a minél szélesebb körű eljárásra. A kellően szabadon értelmezhető hatásköri kritérium pedig ilyen szabálynak tekinthető, amely mellett a delegált ügyészek gyakorlatilag eldönthetik egymás között, melyikük kíván eljárni, úgy, hogy konfliktus esetén a végső döntés uniós szinten, az állandó tanácsok kezében van.<sup>125</sup> A büntetendő tevékenység összpontosulásának állama ugyanis lehet az az állam, amelynek területén a tényál-

<sup>121</sup> PANZAVOLTA, MICHELE: *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who is to Decide?* In: Bachmaier Winter, Lorena (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead.* Springer, Cham, 2018. 70–71 pp.

<sup>122</sup> Megjegyzendő, hogy az eljárni jogosult fórum kiválasztásának egyértelmű kritériumrendszerhez kötésének (és az e döntés elleni jogorvoslat biztosításának) követelménye megfogalmazásra került már a visegrádi országok legfőbb ügyészeinek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló Balatoni Nyilatkozatában is, 2014-ben (POLT 2016, 44–45. pp.).

<sup>123</sup> ILLUMINATI 2018, 180. p.

<sup>124</sup> U.o.

<sup>125</sup> *Rendelet*, 26. cikk (4)-(6).

lásszerű cselekményt ténylegesen kifejtették, az, ahol az elkövetésért felelős bünszervezet működik, de akár az az állam is, ahol a legtöbb bizonyíték található. Természetesen azonban az eljáró hatóság azon az alapon való kiválasztása, hogy melyik, a vád képviselőjére jogosult tagállamban a leghatározottabb a lehetséges kényszerintézkedések, szankciók, vagy legkevésbé kimunkáltak az eljárási garanciák, kizártnak kell, hogy legyen a humanista büntetőjogi alapelvekkel rendelkező európai jogállamokban.<sup>126</sup> A Rendelet szövegezése tehát – még ha esetleg szándékosan is, de – inadekvát, és közeljövőbeli módosítása is elképzelhető. A probléma feloldására azonban akár a Rendelet módosítása nélkül is lehetőség nyílhat, amennyiben az Ügyészség a „büntetendő tevékenység összpontosulását” a *forum delicti commissi* elv szerint értelmezi: ez az – alapvetően illetékességi – elv, amely azt a bíróságot jelöli ki az eljárásra, amelynek illetékességi területén a bűncselekményt elkövették, főszabályként érvényesül szinte minden tagállamban.<sup>127</sup> Kétségtelenül a tárgyalt bűncselekmények jellemzően transznacionális és szervezett jellege miatt ez a megoldás sem vezet egyértelmű megoldásokhoz, azonban, mint általánosan elismert jogelv, amely a tagállamok büntügyi együttműködése folytán már korábban is felmerült és kialakult gyakorlattal rendelkezik, még mindig inkább kiszámíthatóbb joggyakorlathoz vezetne, mint egy teljesen új, képlékenyen értelmezhető fogalom bevezetése. A *delicti commissi* elv esetleges konfliktusai esetén további segítséget nyújthat az *effects doctrine*,<sup>128</sup> amelyet utolsó hatáskört megalapozó okként a Rendelet is ismer – elméleti háttere és a többi felsorolt hatásköri okhoz való viszonya okán talán indokolt lett volna a területi elv után, annak kiegészítő szabályaként a hierarchiában második elemként szabályozni.

A Rendelet végleges formája mellett az Ügyészség általi *forum shopping* jelenségét vizsgálva ugyancsak problémás a jogorvoslat kérdése, amelynek megfelelő szabályozása elengedhetetlen lett volna a szerv jogbiztonságot garantáló működéséhez.<sup>129</sup> Ugyanis jelenleg az Ügyészség azon döntése tekintetében, hogy melyik tagállam ügyésze indítja meg az eljárást, kizárólag az eljáró tagállam bírósága rendelkezik felülvizsgálati jogkörrel – az Európai Unió Bíróságának ebben a kérdésben nincsen kompetenciája.<sup>130</sup> Ez a rendszer több szempontból is aggályos. A tagállami bíróságok joghatósági kérdésekben való döntései alapvetően egyoldalúak: általában kizárólag abban szükséges döntenük, hogy államuk joghatósága megállapítható-e, vagy sem.<sup>131</sup> Mivel a büntetőeljárás törvények magától értetődően a belső, nemzeti jogra és jogviszonyokra fókuszálva születnek, a bíróságok jelenleg nem rendelkeznek megfelelő eszköztárral és gyakorlattal annak vizsgálatára, hogy esetleg más tagállamok bíróságai alkalmasabbak lehetnek-e egy adott

<sup>126</sup> KARSAI 2018, 678. p.

<sup>127</sup> L. pl. OLASZ BE., 8. § (1); HOLLAND BE., 2. § (1) a); NÉMET BE., 7. § (1), ROMÁN BE., 41. § (1) a), BE., 21. § (1).

<sup>128</sup> Versenyjogi eredetű szabály, amelynek értelmében az az állam is jogosult egy olyan, nem állampolgár személlyel szemben eljárni, aki cselekményét nem az állam területén követte el, ha annak eredménye az államban érzékelhető. Ez az elv megfeleltethető a Rendelet 26. cikk (4) c) pontjának.

<sup>129</sup> POLT 2016, 44–45. pp.

<sup>130</sup> Rendelet, 42. cikk (1)–(2).

<sup>131</sup> WASMEIER, MARTIN: *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*. In: Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. – Pawlik, Marta (eds.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, Hága, 2015. 154. p.

büntetőügyben való eljárásra.<sup>132</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetősége természetesen fennáll, azt a Rendelet explicit is tartalmazza,<sup>133</sup> ez azonban a bíróságok diszkrecionális jogkörébe tartozik, a terheltek az eljárás megindítására nincs lehetősége. Tekintve, hogy az ügyek áthelyezéséről uniós szinten döntenek, uniós jog alapján, érthetetlen, hogyan nyújthatna ebben a kérdésben valós jogorvoslati lehetőséget egy tagállami bíróság.<sup>134</sup> Az eljárni jogosult delegált ügyész meghatározása pedig az egész eljárás menetét befolyásolja, hiszen onnantól kezdve az ő tagállamának joga érvényesül a terheltek szembeni nyomozási, vádhatósági és bírósági eljárásokban. Ha az Unió ezt a kérdést szupranacionális úton kívánja eldönteni, ehhez szükséges lenne az Európai Unió Bírósága általi jogorvoslat biztosítása – ennek hiányában a terheltek teljesen kiszolgáltatottak az Ügyészség döntéseinek.

Az eldöntendő jogi kérdést – vagyis, hogy az Ügyészség mely tagállamban jogosult eljárni – vizsgálva, annak transznacionális jellege, és az abból fakadó, előbbieken ismertetett problémák okán kétségtelenül alkalmasabb e kérdés feloldására a Bíróság, mint a jelenleg jogorvoslati fórumként megjelölt tagállami bíróságok. Ezért tehát az Ügyészség felállításával párhuzamosan szükséges lenne az EUB szervezetének és működésének átalakítása, továbbfejlesztése annyival, hogy az EPPO eljárása során a tagállamok között felmerült hatásköri konfliktusokat is képes legyen feloldani. Tekintettel arra, hogy jelenleg is a Törvényszékhez fordulhatnak magánszemélyek, amennyiben egy uniós intézmény, szerv, vagy hivatal eljárása során azok döntése közvetlenül és hátrányosan érintette őket,<sup>135</sup> indokolt lenne az Ügyészség jelenleg tárgyalt hatásköri jogvitáit ehhez a fórumhoz csatornázni. Ez történhetne akár a Törvényszék bővítésével, új, kizárólag az Ügyészség jogvitáival foglalkozó állandó tanácsok kialakításával (erre főként akkor lehetne szükség, ha ezek a jogviták a jövőben jelentősen növelnék az ügyterhet), de véleményem szerint a fórum mostani struktúrájában is alkalmas ezen új hatáskör betöltésére, különösen arra való tekintettel, hogy a többi újonnan létrejött uniós szerv és hivatal sem eredményezte a Törvényszék bővítését. Bár az EPPO hibrid szervként működik, és tényleges eljárása során a tagállamok joga érvényesül, a hatáskör gyakorlásának kérdése az állandó tanácsok, vagyis a központi, uniós szint közbenjárásával és esetlegesen döntésével kerül feloldásra, ezért e döntések alapvetően egy uniós, nem pedig tagállami hatóságok aktusainak tekintendők. Javaslatom szerint tehát az Ügyészség eljárásával közvetlenül érintett személyeknek – a terhelteknek mindenképpen – biztosítani kellene a Törvényszékhez, mint jogorvoslati fórumhoz való fordulás jogát, amennyiben sérelmezik az Ügyészségnek az eljárni jogosult tagállam meghatározásával kapcsolatos döntését (vagy a döntés hiányát), ezáltal biztosítva a hatóságok általi *forum shopping* kizártságát. Így a többi uniós intézmény, szerv és hivatal mellett az EPPO és annak döntéseinek felülvizsgálata is a Bíróság hatásköre alá kerülnének, biztosítva az uniós hatóságokkal kapcsolatos jogorvoslat egységességét, egyben pedig a terheltek lehető leghatékonyabb jogvédelmét.

<sup>132</sup> U.o.

<sup>133</sup> Rendelet, 42. cikk (2).

<sup>134</sup> GIUFFRIDA, FABIO: *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*. The European Criminal Law Associations' Forum 2017/3. 153. p.

<sup>135</sup> EUMSZ, 263. cikk (4), 265. cikk (3).

## 1. 2. A megerősített együttműködés mint a *safe haven* melegágya

A *forum shopping* lehetősége által okozott problémák már csak a hatósági oldalt vizsgálva is jelentősek, az azonban az Ügyészség jelenlegi szabályozása mellett a bűnelkövetői oldalon is felvet kérdéseket. Mivel az EPPO megerősített együttműködés keretei között kezdi meg működését, értelemszerűen lesznek olyan Uniós tagállamok, amelyekkel szemben a Rendelet nem bír jogi kötőerővel. A megerősített együttműködéses rendszer, bár mint láthattuk, az erős ellenállás okán szükségszerű megoldás volt az Ügyészség felállításához, nagyon komoly hátrányokkal és megkötésekkel jár a részes tagállamok számára – a legsúlyosabb következménye éppen az, hogy az EPPO működése által a kimaradó tagállamok *safe haven*-né válhatnak a PIF-bűncselekmények elkövetői számára,<sup>136</sup> vagyis olyan területté, ahol egy esetleges büntetőeljárástól a lehető legkevésbé kell tartaniuk. Amennyiben ugyanis a Rendelet 23. cikke által meghatározott személyi vagy területi hatályi elvek közül egyik sem valósul meg egy bűncselekmény esetében, az Ügyészség nem indíthat eljárást. Ez jelenleg azt jelenti, hogy magyar állampolgár által Magyarország területén elkövetett PIF-bűncselekmény esetén továbbra is kizárólag a magyar ügyészség járhat el. Tovább nehezíti ezt a helyzetet az egyébként az Unió egyik legfontosabb büntetőjogi vívmányának számító transznacionális *ne bis in idem* elvének érvényesülése. A *ne bis in idem* elv, vagyis a kétszeres eljárás tilalma, mint büntetőjogi alapelv alapvetően nemzeti kontextusban létezett, vagyis a jogalkotók nem szabályozták azt a kérdést, hogy más államok, joghatóságuk fennállása esetén eljárhatnak-e ugyanabban az ügyben, ha azt az ügyet saját államuk már jogerősen elbíráltta.<sup>137</sup> Az első előrelépést ezen a téren az 1985-ös Schengeni Végrehajtási Egyezmény hozta, amely az egyezmény aláírói között kimondta a kétszeres büntetés tilalmát, amennyiben a büntetés végrehajtottságára vonatkozó kitételek teljesültek.<sup>138</sup> Az Alapjogi Charta elfogadásával, majd azzal, hogy az az alapító szerződések szintjére emelkedett, kötelezővé válva minden tagállamban, az abban szereplő *ne bis in idem*<sup>139</sup> általánosan elfogadott jogi elvből alapjoggá vált,<sup>140</sup> ezzel pedig ténylegesen megszületett a kétszeres eljárás transznacionális, uniós szintű tilalma. Ez az *acquis* kétségtelenül fontos és elengedhetetlen sarokköve az uniós jogfejlődésnek, az Ügyészség jelen formájában való eljárására viszont hátrányos hatással lehet. A kimaradó tagállamoknak ugyanis így lehetőségük lesz arra, hogy a tudomásukra jutott PIF-bűncselekményekben büntetőeljárásokat indítsanak, azokat lehetőleg gyorsan (és esetleg eredménytelenül) lezárják, ezzel pedig, a transznacionális *ne bis in idem* érvényesülésének köszönhetően, az Unió egész

<sup>136</sup> STAELENS 2014, 94. p.

<sup>137</sup> ASP, PETER: *The Procedural Criminal Law Cooperation of the EU*. Stockholm Faculty of Law Research Paper Series 2016/6. 81. p.

<sup>138</sup> *Schengeni Végrehajtási Egyezmény*, 54. cikk (Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról. HL L 239., 2000. 09. 22., 19–62. pp.); ASP 2016, 83. p.

<sup>139</sup> ALAPJOGI CHARTA, 50. cikk (Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016. 06. 07., 389–405. pp.)

<sup>140</sup> MITSILEGAS, VALSAMIS: The Symbiotic Relationship Between Mutual Trust and Fundamental Rights in Europe's Area of Criminal Justice. *New Journal of European Criminal Law* 2015/4. (6) 6. p.



területén megakadályozzák az EPPO eljárását.<sup>141</sup> Ez a helyzet nyilvánvalóan azzal a következménnyel járhat, hogy a bűnelkövetők a kimaradó tagállamokra fókuszálják majd tevékenységüket, ezáltal a hatékony európai szintű eljárás helyett továbbra is a büntetéssel jóval kisebb eséllyel fenyegető tagállami eljárásoknak kitéve magukat.

Az Ügyészség megerősített együttműködés rendszerében történő működése tehát jelentős büntető eljárásjogi konfliktusok forrása lehet a részes és kimaradó tagállamok között. Az a szituáció, hogy a hosszas integrációs folyamatok után kialakult együttműködési rendszert az EPPO eljárása során a széthúzás és az eljárások lefolytatásáért való egymással szembeni versenyfutás váltsa fel, elfogadhatatlan fejlemény lenne az Unió egészének működését tekintve. Amennyiben a kimaradó tagállamok blokkolni kívánnák az Ügyészség eljárását, sérülne a lojalitás elve, továbbá ezen magatartásuk összeegyeztethetetlen lenne a megerősített együttműködés EUMSZ. általi szabályozásával,<sup>142</sup> valamint a csalás elleni küzdelemből eredő kötelezettségeikkel.<sup>143</sup> Valódi, hosszú távú megoldást erre a problémára pedig csakis az jelenthet, ha végül minden tagállam csatlakozik az Ügyészséghez – így szűnhetnek meg azok a konfliktusok és joghézagok, amik a megerősített együttműködés rendszerében szükségszerűen magukkal hordoznak az uniós jog, az integráció és az együttműködés hatékony érvényesülésének és fejlődésének korlátozását.<sup>144</sup>

## *2. Az alapjogi védelem hiányosságai*

Az Európai Ügyészséget mint vádhatósági jogkörökkel rendelkező uniós szervet tekintve érdemes megvizsgálni azt is, hogy milyen minőségben valósul meg eljárása során a terhelti alapjogvédelem. E kérdés áttekintését két aspektus okán tartom fontosnak. Először is az eljáró delegált ügyész értelemszerűen jogosult (alapvetően a saját tagállami joga szerint, de a Rendelet szabályozási keretei között is) az egész eljárás során eljárási cselekményeket végezni, így az ő működésével szembeni jogvédelem okán e probléma mindenképpen tárgyalandó. Továbbá pedig már az Ügyészség azon döntése is, hogy melyik tagállam delegált ügyésze jár el egy adott ügyben – mivel az meghatározza az alkalmazandó tagállami jogot – alapjaiban határozza meg a terhelt joghelyzetét. Ez utóbbi következtében az egész büntetőeljárás, annak minden résztvevőjének cselekményei, és a tagállami jogrendszerek egymáshoz való viszonyának vonatkozásában is vizsgálni kell azt, hogy hogyan biztosítja a Rendelet az alapjogok minél egységesebb védelmét az Ügyészség mindenkoros eljárása során. Bár a Rendelet igyekszik széleskörű (vagy legalább annak tűnő) processzuális garanciákat biztosítani az EPPO eljárásaiban, különösen e terület kiemelt alkotmányossági és jogbiztonsági jelentőségének tudatában nem lehetünk teljesen elégedettek a jelenleg érvényesülő alapjogvédelmi rendszerrel. A problémák feltárása előtt azonban szükséges ezen garanciák szabályozásának ismertetése.

---

<sup>141</sup> KARSAI 2018, 677–678. pp.

<sup>142</sup> EUMSZ, 327. cikk.

<sup>143</sup> EUMSZ, 325. cikk., KARSAI 2018, 676. p.

<sup>144</sup> KARSAI 2018, 673, 676. pp.

A Rendelet által létrehozott eljárásjogi biztosíték-rendszer alapvetően három pillérré épül.<sup>145</sup> Mint ismert, az eljárások során főszabály szerint mindig annak a tagállamnak a joga érvényesül, amelynek delegált ügyésze azt folytatja – így először is minden esetben érvényesülnek az adott állam büntető eljárásjogában és egyéb jogszabályaiban megjelenő garanciák.<sup>146</sup> Koránt sem beszélhetünk azonban ezen a területen egységes szabályozásról a tagállami jogrendszerekben, és már a korábbi rendelettervezetek tárgyalása során is felmerült, hogy ez az eltérő mennyiségű és minőségű garanciákra történő alapozás nem képes majd szükséges jogbiztonságot nyújtani a terheltek számára.<sup>147</sup> Ezen lenne hivatott segíteni az alapjogi védelem másik két pillére, vagyis az Alapjogi Charta és a korábban elfogadott büntető eljárásjogi irányelvek becsatornázása.<sup>148</sup> A Rendelet ugyanis kimondja, hogy az Ügyészség eljárása során a tagállami jog mellett érvényesülnie kell a felsorolt irányelveknek,<sup>149</sup> valamint, hogy „tevékenysége során teljeskörűen tiszteletben tartja a gyanúsítottak és a vádlottak számára a Chartában biztosított jogokat”.<sup>150</sup> Ez a megoldás azonban aligha nyújt valós többletvédelmet az Ügyészség eljárásai során. Az irányelvek ugyanis jellegüknél fogva tagállami átültetést igényelnek, valamint a felsorolt normák mind minimum-szabályokat határoznak meg.<sup>151</sup> Valós jogfejlesztő szerepük tehát nincs ezen irányelveknek az Ügyészség munkájával kapcsolatban, különös tekintettel arra, hogy a legkésőbbi átültetési határidővel rendelkező, költségmentességről szóló irányelvnek is már 2019. május 25-ig meg kellett, hogy feleljenek a tagállamok.<sup>152</sup> Az Alapjogi Charta<sup>153</sup> pedig 2009-ben emelkedett az alapító szerződések szintjére, és vált kötelezővé minden tagállam számára,<sup>154</sup> azóta módosítása nem történt.

Az eljárásjogi garanciák rendszerének ismertetéséből tehát kirajzolódik, hogy ezen a területen a Rendelet semmilyen újítást nem eszközöl – a tagállami jogrendszerekre, valamint már meglévő uniós jogforrásokra hagyatkozik. A bünyügyi együttműködés területén történő olyan mértékű előrelépés, mint az Ügyészség felállítása esetén ez a döntés koránt-

<sup>145</sup> CSONKA PÉTER: *Establishment of the European Public Prosecutor's Office*. Forrás: [http://www.european-rights.eu/olaf/pdf\\_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf](http://www.european-rights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf) Utolsó letöltés dátuma: 2020. 10. 25., 4–5. pp.

<sup>146</sup> REALE, EZECHIA PAOLO: *Defence Areas and Limit sin the Investigations of the European Public Prosecutor*. In: Rafaraci, Tomasso – Belfiore, Rosanna (eds.): *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*. Springer, Cham, 2019. 207. p.

<sup>147</sup> STAELENS 2014, 121. p.

<sup>148</sup> CSONKA 2014, 4–5. p.

<sup>149</sup> A Rendelet 41. cikk (2) alapján érvényesülő jogok a következők: tolmácsoláshoz és fordításhoz való jog, a tájékoztatáshoz és az ügy anyagaiba való betekintéshez való jog, ügyvédi segítség igénybevételéhez, valamint őrizetbe vétel esetén harmadik személyek tájékoztatásához és a velük történő kommunikációhoz való jog, a hallgatáshoz és az ártatlanság védelméhez való jog, valamint a költségmentességhez való jog.

<sup>150</sup> Rendelet, 41. cikk (1).

<sup>151</sup> ILLUMINATI 2018, 186. p.

<sup>152</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1919 irányelve (2016. október 26.) a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről, HL L 297., 2016. 11. 04., 1–8. pp, 12. cikk (1).

<sup>153</sup> A büntető eljárásjog tekintetében a Charta 47-50. cikkei bírnak relevanciával, ezen cikkek biztosítják a hatékony jogorvoslatához, a tisztességes eljáráshoz, az ártatlanság védelméhez és a védelemhez való jogot, továbbá a törvényesség, az arányosság, valamint a *ne bis in idem* elvét.

<sup>154</sup> ASP 2016, 84. p.

sem ideális. Létrejön ugyanis az integráció folyamatában először egy olyan uniós szerv, amely operatív feladatok ellátásának irányításáért és felügyeletéért felel részben uniós jog – a Rendelet – alapján, tagállami büntetőeljárásokban.<sup>155</sup> Az alapjogi garanciák érvényesülésének és eltérő szabályozásának kérdése még az immár évtizedes múltra visszatekintő kölcsönös elismerésen alapuló intézmények működése során is konfliktusok forrása az egyes államok között,<sup>156</sup> így nehezen elképzelhető, hogy az EPPO működése ne élezne ki újra ezeket az ellentéteket. Megjegyzendő, hogy bár kétségtelenül az eljárások során alapvetően az eljáró tagállamok joga érvényesül mind a hatóság, mind a terhelt oldalán, mégis, egyes nyomozási cselekmények és kényszerintézkedések, mint például a motozás, a kutatás, vagy a lefoglalás,<sup>157</sup> helyet tudtak találni maguknak a Rendelet végleges szövegében, így biztosítva azok minél nagyobb mértékű egységességét. Ezek után kérdéses, hogy miért nem tudtak bizonyos eljárási garanciák is ugyanígy utat törni maguknak az irányelvekre való utaláson túl. Ezzel ugyanis a Rendelet gondoskodik arról, hogy bizonyos, a terheltekre nézve hátrányos intézkedések minden tagállamban ugyanúgy végrehajthatóak legyenek, de egyben nem tesz semmit annak érdekében, hogy ezekkel az intézkedésekkel szemben a terheltek megfelelő védelme is általánosan és minden esetben biztosítva legyen.

Véleményem szerint ahhoz, hogy az integrációt – egyébként helyesen és üdvözlendően – mélyítve operatív büntetőeljárás jogköröket ruházzunk át egy hibrid uniós szervre, elengedhetetlen lenne ezzel egyidejűleg az eljárási garanciák uniós szintű rendszerét is magasabb fokra helyezni. Ehhez pedig a meglévő irányelvekre, valamint a Charta jelenlegi állapotára való hivatkozás nem elégséges. Ahhoz, hogy az Ügyészség eljárása valóban megfeleljen alapvető jogállamisági kritériumoknak, szükséges lett volna a Charta büntető eljárásjogi fejezetének bővítése, így a lehető legmagasabb fokú védelmet nyújtva olyan alapvető jogok tekintetében, mint a nyelvhasználathoz, vagy a – Charta által csak szüksézávan tárgyalt – védelemhez való jog. Amennyiben a Charta ilyen irányú bővítése, akár a kimaradó tagállamok ellenállása révén akadályokba ütközött volna, a Rendelet szövegébe is bekerülhettek volna precízen szabályozva ezek a jogok, pusztán az irányelvek említése helyett, így a szükséges jogvédelemmel valóban ellátva a terhelteket.

## *VI. Magyarország és az Európai Ügyészség kapcsolata – a jelen és egy lehetséges jövő*

Magyarország az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködésben nem vesz részt, és nincsen arra utaló jel, hogy a közeljövőben ezen álláspontja változna.<sup>158</sup> Ennek értelmében hazánk az EPPO vonatkozásában harmadik országnak minősül, így közöttük együttműködési kapcsolatok és munkamegállapodások alakíthatóak ki, megkönnyítve a felek közötti együttműködést és információcserét.<sup>159</sup> Ezen megállapodások keretei között összekötő tisztviselőket rendelhetnek ki, valamint kap-

<sup>155</sup> ILLUMINATI 2018, 185–186. pp.

<sup>156</sup> LÁRIS LILIÁNA: Az Európai Ügyészség létrehozásának indokai. *Iustum Aequum Salutare* 2017/3. (13) 228. p.

<sup>157</sup> *Rendelet*, 30. cikk (1).

<sup>158</sup> <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/news/magyarorszag-sem-tamogatja-az-europai-uegyeszseg-letrehozast-nyilatkozta-trocsanyi-laszlo-igazsaguegyi-miniszter-bruesszelben> Utolsó letöltés ideje: 2020. 12. 04.

<sup>159</sup> *Rendelet*, 99. cikk (1), (3).

csolattartó pontokat hozhatnak létre a felek,<sup>160</sup> elősegítve a közös eljárási kérdések megoldását. A kimaradó tagállamok tehát nyilvánvalóan nem tudják majd teljesen elszigetelni magukat az Ügyészség eljárásaitól, és ahogyan a korábbiakban ismertetésre került, feltételezhetően a büntügyi együttműködés meglévő intézményrendszerére alapozva tudnak majd kooperálni a szervvel.

Bár a csatlakozás jelenleg nincsen napirenden, érdemesnek ítélem annak vizsgálatát, hogy amennyiben az Ügyészség igazolja, hogy valóban hatékonyabban képes eljárni a hatáskörébe utalt büntetőeljárásokban, és mindez nem jár komoly szuverenitásveszteséggel a tagállamok részéről – meggyőzve Magyarországot a csatlakozásról –, milyen fontosabb hazai büntető eljárásjogi jogalkotásra lenne szükség a kérdésben.

Megjegyzendő, hogy a Rendelet, jogforrási jellegéből fakadóan, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban.<sup>161</sup> A közvetlen alkalmazhatóság értelmében pedig nincsen szükség a Rendelet tagállami jogba való átültetésére, az önmagában, uniós jogi aktusként belép a belső jogalkalmazásba<sup>162</sup> - tehát például a büntető-eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) módosítására sem lenne szükség ahhoz, hogy a magyar büntetőeljárásokra közvetlenül kihasson a Rendelet szabályrendszere. A jogalkalmazás egyszerűsítésének céljából azonban indokolt lenne a Rendelet legfontosabb újító szabályainak átültetése pusztán abból a célból, hogy a bírák számára ne legyen szükséges az Ügyészség minden magyarországi eljárása során a Be. és a Rendelet párhuzamos vizsgálata. Véleményem szerint, az EPPO főként tagállami jogokra hagyatkozó természete okán a Be. kisebb mértékű módosításával is biztosítható lenne az új uniós szerv eljárásainak zökkenőmentes lefolytatása az esetleges csatlakozás után.

A magyar jog és a Rendelet összhangja szempontjából először célszerű annak vizsgálatát, hogy az utóbbiban megjelölt egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minimumszabályok<sup>163</sup> érvényesülnek-e jelenleg a Be-ben. Véleményem szerint a fogalmak tartalmi azonossága okán a Rendelet 30. cikk (1) bekezdésének a) pontjában található eljárási cselekmény első fordulata, amely helyiség, földterület, jármű, magánlakás, ruházat és egyéb személyes vagyontárgy vagy számítástechnikai rendszer átkutatását, illetve átvizsgálását teszi lehetővé, teljes egészében megfeleltethető a Be. szerinti kutatásnak és motozásnak.<sup>164</sup> A rendelkezés második fordulata, amely az előbbieken felsoroltak épségének megőrzése és a bizonyítékok elvesztésének vagy sérülésének megelőzése érdekében szükséges intézkedések megtételének lehetőségét írja elő, megegyezik a lefoglalás és zár alá vétel magyar intézményeivel.<sup>165</sup> A b)-d) pontok által szabályozott, bizonyítékok beszerzését és befagyasztását célzó cselekmények szintén biztosítottak a hazai lefoglalás és zár alá vétel egyes részletszabályai által.<sup>166</sup> Az e) pont a hazai jogban a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök szabályozása alatt, a Be. 232. § (5) bekezdése szerinti lehallgatásként szerepel. Végül pedig az f) pont általános, tárgyak felkutatásáról és nyomon követéséről szóló rendelkezése a Be. 215. § (5) bekezdés által bírói

<sup>160</sup> Rendelet, 105. cikk (1), (2).

<sup>161</sup> EUMSZ, 288. cikk.

<sup>162</sup> BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 344. p.

<sup>163</sup> Rendelet, 30. cikk (1).

<sup>164</sup> Vö: Be. 302. §, 306. §.

<sup>165</sup> Vö: Be. 308. §, 324. §.

<sup>166</sup> Vö: Be. 308. §, 311. §, 313. §; 315. §; 324. §.

és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközként került meghatározásra, míg az ellenőrzött szállítás részletes feltételeit és szabályait az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről 2012. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: EUbe.) 64/B-64/D. § valamint 69-69/B. §-ai szabályozzák. A tagállamok eljárási cselekményeit összehangoló rendelkezéseknek tehát a magyar Be. jelenleg is teljes mértékben megfelel.

Ahhoz, hogy az Ügyészség eljárásai, és a delegált európai ügyészek eljárási cselekményei a jogbiztonságot garantálva valósulhassanak meg, szükséges egyes olyan jogszabály-módosítások és -kiegészítések eszközzése, amelyek tagállami jellegük okán a Rendelet szövegéből értelemszerűen kimaradtak. Így például az EPPO egyenrangúságát garantálva célszerű lenne a Be. 25. § kiegészítése azzal, hogy ügyészség alatt az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó eljárásokban az eljáró delegált európai ügyészt is érteni kell. Ezáltal biztosítva lenne az, hogy a delegált európai ügyészek tagállami társakkal teljes mértékben megegyező jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezzenek, egyben kifejezésre jutna, hogy ügyészi operatív tevékenységek ellátására kizárólag a delegált európai ügyészek jogosultak, az EPPO központi szintjének szereplői nem, így a magyar ügyészség kizárólagos közvádlói szerepe megmarad. A Be. 21. § (6) bekezdésének kiegészítése is indokolt annyiban, hogy az Európai Ügyészség által folytatott eljárásokban szintén a Fővárosi Törvényszék járjon el. Ezúton koncentrálhatóak az EPPO magyarországi eljárásai, elősegítve az egységes joggyakorlat kialakulását mind az ítékezés, mind a delegált európai ügyészek oldalán. Tekintettel arra, hogy a Be. 30. § lehetőséget teremt a kizárólagos ügyészi nyomozásra, ennek biztosítása az Európai Ügyészség eljárásai során szükséges lenne a delegált európai ügyészek számára, mind az eljárások, mind magának a szervnek a speciális jellege és helyzete okán. E megjelölt kérdéskörökre irányuló jogalkotással az Európai Ügyészség magyar büntetőeljárásokban való részvételének és jogállásának legalapvetőbb keretei megteremthetők.

Az EPPO magyar eljárásokban való szereplése azonban ennél természetesen mélyebb hatásokkal is járna. Különösen fontos foglalkozni az eljárásoknak az Ügyészség által saját hatáskörbe vonásának lehetőségével: a tagállami hatóságoknak ugyanis a már megindított eljárásaik során is értesíteniük kell az EPPO-t, ha felmerül annak lehetősége, hogy utóbbi tárgyi hatáskörébe tartozó büntetőeljárásról van szó.<sup>167</sup> Ez pedig egy, a tagállami és az uniós hatóságok közötti konzultáció kezdetét jelenti, amelynek eredményeképpen végül az illetékes tagállami szervektől az Ügyészséghez kerülhet az eljárás lefolytatásának joga. Mivel ez a folyamat nagyban hasonlít az EUbe. által szabályozott konzultációs eljáráshoz, amely a Be. 394. § (1) bekezdés c) pontja szerint relatív eljárás felfüggesztési ok, e pont kiegészítése is indokolt azzal, hogy az eljárás felfüggesztése szintén lehetséges az Európai Ügyészséggel való hatáskör-gyakorlási konzultációk során, valamint amennyiben az Ügyészség végül a saját hatáskörbe vonás mellett dönt, analóg módon a Be. eljárás megszüntetéséről szóló 492. § (1) bekezdés f) pontja is ugyanezen tartalommal kiegészítendő. Mindezekkel garantálható az, hogy az EPPO-val való hatásköri konzultáció alatt ne merülhessenek fel további jogi konfliktusok, valamint, hogy annak eredménye mindenképpen jogszerű és az uniós joggal összhangban

---

<sup>167</sup> Rendelet, 24. cikk (2).

álló legyen. Az Ügyészség továbbá a tagállamoktól az egyeztetések és jelentések során kapott, valamint saját eljárásai alatt gyűjtött releváns információkból nyilvántartást vezet.<sup>168</sup> A Be. 267. § (3) bekezdése értelmében a nyomozásban részt vevő hatóságok a törvényben meghatározott nemzeti nyilvántartásokból adatokat gyűjthetnek bűncselekmény gyanújának megállapítása céljából, valamint esetleges bizonyítási eszközök felkutatása érdekében. Mivel az EPPO által létrehozott nyilvántartás célja ezzel gyakorlatilag megegyezik, a nyomozások eredményességének további növelése céljából az adatgyűjtési jogosultság a – Rendelet által eredendően feljogosított – delegált európai ügyészen túl a törvényben megjelölt tagállami hatóságokra is kiterjeszthető lehetne. Nem csak a hazai nyomozások érdekeit szolgálná ez a kiegészítés, mivel így az ügyek esetleges Európai Ügyészséghez való kötődését is gyorsabban észlelhetnék az eljáró hatóságok, potenciálisan megalapozva ezzel az EPPO hatáskörét. További, a hazai jogban is hangsúlyozandó szabály a kiváltságok és mentességek kérdése. A Rendelet 29. cikkében ugyanis kimondja, hogy amennyiben az Ügyészség nyomozása kiváltsággal vagy mentességgel védett személyt érint, annak a megvonása iránti kérelmet az Európai Főügyész nyújtja be az abban a tagállamban meghatározott eljárás szerint. Ezért a Be. 719. § (2), 720. § (4), valamint a 721. § (2) bekezdései kiegészítendőek lennének annyival, hogy az Európai Ügyészség eljárásai során a megvonás iránti kérelem előterjesztésére a legfőbb ügyész vagy a bíróság helyett az Európai Főügyész jogosult, az esetleges ez irányú jogköri ütközéseket elkerülendő.

Az itt ismertetett szabályozási javaslatok természetesen korántsem fedik le az Ügyészséghez való esetleges csatlakozás esetén végrehajtandó jogalkotás teljes körét – jelen fejezet célja nem is ez, csupán kísérletet tenni e kérdés legalapvetőbb sarokpontjainak ismertetésére. A Be. és a Rendelet szabályozásának összehangolása egy önálló dolgozatot is érdemelne, amelyben tárgyalható lehetne például az Ügyészséggel való kapcsolattartás kérdése a nyomozás során, az eljáró delegált európai ügyészek aktusai-val szembeni jogorvoslati lehetőségek, az EPPO eljárásainak az egyes külön eljárásokkal kapcsolatos viszonyrendszere, de akár még az eljárási határidők egyeztetésére irányuló szabályozás is; mindezek vizsgálatára e dolgozatban a terjedelmi kötöttségek okán sincs lehetőség.

### *VII. Az EPPO jövője; összegzés*

Az előbbiekből láthattuk tehát, milyen hosszas és rögzös fejlődés után, hogyan és milyen keretek között fogja megkezdeni működését az Európai Ügyészség. Bár még az EPPO munkájának tényleges megkezdése is az Unió előtt álló feladat, a jogirodalom és a politikai színtér már a szerv lehetséges jövőbeni irányait keresi.<sup>169</sup> A legkézenfekvőbb kérdéskör a transznacionális szervezett bűnözés elleni egységes európai fellépés az Ügyészség útján. Az EPPO hatáskörének ez irányú bővítése már az EUMSZ. 86. cikk (4)-ben megjelenik, kijelentve, hogy az Európai Tanács egyhangú határozatával – a

<sup>168</sup> Rendelet, 24. cikk (6), 44. cikk (4) a), 45. cikk (1).

<sup>169</sup> VILAS ÁLVAREZ 2018, 28. p.

Parlamenttel egyetértésben – a PIF-bűncselekményeken túl a „több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre” is kiterjesztheti a szerv hatáskörét. Ez utópisztikus célkitűzésnek megfelelő, azonban egyet kell értenünk azon véleményekkel,<sup>170</sup> amelyek szerint az olyan súlyos és komplex bűncselekmények nyomozása, mint a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem vagy az embercsempészet az EPPO jelenlegi, Rendelet általi szabályozása mellett aligha megvalósítható és kívánatos. Amíg az Unió nem képes a *Corpus Juris* óta tervezett egységes jogi térségének kialakítására, és ezzel összhangban a tagállamok nem hajlandóak eljárási jogosítványukat egy egységesen, szigorú jogi keretek között működő uniós szervnek átadni, addig az előbbi jelentős bűncselekmények nyomozása az Ügyészség elé utalással csak nehezebbé válna.<sup>171</sup>

Habár a széleskörű hatáskörbővítés távlati cél marad az Ügyészség kompromisszumokkal terhelt szabályozása miatt, a megvalósuló szerv így is az Európai Unió büntügyi együttműködésének egyik legjelentősebb állomása. A tagállamok szuverenitásért való harca kétségtelenül számos téren meghátrálásra készítette az uniós jogalkotókat, ez nem jelenti azonban azt, hogy az EPPO végül egy felesleges fejlemény lenne. Az Unió érdekeit sértő bűncselekmények problémája évtizedek óta nehezíti az EU működését, és a korábbiakban kielégítő megoldást sem tagállami, sem nemzetek feletti szinten nem sikerült találni. A múlt század vége óta tervezett Európai Ügyészség jelen formájában, a megerősödött együttműködésben részt vevő tagállamok közreműködése mellett képes kell, hogy legyen hatékonyan fellépni a PIF-bűncselekményekkel szemben. Ebben segítségére lesz a szűken, de pontosan meghatározott hatásköre, mellyel kiküszöbölésre kerül a tagállami ügyészek érdek-hiányának problémája; a tagállami rendszerbe ágyazott, de az Európai Ügyészség irányítása alatt álló ügyészek megfelelő szakértelemmel és jogrendszerbeli gyakorlattal lesznek képesek eljárni, egyben mentesülve tagállami feletteseik nyomása alól, akik az Unió ügyeknek kisebb prioritást tulajdonítanak. Az eljárási szabályok pedig a hatáskör-növelés mint fő célkitűzés mellett alapvetően biztosítják a mindenkori jogbiztonságot, nem korlátozva a legfontosabb eljárási cselekmények – értelemszerűen akár határokon átnyúló – végrehajtását.

Korántsem mentes azonban a hibáktól és hiányosságoktól a Rendelet szabályozása. A tagállami jogok szerinti eljárás bár biztosítja az államokon belüli jogbiztonságot, egyben Unió szinten éppen ez okozza a bizonytalanságot: az Ügyészség működése során különböző büntető eljárásjogi szabályokkal rendelkező jogrendszerekben dőlhet el az ugyanazon szerv eljárásnak kitett terheltek sorsa, és ezt hiába igyekeznek minimumstandardokkal ellensúlyozni a Rendelet, várhatóan számos nehézséggel és megoldandó kérdéssel fog megindulni az EPPO működése. A *forum shopping* problémája és az eljárási alapjogok gyenge biztosítékai pedig olyan jelentős szabályozási hibák, amelyek nagy valószínűséggel bosszúságokat okoznak majd az EPPO működésében résztvevő tagállamoknak, és amelyekre a gyakorlatnak megoldást kell találnia.

Mindezen hiányosságok ellenére az Európai Ügyészség felállításának a tagállamok jelentős többsége által való elfogadása bizonyítéka annak, hogy az európai integráció

<sup>170</sup> LOHSE, KAI M.: *The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality*. In: Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. – Pawlik, Marta (eds.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, Hága, 2015. 175. p.

<sup>171</sup> U.o.

erősítésére továbbra is átfogó igény mutatkozik, és habár a vártnál és az ideálisnál lassabb léptékekkel, de még a szuverenitás szempontjából olyan kiemelkedő jelentőségű területen is, mint a büntetőjog és a bűnügyi együttműködés, igenis lehetséges és szükséges az Unió szerepének bővítése. Ha pedig az Ügyészség beváltja a hozzá fűzött reményeket, és eredményesen végzi munkáját, később akár Magyarország is csatlakozhat a szervhez, ami talán kevesebb lemondással és jogalkotási kényszerrel is járna, mint ahogy az első ránézésre tűnhet. Az EPPO hatáskörének bővítésével és az eljárások fokozatos egységesítése révén pedig az Unió újabb és újabb lépéseket tehet az egységes európai büntetőjog célkitűzése felé. Az Európai Unió és az integráció jövője szempontjából tehát, még ha bizonyos fontos fenntartásokkal is, de bizakodással és elégedettséggel várhatjuk az Európai Ügyészség működésének megkezdését.

## URBÁN DÁVID

### CERTAIN CRIMINAL PROCEDURAL ISSUES REGARDING THE FUTURE OPERATION OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

#### (Summary)

In the past decade, one of the most controversial issues regarding the development of the European Union has been the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO), an EU body meant to investigate crimes committed against the financial interests of the Union. With the Council's regulation in 2017, the establishment of the EPPO became certain, paving the way for the EU into the criminal procedures of the member states – however, only in the form of enhanced cooperation, meaning not every state would take part in its operation. All the conflicting opinions and positions around the EPPO, and the role and significance of its establishment in the process of European integration incited me to research how, with what goals and with what regulations would the EPPO start its work. In my paper I first examined the history of the Office, and the compromises that both the EU and the member states were willing to make and thus explaining why the Regulation established the body the way it did. After this, I tried to find an answer whether the EU finally finished its long „conquest” of *ius puniendi* and if it has thus become a real actor in the criminal procedures of member states. Examining the Regulation, and comparing it to the current system of criminal cooperation and to state practices I tried to prove that the EPPO is truly more capable to investigate the crimes under its competence than member state prosecutions could ever be. However, the Regulation is not perfect – after identifying two major problems, namely the possibility of forum shopping and the lack of harmonisation concerning the protection of fundamental rights in the EPPO's procedures, I proposed possible solutions to tackle these issues. Finally, while Hungary currently does not wish to join the EPPO, I considered what fundamental changes would be necessary in the Hungarian Criminal Procedural Code to make it fit for the procedures of the new EU body.