

Polt Péter

**Az Eurojust és az Európai Ügyész**  
Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek

Habilitációs tézisek  
Budapest, PPKE-JÁK, 2016.

## **Tartalomjegyzék**

I. Bevezetés .....	3
II. Az ügyészség és a bűnügyi együttműködés .....	4
III. Az Unió pénzügyi érdekeinek közös védelme .....	6
IV. Az útkeresés új intézménye: az Eurojust .....	9
V. Az Eurojust reformja .....	21
VI. Az Európai Ügyészség gondolata beérik .....	26
VII. Az elnökségi tervezet fontosabb rendelkezéseinek értelmezési vitája .....	39
VIII. Az Európai Ügyészséggel kapcsolatos további követelmények .....	44
IX. Az úgynevezett „hálózati modell” .....	50
X. Következtetések.....	53
Irodalomjegyzék.....	56
FÜGGELÉK.....	58
Dr. Polt Péter önéletrajza .....	58
Előadás-vázlat az EPPO hálózati modellről.....	60

## I. Bevezetés

Az Európai Unió létrejötte teljesen új távlatokat nyitott meg a bűnözés elleni küzdelemben. Nem mondhatjuk persze, hogy ebben nincs szerepe külső kényszerítő hatásoknak. A bűnözés egyre inkább tapasztalható nemzetköziesedése, az új, határokon átnyúló bűnözési formák megjelenése fontos tényező. A szervezett bűnözés kontinenseken is átnyúló kiterjedése a nemzetállamokat új együttműködési formák bevezetésére és elmélyítésére készíti. Ez a bűnügyi együttműködés azonban éppen az állam szuverenitása következtében csak korlátozott lehet; a kooperáció, a koordináció és az egységesítés szintje természetesen alatta marad a belső jogban tapasztalhatónak. Az Európai Unió ezeket a kereteket feszíti szét és tereli részben, vagy akár teljesen új útra a bűnözés elleni közös fellépést. „Bizonyosra vehető, hogy Európában a nemzeti keretek közé szorított büntető igazságszolgáltatás ideje lejárt, s új korszak kezdődött – a büntetőjogi rendszerek egymásmellettiége »átjárhatóságra« változott.”<sup>1</sup>

Nyilvánvalóan ma még nem beszélhetünk arról, hogy a hagyományos bűnügyi együttműködés intézményrendszerét és eszközeit egy korábbiakban még nem ismert, de minden felmerülő kérdésre megfelelő választ adó egységes mechanizmus váltja fel. Éppen ellenkezőleg. Valójában annak lehetünk tanúi, hogy a jelentkező kihívásokra válaszul különböző megoldások vagy megoldási javaslatok születnek, amelyek aztán párhuzamosan egymás mellett élnek, vagy éppenséggel halnak el. Nem mondhatjuk azt sem, hogy van egy mindenre alkalmas módszer, melynek elérésére kell törekednünk, és amely kiválthat minden eddig alkalmazott korábbi módszert és eszközt. A XXI. század első évtizedeinek Európájában annak vagyunk a tanúi, hogy a bűnözés elleni nemzetközi küzdelemnek igen sok nemzetközi intézménye, szabálya, módszere, eszköze létezik. Ezek megpróbálják kiegészíteni egymást, és persze közben újra és újra felmerül az igény a legkisebb közös többszörös keresése helyett egy valódi szupranacionális modell kialakítására, amely úgy működhetne, mint egy ma is létező nemzetállam belső igazságszolgáltatása a maga egységes anyagi és eljárásjogával, intézményrendszerével. Ennek a – sokak által elvetett – modellnek azonban más alternatívája is lehet, beleértve a föderalisztikus elképzeléseket is.

---

<sup>1</sup> KARSAI (2004) 239.

Európa ma az egységes igazságügyi térség megvalósítása felé halad, de a céltól még messze vagyunk. Az Unió törekvései megjelennek a hagyományos bűnügyi együttműködés fejlesztésében, a jogharmonizáció elmélyítésében, az anyagi jogi és eljárásjogi intézmények egységesítésében, a büntetőjogi asszimiláció<sup>2</sup> megvalósításában, de a már említett szupranacionalitás felé való törekvésben is. Ezek a jelenségek elméleti és/vagy gyakorlati szinten egyszerre vannak jelen, komoly feladatot adva az Unió és a tagállamok valamennyi érintett szervének.

## II. Az ügyészség és a bűnügyi együttműködés

A bűnözés elleni küzdelemben kitüntetett és centrálisszerepet játszik az ügyészség. Természetesen az Unió különböző tagállamaiban az ügyészségre vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályok eltérőek lehetnek.<sup>3</sup> Az ügyészségek büntetőügyekben betöltött alapvető funkciói azonban nagyon hasonlóak: szerepet játszanak a bűnügyek felderítésében, a nyomozások felügyeletében, valamint a bíróság előtti tevékenységben az általában állami monopóliumként kezelt vádemelést követően.

Az ügyészi szervek ugyanakkor alapfeladatuk ellátása mellett egyre nagyobb szerepet játszanak a nemzetközi bűnügyi együttműködésben is. Ennek a célja, hogy az állami büntetőhatalom gyakorlását, a büntetőjogi felelősségre vonást, a büntetés mindenkori célját, illetve a bűnelkövetés megelőzését a társadalom (és az egyén) érdekeire tekintettel minél hatékonyabban segítse elő.<sup>4</sup> Az ügyészségnek kiemelt szerepe van ebben az együttműködésben, ami jelenti részben a nemzetközi jogsegélyben történő közreműködését, részben az új intézményesített – Európai Unió keretein belül létrehozott – bűnözés elleni küzdelmet szolgáló szervezetekben történő részvételét. A nemzetközi jogsegély lényegében azt a segítséget jelenti, amelyet a különböző államok igazságügyi hatóságai a jogszolgáltatás előmozdítása végett egymásnak nyújtanak, vagyis azok a jogselekmények értendők ez alatt, amelyeket valamely állam bírósága, vagy más hatósága egy másik állam bírósága vagy más hatósága javára, többnyire ennek megkeresésére végez, és ez alapvetően két vagy többoldalú nemzetközi szerződésen, illetőleg a két állam között kialakuló

---

<sup>2</sup> Itt az EU jog szerinti „asszimiláció elvére” utalok, azaz arra, hogy a tagállamoknak saját pénzügyi érdekeikkel azonos szintű védelmet kell biztosítaniuk az EU pénzügyi érdekei védelmére. Ennek jogi alapja EUMSZ 325. cikke, valamint az EU Bíróságának az esetjoga. (Korábban a maastrichti szerződés 209A. cikke volt a jogalap.)

<sup>3</sup> lásd bővebben: TAK (2004)

<sup>4</sup> M. NYITRAI (2006) 258.

viszonosságon alapul.<sup>5</sup> Az uniós intézmények ugyanakkor olyan mechanizmusokat építettek ki, amelyek új alapokra helyezik, megkönnyítik és felgyorsítják a nemzetközi egyezményeken nyugvó igazságügyi együttműködést, köztük a jogsegély nyújtását.

Az ügyészség nemzetközi szerepvállalásának fontosságára az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is rámutatott. A Miniszteri Bizottság a Rec(2000)19 számú ajánlásának 37-38. pontjaiban kimondta, hogy „[t]ekintet nélkül egyéb szerveknek a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködésben játszott esetleges szerepére a különböző országok ügyészeinek közvetlen kontaktusait elő kell mozdítani a hatályos nemzetközi egyezmények keretében, illetve ennek hiányában a gyakorlat ilyen irányú rendezése útján”. Ilyen irányba tett lépéseknek tekinti a Miniszteri Bizottság:

- a) a dokumentációs anyagok cseréjét,
- b) a kontaktszemélyek és elérhetőségük listájának összeállítását, amely tartalmazza a különböző ügyészségek kontaktszemélyeinek nevét, szakterületét, beosztását,
- c) a rendszeres személyes kapcsolat kiépítését a különböző országok ügyészei között, különösen a legfőbb ügyészek és a főügyészek rendszeres találkozóinak révén,
- d) a szakmai tréningek és az új fejleményekről való tájékoztatást szolgáló összejövetelek szervezését,
- e) a külföldi országba akkreditált összekötő ügyész intézményének létrehozását és fejlesztését,
- f) az idegen nyelvek oktatását,
- g) az elektronikus adatátviteli eszközök használatának fejlesztését,
- h) közös munkaszemináriumok szervezését más államokkal a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről és a közös érdeklődésre számot tartó egyéb bűnügyi kérdésekről.

Ezen túlmenően a jogsegély eljárások ésszerűbbé tétele és koordináltsága céljából szükséges erőfeszítéseket tenni úgy, hogy:

- az ügyészek szakosodjanak a nemzetközi bűnügyi együttműködésre,
- az államoknak lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a megkereső állam ügyészsége amennyiben hatásköre van jogsegélyügyek intézésére, közvetlenül intézhessen jogsegélykérelmet a megkeresett államnak ahhoz a hatóságához,

---

<sup>5</sup> Lásd bővebben: FEJES (2013) 1441.

amelynek hatáskörébe tartozik a jogsegélykérelem teljesítése, és ez utóbbi közvetlenül küldhesse vissza számára az összegyűjtött bizonyítékokat.<sup>6</sup>

Az Európai Unió létrejötté tette lehetővé, hogy a hagyományos bűnügyi együttműködés keretei kibővüljenek, és létrejöjjön egy tényleges igazságügyi együttműködés, amelyben döntő szerepe van a nemzeti államok ügyészségeinek. A mai helyzet egy fejlődés része, hiszen a kezdetek nem arra mutattak, hogy az Unió különösebb figyelmet fordítana az európai integrációban a bűnügyek elleni közös küzdelemre. Lényegében az 1990-ben kötött Schengeni Egyezmény volt az, amely megnyitotta a kapukat a tényleges igazságügyi együttműködés előtt. Az 1992. évi Maastrichti Szerződés (Szerződés az Európai Unióról) hozta létre azt a három pillérből álló rendszert, amelynek harmadik pillérét az igazságügyi és belügyi együttműködés alkotta. A Maastrichti Szerződést azonban azért is érdemes külön is kiemelni, mivel ennek a szerződésnek a 209/a. cikke tartalmazott rendelkezéseket a közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, és írta elő a tagállamoknak, hogy saját jogukban ezt a védelmet a közösség tekintetében is biztosítani kell. Ez a rendelkezés túlmegy a hagyományos bűnügyi együttműködés keretein és előrevetítette a pénzügyi érdekek közösségi szintű védelmét, amelynek letéteményese a később létrehozandó Európai Ügyészség.

### **III. Az Unió pénzügyi érdekeinek közös védelme**

A Maastrichti Szerződésnek az említett rendelkezése felvetette az egységes, vagy legalábbis harmonizált európai anyagi jogi büntetőjog gondolatát a közös pénzügyi érdekek védelme terén. Delmas-Marty francia professzor jelentése ösztönözte a Bizottságot arra, hogy kidolgozza az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményt. A PIF egyezmény<sup>7</sup> 1995-ben készült el, és jogi alapját a Maastrichti Szerződés K.3. cikkében találjuk. Ez az egyezmény határozta meg az Európai Közösség kiadásait, illetve bevételeit érintő csatlós tényállását, rámutatva arra, hogy a tagállamokban, a „hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal büntetendővé kell tenni az ilyen magatartást”. A PIF bűncselekmények tekintetében az egyezmény a következőket tartalmazta.

---

<sup>6</sup> Rec. (2000) 19. számú ajánlás 39. pont

<sup>7</sup> A PIF rövidítés az egyezmény francia nevéből adódik: *La protection des interets financières de l'Union Européenne*

A PIF egyezmény keretébe tartozó csalásnak minősül a kiadások vonatkozásában minden szándékos cselekmény vagy mulasztás, amely:

- 1) hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetésével, vagy az Európai Közösségek kezelésében lévő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása;
- 2) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése az előbbiekkal megegyező követelményekkel;
- 3) az ilyen pénzeszközöknek nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.

A bevételi oldalon ugyancsak csalás az a szándékos cselekmény vagy mulasztás, amely

- 1) hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése, vagy az Európai Közösségek kezelésében lévő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése;
- 2) információ elhallgatása és ezzel összefüggésben konkrét kötelezettség megszegése;
- 3) a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása.

A PIF egyezményhez három további jegyzőkönyv készült, amelyek a pénzügyi érdekeket sértő vesztegetések egységes büntetendőségéről, az Európai Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről, illetve az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben, valamint a pénzmosás büntetendőségéről és a jogi személyek felelőségéről tartalmaztak rendelkezéseket.<sup>8</sup> Az egyezmény ratifikációja ugyanakkor sajnálatos módon igen elhúzódott, a hatályba lépés gyakorlatilag 2002-ben, illetve – a második jegyzőkönyv tekintetében – 2009-ben történt meg. Ennek okát a tagállami eltérő nézetekben, illetve értelmezésekben találhatjuk.

Nem tekinthető véletlennek, hogy a PIF egyezmény lassú implementációját látva a tudományos élet vette át a kezdeményezést. A már említett Delmas-Marty vezetésével az Európai Parlament kezdeményezésére, de a Bizottság keretei felhasználásával egy jogtudósokból álló munkacsoport készítette el a „*Corpus Juris*” elnevezésű dokumentumot,

---

<sup>8</sup> BLASKÓ-POLT (kézirat, kiadás alatt)

amely főként anyagi jogi jellegű javaslatokat tartalmaz, de lényegi eleme a szóban forgó bűncselekmények üldözésére létrehozandó európai ügyész intézménye, miközben eljárásjogi rendelkezéseket is magába foglal.<sup>9</sup>

A Corpus Juris az Unió pénzügyi érdekeinek a védelmét a következő tényállásokkal kívánja biztosítani.

- az EK költségvetését károsító valamennyi csalás,
- a piac manipulálása (EK tendereztetés során),
- aktív és passzív vesztegetés,
- hivatali visszaélés,
- hűtlen kezelés,
- hivatali titok megsértése,
- a fenti hat bűncselekményekhez kapcsolódó pénzmosás és az orgazdaság,
- bűnszervezet létrehozása.

E bűncselekmények többnyire szándékosan, egyes esetekben azonban szándékosan és gondatlanul is elkövethetők. A Corpus Juris lehetőséget adna a természetes személyeken kívül a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonására is. A Corpus Juris célja egy jövőben kialakítandó európai büntetőjogi rendszer átgondolása és megvitatása, amely rendszer az európai területi elven alapul, és egy igazságosabb, egyszerűbb és hatékonyabb büntetőrendszert tesz lehetővé.<sup>10</sup>

A Corpus Juris megállapítja, hogy az említett nyolc bűncselekmény nyomozása, üldözése, bírósági tárgyalása és az ítéletek végrehajtása szempontjából az Unió egységes jogi térségnek minősül. Ezzel összefüggésben jelenik meg az Európai Ügyészség, amelynek hatáskörébe tartozik e bűncselekmények nyomozása, üldözése, a vádemelés, a vádképviselés, valamint az ítéletek végrehajtása. Az Európai Ügyészség itt mint az Unió önálló hatósága jelenik meg, amely független a tagállamoktól és más közösségi intézményektől is. Működésében a legalitás elve érvényesül, és a tagállami ügyészségek többségéhez hasonlóan centralizált, egységes és oszthatatlan. Az intézményi struktúra is kirajzolódik a Corpus Jurisban, amely az intézményt kis létszámú központi apparátussal irányító európai főügyészből, valamint a tagállamokban működő delegált európai ügyészekből állítja fel.

---

<sup>9</sup> lásd: DELMAS-MARTY (1997)

<sup>10</sup> KUSCHBACH (2005) 355.



Figyelmet érdemel a Corpus Juris 2000. évben történt átdolgozása, amely a Bizottság megbízásából készült el, és a tagállami jogok összehasonlító vizsgálatát tartalmazza.<sup>11</sup> Ez az úgynevezett „*firenzei verzió*” már olyan kérdésekre is választ kíván adni, hogy mely bíróságok előtt emelhet vádat az Európai Ügyészség. Ennek kritériumaként egyébként a jó igazságszolgáltatás érdekét jelöli meg, és ennek megfelelően az elsődleges választási szempont az a tagállam, ahol a bizonyítékok, vagy legalább azok többsége fellelhető, vagy amelynek a terheltek az állampolgárai, illetve ahol a bűncselekmény hatása, alapvetően gazdasági hatása a legnagyobb. A bíróság megválasztása tekintetében azonban jogosultságot ad a terhelteknek is, amennyiben azok a döntés ellen fellebbezhetnek az Európai Bírósághoz. A dokumentum ugyancsak tartalmazza az európai főügyész és a tagállamokból delegált ügyészek kinevezésének szabályait is, az előbbi tekintetében a Bizottság, míg az utóbbiaknál a tagállamok döntési jogkörét meghatározva.

A Corpus Juris elméleti hatása mindmáig igen nagymértékű, megoldásaihoz, javaslataihoz vissza-visszanyúl az Unió jogalkotása is. Fontos kiemelni, hogy a teljesen újszerű megoldások mellett a Corpus Juris nagy súlyt fektet a hagyományos büntetőjogi elvek megtartására is. Így megtalálható benne a bűnösség elve, a tetтарыos proporcionális büntetés, a territorialitás elve, a bírósági kontroll fontossága, a kontradiktórius eljárás garanciális fontossága, illetve a törvényi meghatározottság elve.

#### **IV. Az útkeresés új intézménye: az Eurojust**

A Corpus Juris fogadtatása ugyan nem volt egyértelműen elutasító, de az Unió, illetve tagállamai még nem voltak felkészülve a büntetőügyek ilyen jellegű szupranacionális kezelésére. A tagállamok felismerték ugyan a bűnözés elleni küzdelem közös fellépés útján történő kezelésének fontosságát, ám a megoldásokat elsősorban más irányban keresték. Ez az útkeresés is meghaladta azonban a korábbi tradicionális bűnügyi együttműködés kereteit.

A bűnügyi együttműködés új dimenzióinak nyitottak utat az EU tagállamok állam- és kormányfői az 1999 őszen tartott tamperei csúcstalálkozón. Az új elképzelések az Európai Uniónak, mint a szabadság, biztonság és jog térségének felépítését szolgálták, ezáltal már nem csak politikai nyilatkozatok, hanem konkrét intézkedések révén. A bűnözés elleni

---

<sup>11</sup> lásd bővebben: DELMAS-MARTY (2001)

közös küzdelem hatékonyságának növelése a tamperei csúcs döntése szerint döntően az igazságügyi határozatok kölcsönös elismerésének elvén kell, hogy alapuljon. Fontos megjegyezni, hogy a határozatok kölcsönös elismerése nem csupán a bírói ítéletekre vonatkozik, hanem gyakorlatilag a büntetőeljárás egész folyamatára. Ennek következtében az ügyészi határozatok elismerésének elve is létjogosultságot nyert, ami az ügyészi együttműködés tekintetében egy teljesen újszerű szemlélet kialakulását hozta magával. A kölcsönös elismerés elve feltételezi a másik tagállam iránti bizalmat, azaz, hogy ott is ugyanolyan magas eljárásjogi standardok, garanciák és alapjogi követelmények érvényesüljenek, így az ott törvényesen beszerzett bizonyítékok felhasználhatók legyenek más tagállamban is. Ennek révén kiküszöbölhető a jogsegély is, összességében egyszerűbbé és gyorsabbá válik a büntetőeljárás.<sup>12</sup>

A tamperei csúcs másik, a bűnügyi együttműködést alapjaiban érintő döntése az volt, hogy 2001 végéig fel kell állítani az Eurojustot (Judicial Cooperation Unit). Az Eurojust az Európai Unió olyan ügyészi szerve, amelynek feladata az igazságügyi együttműködés megkönnyítése, felgyorsítása, és mindenek előtt a koordináció. A tamperei csúcs konklúziója mutatott rá arra, hogy a súlyos, szervezett bűncselekmények elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében egy igazságügyi együttműködési szervet kell felállítani, amelybe tagként minden tagállam saját jogrendszerének megfelelően egy ügyészt, vagy azzal egyenértékű hatáskörrel rendelkező bírót vagy rendőrt delegál.<sup>13</sup> A 2000 júliusában Németország által előterjesztett első kezdeményezés<sup>14</sup> még összefoglalóan „összekötő tiszteknek” („liaison officers”) nevezte a tagállamok által az Eurojusthoz küldendő ügyészeket, bírákat vagy rendőrtiszteket, akik egyes folyamatban lévő nyomozásokhoz nyújtottak volna segítséget. Ezen felül a Bizottság és az Europol is jogot kapott volna, hogy „összekötő tiszteket” küldjön az „Eurojust team”-be, amely nem lett volna saját szervezettel rendelkező önálló jogi személy, hanem a Tanács Főtitkársága működtette volna. Ez az elgondolás még nem tisztán igazságügyi együttműködési szervvel számolt az Eurojusttal. Egy hónap múlva Franciaország, Svédország, Portugália és Belgium újabb kezdeményezéssel állt elő, amely már közelített a ma működő rendszerhez.<sup>15</sup> A Bizottság

---

<sup>12</sup> LÉVAI (2013) 1489.

<sup>13</sup> Tampere, European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, point 46

<sup>14</sup> Initiative of the Federal Republic of Germany with a view to the adoption of a Council Decision on setting up a Eurojust team [Official Journal C 206 of 19.07.2000] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33142>

<sup>15</sup> Initiative of the Portuguese Republic, the French Republic, the Kingdom of Sweden and the Kingdom of Belgium with a view to the adoption of a Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious

önálló javaslat helyett csupán Közleményt tett közzé 2000 folyamán az Eurojustról<sup>16</sup>, kifejtve álláspontját lényeges kérdésekben, egyebek között arról is, hogy az Eurojustnak milyen kézzelfogható hozzáadott értékeket kell képviselnie.

Az Eurojust létrejöttében két tényező meghatározó szerepet játszott: az egyik, hogy az ezredfordulón az Európai Ügyészség létrehozása nagyon is nagyon is napirenden volt. Annál is inkább, mert ekkor zajlott a Nizzai Szerződést és az intézményi reformokat előkészítő kormányközi konferencia. A Bizottság az Európai Ügyészség mellett szállt síkra.<sup>17</sup> Amint az Eurojust felállításáról szóló Közleményében rámutatott, a „minőségi ugrást” szerinte az Európai Ügyészség létrehozása jelentené, mindenek előtt a csalás elleni küzdelemben. Erre azonban a tagállamok nem mutatkoztak késznek, a kormányközi konferencia konklúzióiban nem foglaltak állást sem pozitív, sem negatív értelemben. Számukra az elfogadható alternatívát, mint kompromisszumos megoldást, az Eurojust jelentette, amelynek a Tanács általi létrehozása - majd a 2009. évi reformja is – nem a Bizottság javaslatára, hanem a tagállamok kezdeményezésre történt, mégpedig igen gyorsan. 2000 szeptemberének végén a Tanácsban egyetértés született, hogy 2001. március 1-én létre kell hozni az ún. pro-Eurojustot (Ideiglenes Igazságügyi Együttműködési Egység), ami a Tanács decemberi határozatával meg is történt.<sup>18</sup> Az elő-Eurojust ügyészekből állt, a Tanács infrastruktúráját használta, és arra is szolgált, hogy az érdemi tevékenysége - a két vagy több tagállamot érintő büntetőeljárások koordinálása, információcsere, stb. - során szerzett tapasztalatok felhasználásra kerüljenek a végleges Eurojust felállításánál.

A másik fontos tényező az Eurojust létrejöttében a 2001. szeptember 11-i USA elleni terrortámadás. Ez nyilvánvalóvá tette az Eurojust mielőbbi felállításának szükségességét és jelentősen felgyorsította az egyébként komoly vitákat. A végleges Eurojust felállítására a

---

organised crime [Official Journal C 243 of 24.08.2000] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l33143>

<sup>16</sup> Communication from the Commission on the establishment of Eurojust COM/2000/0746 final /<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0746>

<sup>17</sup> Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms: The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor, 29 September 2000, COM (2000) 608 final <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=9g35Js7R5mJj9JTtfsP941pPjy62cNlIM2vJB0Ww3Qn2vNfhqhpz!469751194?docId=210441&cardId=210441>

<sup>18</sup> Council Decision of 14 December 2000 on setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit (2000/799/JHA) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0799>

Tanács 2002. február 28-án kelt határozatával került sor,<sup>19</sup> működését 2002. március 1. napján kezdte meg.

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

Az Eurojust tehát a tagállamok ügyészeiből álló, jogi személyiséggel rendelkező szerv, amelynek fő feladata büntetőügyekben a koordináció, és az együttműködés megkönnyítése. A koordináción belül a szervezet célja a súlyos, általában szervezeten elkövetett bűncselekmények esetében a nemzetközi bűnügyi jogsegéllyel és kiadatással, így elsősorban az európai elfogatóparanccsal összefüggő kérelmek végrehajtásánál az együttműködés javítása, valamint a rendelkezésre álló eszközökkel és erőforrásokkal a tagállamok hatóságai által folytatott eljárások eredményességének növelése.<sup>20</sup>

Az Eurojust lényegében bármilyen általa súlyosnak ítélt bűncselekmény esetében rendelkezik hatáskörrel. Néhány bűncselekménycsoport azonban külön is nevesített. Ide tartoznak elsősorban azok a bűncselekmények, amelyekre az Europolnak is van hatásköre. (Az Europolnak természetesen másra van hatásköre, mint az Eurojustnak.) Nevesített a közösség pénzügyi érdekeit sértő csalás, korrupció, pénzmosás, valamint a számítógépes és környezet elleni bűncselekmények. Ki kell emelni a bűnszervezetben való részvételt is, mivel ezzel külön tanácsi dokumentum foglalkozik.<sup>21</sup>

Az Eurojustban minden egyes tagállamot egy-egy *nemzeti tag* képvisel, jelenleg tehát 28 nemzeti tagja van. A nemzeti tagok ügyészek, akiket saját tagállamuk delegál a megfelelő szakmai és nyelvi tudással rendelkezők közül. Érdekes módon bár az Eurojust ügyészi szerv, nemzeti tag elvben nem csak ügyész lehet, hanem a tagállam jogrendszerétől függően vele azonos hatáskörrel rendelkező bíró vagy esetleg rendőrtiszt is. A feltétel ez utóbbiak esetében, hogy hazájuk jogrendszere szerint ügyészi feladatokat lássanak el, illetve ennek megfelelő hatáskörrel rendelkezzenek. Az Unió a több (a jelenlegi szabályok

---

<sup>19</sup> COUNCIL DECISION 2002/187/JHA OF FEBRUARY 2002

<sup>20</sup> GARAMVÖLGYI (2009) 300.

<sup>21</sup> 98/733/IB tanácsi együttes fellépés

szerint legalább négy) évre kinevezett nemzeti tag kiválasztásába egyébként nem szól bele. A nemzeti tag az őt delegáló szervezet tagja marad, annak szervezetébe tartozik. Ennek megfelelően a jogrendszerek eltéréseiből adódóan ügyészi hatásköre is eltérő lehet, ami elméletileg problémát jelenthet az együttműködés során. A gyakorlatban azonban ilyen probléma ritkán merül fel. A nemzeti tag munkáját a tagállam által kinevezett helyettesek és asszisztensek, valamint az általa kiküldött nemzeti szakértők segítik. Együttesen ők alkotják a nemzeti szekciókat. Az Eurojust funkcionális és adminisztratív feladatait a 28 nemzeti tagból álló Kollégium és az Eurojust elnöke irányítása alatt álló adminisztratív igazgató által vezetett uniós személyzet végzi. 2015. január 1. napján 260 fő volt e személyzet létszáma, amely végezte a nemzeti tag által vezetett 28 nemzeti szekció érdemi munkájának adminisztratív kiszolgálását.<sup>22</sup> Az adminisztratív hivatal szervezetéből külön ki kell emelni a Jogi Szolgálatot, amely nagy szerepet játszik a nem egyedi büntetőügyekhez kapcsolódó jogi anyagok előkészítésében. Az adminisztratív igazgatót a nemzeti tagokból álló Kollégium minősített többséggel nevezi ki öt évre. Az Eurojust élén a nemzeti tagok által maguk közül három évre választott elnök áll, aki ellátja a Kollégium képviselői és egyéb ráruházott feladatokat.

Az Eurojust nemzeti tagjai az érdemi munka tekintetében a következő tevékenységet végzik:

- konkrét büntetőügyekben a hatékony, gyors és koordinált igazságügyi együttműködés előmozdításán és segítésén, a büntetőügyek európai dimenziókban kezelésén, stratégiai célok elérésén munkálkodnak az Eurojust hatáskörében, vagy a nemzeti jog alapján rájuk ruházott ügyészi jogkörben eljárva,
- a többi nemzeti taggal együtt, a Kollégium tagjaként részt vesznek az Eurojust szervezetének és működésének irányításában,
- A büntető területre vonatkozó európai uniós politikák és jogalkotás kapcsán ügyészi szakmai álláspontjuknak testületként hangot adnak, illetve részt vesznek egyéb, ügynevezett horizontális, az Eurojust érdekében végzett, ügyészi szakmai tapasztalatot igénylő tevékenységben. Mint saját tagállamuk ügyészei, nemzeti területükön a saját tagállamuk által meghatározott körben ügyészi hatáskört gyakorolhatnak.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Eurojust éves jelentés - 2014

<sup>23</sup> LÉVAI (2013) 1507.

A nemzeti tagok összessége alkotta *Kollégium* a hatáskörét plenáris üléseken gyakorolja. A Kollégium az Eurojust legfőbb szerveK. A plenáris ülések foglalkozhatnak konkrét büntetőügyekkel is, mivel a nemzeti tagok szükség szerint itt ismertethetik az általuk írásban beterjesztett konkrét ügyeket. A Kollégium üléseit az Eurojust elnöke vagy a két elnökhelyettes egyike vezeti. E tisztségviselőket a nemzeti tagok maguk közül három évre titkos szavazással, kétharmados többséggel választják, az Eurojust eljárási szabályai<sup>24</sup> szerint. (Ha nincs meg a kétharmados többség, harmadszorra elég az egyszerű többség.) A választás eredményét a Tanács hagyja jóvá, minősített többséggel.

A döntéshozatal a Kollégium ülésein történik, azonban fontos szerepe van az előkészítő és javaslattevő tevékenységnek, amely kollégiumi munkacsoportokban is történhet. A munkacsoportokban a nemzeti tagok, helyetteseik, asszisztenseik, nemzeti szakértők, valamint az adminisztratív állományból a releváns egység - elsősorban a Jogi Szolgálat – tagjai vehetnek részt. 2012-ben a következő munkacsoportok működtek:

1. ügyfeldolgozás, stratégia és teljesítményértékelés,
2. terrorizmus,
3. gazdasági és pénzügyi bűncselekmények,
4. Brüsszel, Bizottság, Tanács, Parlament
5. drog-, ember- és egyéb tiltott kereskedelem,
6. külkapcsolatok és harmadik országok,
7. európai elfogatóparancs és kölcsönös elismerés,
8. európai igazságügyi hálózat és összekötő magisztrátusok,
9. Europol,
10. OLAF,
11. adatvédelem és EPOC,
12. adminisztratív ügyek,
13. elnökség.<sup>25</sup>

Az Eurojust alaptevékenysége szempontjából a Kollégium legfontosabb feladata a nemzeti tag által beterjesztett ügy elfogadhatóságáról való döntés. A korábban kifejtettek szerint igen tág körű az Eurojust hatásköre (vagyis azoknak a bűncselekménytípusoknak a köre,

---

<sup>24</sup> RULES OF PROCEDURE OF EUROJUST (2002/C 286/01)

<sup>25</sup> LÉVAI (2013) 1508.

amelyekkel a hatályos Eurojust Határozat<sup>26</sup> 4. cikke szerint foglalkozhat), de nyilvánvalóan figyelemmel kell lennie arra is, hogy az ügy súlya vagy kihatása igényli-e az ügy Eurojust közreműködését, hiszen az Eurojustot alapvetően a komoly tárgyi súlyú, szervezett, kettőnél több tagállamot érintő bűncselekmények elleni hatékonyabb fellépés érdekében hozták létre. További rendelkezést tartalmaz az elfogadhatóságról az Eurojust határozat 3. cikke, mely szerint az alapeseten (egy vagy több tagállam érintett) kívül olyan ügy is elfogadható, amelyet tagállam terjeszt be nem-tagállam felé, amennyiben az utóbbi az Eurojusttal együttműködési megállapodást kötött; ha ilyen megállapodás nincs, a betervező nemzeti tagnak indokokkal kell alátámasztania, hogy lényeges érdek fűződik az Eurojust közreműködéséhez. Ha az ügyben valamely tagállam és az „Európai Közösség” (a Lisszaboni Szerződés hatályban lépte óta: EU) érintett, mind a tagállam, mint a Bizottság az Eurojust elé terjesztheti az ügyet.

Meg kell jegyezni, hogy mindig a nemzeti tag dönt arról, hogy a hazai hatóságától érkezett ügyet betervezi-e az Eurojusthoz. Amennyiben ezt nem látja szükségesnek, a hazai hatóságától érkezett kérést továbbítja az *Európai Igazságügyi Hálózathoz* (EJN - European Judicial Network), amely elsősorban információk adásával nyújt segítséget.

Amennyiben az ügyet a Kollégium elfogadja, az érintett nemzeti tagok az Eurojust határozat 6. cikke, illetve a Kollégium a határozat 7. cikke alapján a következőket tehetik:

- felkérhetik az érintett tagállamok illetékes hatóságait, hogy
  - fontolják meg nyomozás elrendelését vagy a vádemelést,
  - fogadják el, hogy az egyik tagállamban jobbak a nyomozás teljesítésének feltételei,
  - biztosítsák a koordinációt az érintett tagállamok között,
  - állítsanak fel közös nyomozócsoportot,
  - adják meg az Eurojustnak a feladatai ellátásához szükséges információkat,
  - fogantatosítsanak különleges nyomozati intézkedést, illetve a büntetőeljárás szempontjából indokolt egyéb intézkedést (ilyet csak az érintett nemzeti tagok kérhetnek, a Kollégium nem).

---

<sup>26</sup> Consolidated version of the Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime as amended by Council Decision 2003/659/JHA and by Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust

- Segítséget nyújtanak a tagállamok illetékes hatóságainak, azok közösen kérésére, a nyomozások és a vádemelések lehető legjobb összehangolásában,
- Segítik az illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködés javítását (pl. jogsegélykérelmek teljesítését, az európai elfogatóparancsok végrehajtását), biztosítják, hogy e hatóságok kölcsönösen tájékoztassák egymást azokról a büntetőeljárásokról, amelyekről az Eurojust is tudomással bír, stb.

A fenti Eurojust jogköröket az 5. cikk (1)b pontja szerint csak akkor kell a Kollégiumnak gyakorolnia, ha ezt egy vagy több érintett nemzeti tag kifejezetten kéri, az ügynek a közvetlenül érintett tagállamokat meghaladó, uniós méretű kihatása van, elvi kérdést vet fel vagy az Eurojust határozat írja elő.

A gyakorlatban ritkán van arra szükség, hogy a Kollégium maga gyakorolja ezeket a jogköröket. A jogkörök gyakorlását jelentő interakciók szinte mindig az érintett nemzeti tagok, illetve az általuk vezetett nemzeti szekciók szintjén zajlanak. Hangsúlyozni kell, hogy az Eurojust akár Kollégiumként, akár a nemzeti tagon keresztül jár el, nem hozhat kötelező határozatot, csak kérést, ajánlást, véleményt fogalmazhat meg, illetve segítséget nyújthat. Ez annyit jelent, hogy az érdemi intézkedéseket a tagállami hatóságoknak kell megtenniük.

Eltérő a helyzet, ha a nemzeti tag az Eurojust határozat 9b-9f. cikkei alapján nemzeti joga alapján nemzeti ügyészként jár el valamely tagállamát érintő Eurojust ügyben. Ekkor érdemben is intézkedhet abban a körben, amelyben tagállama joga szerint ügyészi jogkört gyakorolhat.

Az Eurojust jogkörében eljárva ugyan sem a nemzeti tag, sem a Kollégium nem adhat utasítást nemzeti hatóságnak, ha azonban a tagállam az Eurojust kérés, stb. teljesítését megtagadja, akkor a megtagadás indokait köteles az Eurojusttal írásban közölni. Ez alól a 8. cikk alapján csak kivételesen mentesülhet. Az Eurojusttól érkező kéréseket viszont ugyancsak mindig indokolással kell ellátni.

Az Eurojustnál a konkrét büntetőügyek intézése írásban és ügynevezett „*koordinációs értekezleteken*” zajlik. Az Eurojust eljárási szabályai által intézményesített, különböző szintű koordinációs értekezletek fontos eszközök az Eurojust eredményes működése



szempontjából. Összehívását a Kollégium vagy egy, illetve több nemzeti tag kezdeményezheti. A koordinációs értekezlet a közvetlen információcsere fontos fóruma, ahol a résztvevők kölcsönösen kicserélik az adott ügyben rendelkezésükre álló információkat, és meghatározzák, hogy a sikeres eljárás érdekében milyen intézkedéseket szükséges tenni.

A koordinációs értekezletnek három típusa van: a kollégiumi szintű, az érintett nemzeti tagok/szekciók részvételével tartott, valamint az, amikor azon az ügy hazai ügyésze és nyomozója is részt vesz. Ezek közül a legnagyobb jelentőségű a harmadikként említett, speciális, ún. 3. szintű koordinációs értekezlet, mivel ezen részt vesznek az érintett nemzeti tagokon kívül az ügyben eljáró nemzeti hatóságok képviselői is. Ez a büntetőügy előadó/nyomozás felügyeletet ellátó ügyészének, valamint nyomozójának részvételét jelenti. Szükség szerint meghívást kaphat az Europol vagy az OLAF is. A koordinációs értekezleten az ügyet betérjesztő tagállam nemzeti tagja vagy a nemzeti szekciója részéről más ügyész elnököl, aki az alapvető jogi/szakmai támogatáson kívül közreműködik a lehetséges logisztikai, technikai és pénzügyi segítség igénybe vételének előmozdításában is.

A sokoldalú Eurojust támogatás szempontjából is igen hatékony együttműködési instrumentum a *közös nyomozócsoporthoz* (joint investigation team, JIT). A közös nyomozócsoporthoz felállításának szorgalmazását már az Eurojust létrehozásáról szóló, 2002-ben elfogadott Eurojust határozat 6. és 7. cikke is tartalmazta. A közös nyomozócsoporthoz létrehozását – mint a bűnügyi jogsegély sajátos formáját - Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én aláírt egyezmény tette lehetővé. Mivel az egyezmény ratifikációja vonatottan haladt, a Tanács az egyezmény releváns szövegével azonos tartalmú kerethatározatot bocsátott ki 2002. június 13-án a közös nyomozócsoporthozról. A közös nyomozócsoporthoz népszerűsítésében, az azokra vonatkozó elméleti és gyakorlati ismeretek felhalmozásában és terjesztésében az Eurojust kezdettől fogva komoly szerepet vállalt, egyebek mellett azzal is, hogy 2005 óta otthont ad a Tanács által akkor felállított közös nyomozócsoporthoz szakértői hálózat találkozóinak, sőt a titkárságának is, továbbá a közös nyomozócsoporthoz dedikált weboldalt működtet.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/historical-background.aspx>

Különösen figyelemre méltó, és egyre több közös nyomozócsoport létrehozását generáló tényező, hogy 2009 óta az egymást követő ún. JIT-projektek keretében pályázat alapján az Eurojust pénzügyi és logisztikai támogatást nyújt a közös nyomozócsoportok működéséhez (fordítási, utazási költségek, stb. finanszírozása, eszközök rendelkezésre bocsátása). A sikeres pályázat feltétele, hogy az érintett Eurojust nemzeti tagok/helyetteseik a nyomozó csoport felállításáról szóló megállapodás által dokumentáltan résztvevői legyenek a közös nyomozó csoportnak, az Eurojust vagy tagállamuk képviselőjében. Mivel a belső jog maradéktalanul biztosítja a jogi kereteket, egyre gyakoribb a magyar részvétellel működő, sikeresen pályázó és sikeres nyomozást folytató közös nyomozócsoport, főként a kiemelt, komoly tárgyi súlyú, szervezeten elkövetett bűncselekmények miatt indult két vagy több tagállamot érintő ügyekben.

Az EU tagállamok jogrendszereinek eltéréseiből következik, hogy a nemzeti tagokat a nemzeti joguk alapján megillető ügyészi jogkörök tagállamonként változók. Az ügyészi jogkörök egyfajta harmonizálása – vagy legalábbis egy közös minimum meghatározása - indukálta az Eurojust Határozat módosítását 2008-ban. Emellett egyéb, az Eurojust megerősítését – főként egy szilárd tagállami bázis kiépítését – célzó módosítások is történtek.<sup>28</sup>

A nemzeti tagok nemzeti hatáskörének – vagyis nemzeti hatóságként való eljárásának – egységesítése körében négy kategóriát állít fel. A minimum szint az általános jogkör, amelyre nézve előírja, hogy a nemzeti tagoknak rendelkezniük kell jogkörrel az igazságügyi együttműködési kérelmek és a kölcsönös elismerés elvét érvényesítő határozatok átvételére, továbbítására, végrehajtása megkönnyítésére, figyelemmel kísérésére, kiegészítő információ nyújtására, mindezekről a hazai hatóságok tájékoztatására, végül kiegészítő intézkedés kérésére a nemzeti hatóságoktól a kérelmek nem kellő teljesítése esetén. A következő kategória az illetékes hazai hatóság kérésére vagy egyetértésével esetleg gyakorolt hatáskör, melynek keretében jogsegélykérelmet vagy határozatot bocsáthat ki, azokat kiegészítheti, ilyeneket a tagállamában teljesíthet/végrehajthat. Bizonyos feltételek esetén nyomozati intézkedést rendelhet el tagállamában, továbbá ellenőrzött szállítást engedélyezhet és koordinálhat. A harmadik kategória a sürgős esetben gyakorolható hatáskör, amely a tagállamához intézett jogsegély-

---

<sup>28</sup> 2009/426/IB határozat az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról

és egyéb igazságügyi együttműködési kérelmek vagy határozatok teljesítését/végrehajtását, valamint az ellenőrzött szállítással kapcsolatos, már említett jogkört foglalja magába. A nemzeti hatóságként gyakorolható jogkörök negyedik kategóriájába a közös nyomozó csoportban való részvétel. Ennek jelentősége azonban elhanyagolható, hiszen a részvétel Eurojust jogkörként is biztosított.

Amennyiben az első három kategóriába tartozó jogkör a megadása ellentétes a tagállam alkotmányos szabályaival vagy az adott büntető igazságszolgáltatási rendszer alapvető jellemzőivel, például a rendőrség, ügyészség és bíróságok közötti hatáskörmegosztással, az Eurojust határozat megelégszik az adott intézkedés indítványozásának a jogával.

A megerősítés jegyében a Kollégium további két új hatáskört kapott. Ez a kötelező erővel nem bíró, írásbeli vélemény kibocsátásához való jog, egyfelől feloldhatatlannak látszó joghatósági összeütközés esetén, másfelőlK abban az esetben, amikor igazságügyi együttműködésre vonatkozó megkeresések teljesítését ismételten megtagadják, illetve az igazságügyi együttműködésben ismétlődő nehézségek mutatkoznak. 2016 elejéig egyetlen esetben sem merült fel ilyen vélemény kibocsátásának szükségessége.

A tagállami bázis erősítése volt a cél minden tagállamban egy *quasi* Eurojust nemzeti iroda létrehozásával, amelynek elnevezése „*Eurojust Nemzeti Koordinációs Rendszer*”. Vezetője az ezzel megbízott Eurojust nemzeti levelező. Alapvetően koordinatív feladatokat lát el, továbbá biztosítja az Eurojust felé az információáramlást, vagyis azt, hogy az Eurojust hatékony és megbízható módon kapja meg a kötelező tagállami jelentéseket. Segít annak eldöntésében, hogy az adott ügyel az Eurojustnak vagy az Európai Igazságügyi Hálózatnak indokolt-e foglalkoznia. Összehangolja az adott tagállamban az Eurojust nemzeti levelező, az Eurojust terrorizmus elleni nemzeti levelező, az Európai Igazságügyi Hálózat nemzeti levelezője és kapcsolattartói, a közös nyomozócsoportok hálózatának nemzeti szakértője, a népirtás, emberiség elleni és háborús bűncselekmények ellen hálózat kapcsolattartója, a vagyon-visszaszerzési hivatalok hálózatának kapcsolattartója, valamint a korrupció elleni hálózat kapcsolattartója e minőségben folytatott tevékenységét, kapcsolatot tart a Europol nemzeti irodával.

Az Eurojust felé fennálló, strukturált, az ügyek közötti összefüggések feltárását és a koordinációt szolgáló jelentéstételi kötelezettség a következőkre terjed ki:

- a) meghatározott, súlyos, több államot érintő bűncselekmények,
- b) közös nyomozócsoportok felállítása és annak eredménye,
- c) joghatósági összeütközések,
- d) meghatározott ellenőrzött szállítások,
- e) igazságügyi együttműködésre irányuló megkeresések, illetve határozatok teljesítésének vagy végrehajtásának problémái, illetve megtagadása.

Magyarországon az Eurojusttal és az Európai Igazságügyi Hálózattal kapcsolatos ügyészi tevékenységről a legfőbb ügyész 2/2014. (I. 31.) utasítása szól, legmagasabb jogforrási szinten a magyar részvételt pedig az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény szabályozza. Az utasítás megismétli, hogy az Eurojust az Európai Unió igazságügyi együttműködési szerve, amely a tagállamok által delegált nemzeti tagokból áll, és az Eurojust határozatban foglaltak szerint a nemzeti hatóságokkal és más európai uniós szervekkel együttműködve – elsősorban a büntetőeljárások összehangolása és a jogsegélykérelmek megfelelő és időszerű teljesítése érdekében – segítséget nyújt az érintett hatóságok közötti együttműködéshez és információcseréhez. Az Eurojust magyar nemzeti tagja a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész. A nemzeti tag a hatályos magyar jogszabályok alapján, az Eurojust működésére vonatkozó szabályokat megtartva jár el. Tevékenységét Magyarország érdekeinek szem előtt tartásával az Eurojust céljait elősegítve végzi. Az utasítás az Eurojust határozattal összhangban határozza meg a nemzeti tag hatáskörét és feladatait.

Az Eurojust első tíz évének tevékenysége mindenképpen pozitívan értékelhető. 2002 és 2014 között a súlyos, határon átnyúló bűncselekmény kapcsán kezdeményezett Eurojust-közreműködés mintegy megtízszereződött.<sup>29</sup> 2014-ben 1255 ügy tartozott a kiemelt, prioritással bíró kategóriába<sup>30</sup>, míg a fennmaradó rész a standard kategóriába. Az említett kiemelt ügyekben 2014-ben 182 speciális, a nemzeti hatóságok részvételével tartott koordinációs értekezletre, továbbá 117 közös nyomozócsoport felállítására került sor. Bár a pénzmosás nem szerepel külön a Tanács által 2014-2017-re prioritásokat meghatározó stratégiai tervben, az Eurojust más bűncselekményekhez kapcsolódóan 220 pénzmosási

<sup>29</sup> Az éves jelentés szerint 2002-ben 202 ügyben járt el a szervezet, míg 2014-ben 1804 ügyben. Az ügyek száma a kimutatás szerint minden évben növekszik, az elmúlt két-három évben is közel 15%-os ügyszám-növekedés figyelhető meg. Eurojust Éves Jelentés – 2014, Hága, 2015. 9.

<sup>30</sup> 560 különféle csalás, beleértve az ÁFA-csalást; 55 vesztegetés; 70 PIF-bűncselekmény; 128 mobil szervezett bűnözői csoport; 283 kábítószer-kereskedelem; 42 számítógépes bűncselekmény; 32 illegális bevándorlás; 14 terrorizmus; 71 emberkereskedelem.

üggyel is foglalkozott. A magyar nemzeti tag évről-évre több ügyet kezdeményez, és szintén növekvő arányban tesz eleget megkereséseknek.<sup>31</sup>

Az Eurojust korlátozottan eleget tehet általános jellegű tagállami kéréseknek is, amelyek nincsenek közvetlen kapcsolatban konkrét büntetőüggyel, így például a nemzeti jogra vagy más, releváns eljárásra vonatkoznak. 2012-ben 20 általános kérdésre adott választ az Eurojust, míg 2011-ben 32-re.

A bűnözés új jelenségeinek és tendenciáinak figyelemmel kísérése és az azokra adandó stratégiai és taktikai válaszok rendszeres konferenciák tárgyai. 2014-ben a tagállamok ügyészei résztvevői voltak egy stratégiai és egy taktikai értekezletnek a terrorizmusról, egy stratégiai szemináriumnak a bűncselekményből származó jövedelmek befagyasztása és elkobzása terén történő szorosabb együttműködésről, ugyancsak egy stratégiai szemináriumnak az európai elfogatóparancsról, stratégiai értekezletnek a kábítószer-kereskedelemtől, továbbá a „számítástechnikai bűnözés – felnőni a 21. század kihívásaihoz” tárgyban rendezettnek.

## V. Az Eurojust reformja

Az Eurojust történetében 2007. december 13. jelenti a következő fordulópontot. Ekkor írták alá az Európai Unió tagállamai a Lisszaboni Szerződést, amely új fejezetet nyitott meg az Eurojust jövője tekintetében. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1. napjától hatályos.

Az Eurojust felépítésével és tevékenységével az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 85. és 86. cikke tartalmaz rendelkezéseket. A 85. cikk szerint az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján. A 85. cikk azt is előírja, hogy az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott

---

<sup>31</sup> Lásd a legfőbb ügyész országgyűlési beszámolóját az ügyészség 2014. évi tevékenységéről (B/4680) 47-50.



- 2) a nemzeti tagok státuszának és jogkörének azonossá tétele,
- 3) az Eurojust értékelésének kibővítése,
- 4) az Eurojust és partnerei viszonyának pontos szabályozása,
- 5) az Eurojust adatvédelmének megfelelő biztosítása.

Az EUMSZ 85. cikkelyével összhangban az Eurojust szabályozása a továbbiakban rendeletekben történne meg. Ez azért lényeges változás, mert a rendelet közvetlenül hatályosul a nemzeti jogokban, és nem fordulhat elő az az eset, ami a határozatoknál, hogy a tagállam nem, vagy jelentős késedelemmel hajtja végre az abban foglaltakat. Rendeletnél a közvetlen érvényesülés nem teszi szükségessé a belső jogalkotás bármilyen aktusát.

Fontos változtatás az is, hogy az Eurojust hatáskörébe tartozó bűncselekményeket a rendelet-tervezet a mellékletében kimerítő módon felsorolja. Ezt akár visszalépésnek is tekinthetjük, hiszen a korábbi, illetve jelenleg hatályos szabályozás gyakorlatilag lehetőséget ad bármilyen bűncselekmény Eurojust elé vitelére, és az Eurojust segítségének igénybe vételére. Nem szabad azonban azt sem elfelejteni, hogy a jogbiztonság érvényesülését jobban szolgálja a kimerítő jellegű felsorolás, ami egyben egységesítheti az Eurojust joggyakorlatát. Ezzel együtt szükséges, hogy minél tágabb körben legyen meghatározva a bűncselekményi kör, amely esetén az Eurojustnak joga lenne fellépni. Szükséges egyfajta koherenciát is teremteni, tehát azt biztosítani, hogy az egyéb uniós dokumentumokban megjelenő bűncselekmények, ha lehetséges, szerepeljenek az Eurojust listában is. Ilyen lehet például az európai elfogatóparancs mellékletében szereplő bűncselekmény-lista. Nyilvánvalóan figyelembe kell venni az Eurojust jelenlegi gyakorlatát is, tehát azokat a leggyakoribb bűncselekmény-fajtákat, amelyek nincsenek nevesítve a mostani kompetencia listákban. Ez azért lényeges kérdés, mert a hatályos Eurojust határozat 4. cikke nyitott abban a tekintetben, hogy az Eurojust eljárhat bármilyen bűncselekménytípus esetén, ha azt az illetékes hatóság kéri.

Problémát jelenthet a hatásköri listában az a kitétel is, mely szerint az Eurojustnak nem lenne hatásköre a továbbiakban azokra az ügyekre nézve, amelyekben az *Európai Ügyész* jár el. Ez a rendelkezés nézetem szerint akkor lehetne hatékony, ha valamennyi tagállam részvételével sikerülne az Európai Ügyészséget felállítani. Semmiképpen sem indokolt kizárni az Eurojust hatáskört olyan esetben, ha az Európai Ügyészség az ügynevezett megerősített együttműködés keretében akár kilenc tagállam egyetértésével és részvételével

alakulna meg. Még teljes körű konszenzus esetén sem aggálytalan az Eurojust hatáskörének kizárása. Fennmarad ugyanis az igény arra, hogy harmadik államok vonatkozásában szervezzék az együttműködést az Unió pénzügyi érdekeit érintő cselekmények esetében is. Ráadásul az Unió érdekeit sértő bűncselekmények külön nevesítve vannak az Eurojustról szóló EUMSZ 85. cikk (1) bekezdés a) pontjában. A rendelet-tervezetnek az Eurojust hatásköréről szóló 3. cikke tehát mindenképpen átgondolásra szorul, és az esetleges átdolgozás iránya a nyitás lehetne.

Mindenképpen üdvözlendő viszont a rendelet-tervezet 2. cikke, amely lehetővé tenné, hogy az Eurojust maga kezdeményezzen, vagyis „generáljon” ügyeket. Erre ugyan bizonyos tekintetben korábban is volt mód, azonban a rendelet tervezet ezt a lehetőséget intézményesítené.

A rendelet-tervezet bizonyos mértékig érinti a struktúrát és a vezetési kérdéseket. A tervezet ugyanis kimondja, hogy az Eurojust a konkrét büntetőügyeket nem érintő, igazgatási jellegű felügyeletének és a stratégiai iránymutatásnak a biztosítása céljából a Bizottság is képviselteti magát a testületben. Ez abban az esetben lehetséges, amikor a testület az adminisztratív irányítási feladatait gyakorolja, és ugyanez igaz az ügyvezető, szűkebb testületre nézve. Kétségtelen tény viszont, hogy a Kollégium működése során konkrét ügyekre vonatkozó, illetve azokat nem érintő feladatokat egyaránt és egymással összefüggésben is ellát. Figyelemmel arra, hogy igazságszolgáltatási szervről van szó, kérdéses, hogy a Bizottság által delegálható két képviselőnek milyen jogosultságokat kellene adni. Azt ugyanis biztosítani kellene, hogy a konkrét büntetőügyek intézésében ne rendelkezzenek szavazati, illetve irányítási jogkörrel. A rendelet-tervezet egyébként az irányítás tekintetében fenntartja a korábbi status quot, így a Kollégium látná el a továbbiakban is az egyedi büntetőügyekre vonatkozó, az Eurojust érdemi tevékenységét képező teendőket, míg a „management board” a felügyeleti, az „executive board” pedig a végrehajtói szerep tekintetében kapná meg a megfelelő jogosítványokat.

A rendelet-tervezet kiemelten foglalkozik az adatvédelmi kérdésekkel. A szöveg gyakorlatilag összhangban van a 2001-es adatvédelmi rendelettel.<sup>34</sup> Ez azonban nem teljesen aggálytalan abból a szempontból, hogy az Eurojust igazságügyi szerv, és ezért

---

<sup>34</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról



működése eltér más uniós szervek, vagyis „ügynökségek” működésétől. Az adattovábbításnak pedig kiemelkedő szerepe van az Eurojust koordinatív tevékenységében.

Az EU Bizottság részvétele a kollégium tevékenységében nemcsak a konkrét ügyek tekintetében bizonyulhat aggályosnak. Az Eurojust Kollégiumának van lehetősége arra, hogy a nemzeti tagok közül elnököt és helyetteseket válasszon meg, továbbá, hogy kinevezze az adminisztratív igazgatót, és elfogadja az eljárási szabályokat. A Bizottság által delegált tagok részvétele ilyenkor is vitatható. Különösen annak fényében, hogy egy bizottsági képviselő részt vesz az „executive board” munkájában is. Mindezek a kérdések szoros összefüggésben vannak az Eurojust – mint különleges igazságügyi szerv – függetlenségével.

A rendelet-tervezet vitája tovább folytatódik. E vitában megnyugtató megoldásokat természetesen csak úgy lehet elérni, hogy megoldást találnak az Európai Ügyészség intézményi struktúrájára, az általa ellátandó feladatokra, hatáskörére. Ezért az Eurojust reformját és az Európai Ügyész intézményének felállítását minden tekintetben párhuzamosan kell megoldani.

Az Eurojust kétséget kizáróan sikertörténetként értékelhető, jóllehet az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos hatásköre korlátozott maradt. Az ügyszámok statisztikák összevetésével megállapíthatjuk, hogy a PIF bűncselekmények száma minden éven nagyon alacsony (2-4%), ugyanakkor számos ÁFA-csalás ügyben az Eurojust sikeresen intézkedett.<sup>35</sup>

Ahogy arra a Visegrádi országok legfőbb ügyészeinek 2013-as Prágai Nyilatkozata rámutatott: „az Európai Ügyészség decentralizált modellje nem hasonlítható az Eurojust modelljéhez, amely mindössze a kölcsönös jogsegélyek kapcsán történő együttműködésre épül, nélkülözvén a konkrét ügyekben végzett nyomozást és vádhatósági tevékenységet.”<sup>36</sup>

Az Európai Ügyészség hozzájárulhat az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében indult nyomozások és vádhatósági tevékenységek

---

<sup>36</sup> 2013-ban: 1576 ügyből 31 PIF bűncselekmény (2%), 2014-ben 1804 ügyből 70 (3,9%). Emellett azt is láthatjuk, hogy a PIF általában valami más bűncselekményhez is kapcsolódik, tehát nem önállóan jelenik meg a statisztikában sem, azonban ez a nagyban nem befolyásolja az arányokat. Eurojust Éves Jelentés – 2014, Hága, 2015. 39. Lásd még: Dr. Polt Péter, Magyarország Legfőbb Ügyésze az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek Hálózatának 2013. május 15-17. között Krakkóban megrendezett 6. plenáris ülésén elhangzott beszéde.

hatékonyságának növeléséhez. Mindazonáltal, az Európai Ügyészség egymagában nem garantálhatja ezen célkitűzés elérését. Folyamatos erőfeszítést kell tenni a már létező jogintézmények és mechanizmusok tökéletesítésének érdekében, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekei minél erősebb védelemben részesülhessenek. Ezen kívül, az Európai Ügyészségre összpontosított figyelem nem lassíthatja le a jogszabályi rendelkezések harmonizációja terén elért előrelépést, valamint a jogi együttműködés már létező formáinak erősítését és fejlesztését.<sup>37</sup>

## VI. Az Európai Ügyészség gondolata beérik

Az Európai Ügyészség intézményének felállítása a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével fordult a célegyenesbe. Ennek közvetlen előzménye azonban az úgynevezett „Zöld Könyv” kibocsátása volt 2001 decemberében. A Bizottság ebben a dokumentumban adott világos jelzést, hogy bár a Corpus Jurist nem vette át, ám továbbra is napirenden tartja az intézmény felállításának lehetőségét, illetve szükségességét.<sup>38</sup> A Bizottság egyidejűleg konzultációt is kezdeményezett ezekben a kérdésekben, amelynek az eredményét 2003-ban egy jelentésben hozta nyilvánosságra. A konzultáció során kiderült, hogy az elvi támogatottsága igen nagy az Európai Ügyészségnek, de a gyakorlati nehézségek erős visszatartó erőt jelentenek. Mivel nem létezik egységes uniós büntetőjog, ezért a közös cél elérését a nemzeti jogok közelítésével és harmonizációjával lehet megteremteni. Ez egyben azt is jelenti, hogy figyelembe kell venni és tiszteletben kell tartani a tagállamok saját hagyományait, jogi tradícióit, továbbá a szubszidiaritás és arányosság uniós alapelveit. Már 2003-ban felmerült az európai delegált ügyész intézményének az elsődlegessége, azaz, hogy a később felállítandó Európai Ügyészség decentralizált struktúrában jöjjön létre. Összességében a tagállamok közül hat támogatta az Európai Ügyészség intézményét, míg hat nem tartotta időszerűnek. A hat támogató Hollandia, Portugália, Spanyolország, Belgium, Görögország volt, az ellenzők körét Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Írország és az Egyesült Királyság alkotta. A többi tagállam, beleértve Németországot, Olaszországot, Luxembourgot és Svédországot, gyakorlati kétségeit fejezte ki.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Dr. Polt Péter, Magyarország Legfőbb Ügyészenek az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek Hálózatának 2013. május 15-17. között Krakkóban megrendezett 6. plenáris ülésén elhangzott beszéde

<sup>38</sup> Green Paper COM (2001) 745 final, 11.12.2001

<sup>39</sup> Follow-up Report on the Green Paper COM (2003) 128 final 19.3.2003

A Lisszaboni Szerződés a vázolt kétségek ellenére egyértelműen az Európai Ügyészség intézményének felállítása mellett foglalt állást.

Az EUMSZ 86. cikk (1) bekezdése az Eurojust további fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, ezért indokolt a vonatkozó részt szó szerint idézni:

„Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

Ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé.

Ugyanezen határidőn belül, egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott rendelettervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ebben az esetben a megerősített együttműködés folytatására vonatkozóan az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésében, illetve e szerződés 329. cikke (1) bekezdésében előírt felhatalmazást megadottnak kell tekinteni, és a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

Az EUMSZ 86. cikk (2) bekezdése szerint „Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Europollal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra az (1) bekezdésben előírt rendeletben meghatározottak

szerint. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el.”<sup>40</sup>

A Bizottság indokolásként azt a véleményét fejtette ki, hogy a tagállamok nyomozó és vádhatóságai nem képesek azonos szintű védelem és büntetőbiztosításra, ezért az Uniónak nem csak joga, hanem kötelessége is fellépni a szerződés 325. cikke alapján. Az egyéb uniós szabályokra is figyelemmel az Unió szintje a legalkalmasabb az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, többek között az ezen érdekeket sértő bűncselekmények üldözése révén.

A bizottsági javaslat jogalapja az előbb részletesebben idézett EUMSZ 86. cikkelye. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az Európai Ügyészség felállítása a fontos uniós dimenzió miatt szükséges. Kifejti azt is, hogy mind tagállami, mind pedig uniós szinten szükség van a védelemre, azonban a szubszidiaritás elvével összhangban az intézmény felállítása uniós szinten valósítható meg, mivel a cél csak ezen a szinten érhető el. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése, amennyiben kizárólag a tagállami hatóságok kezében van, ugyanis nem kielégítő és nem elégséges az uniós költségvetést károsító bűncselekmények elleni hatékony küzdelem céljának megvalósításához.

A bizottsági javaslat anyagi jogi és eljárásjogi elemeket, valamint az intézményi struktúra szabályait is tartalmazza, ezért szükséges ezekkel külön-külön is foglalkozni.

A bizottsági javaslat anyagi jogi rendelkezései összetettek. A 4. cikk (1) bekezdése annyit mond ki, hogy az Európai Ügyészség feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése. A 4. § 12. cikke határozza meg pontosabban az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét. A szabályozás azonban csak keretszabályozásként jelenik meg. A 12. cikk ugyanis úgy rendelkezik, hogy az Európai Ügyészség a nemzeti jog által végrehajtott EU irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében rendelkezik hatáskörrel. Ezzel lényegében visszautal a PIF bűncselekményekre, amelyek előírásaival a korábbiakban már részletesebben foglalkoztunk. Itt kell azonban megjegyezni azt, hogy 2012. július 11-én az Európai Parlament és a Tanács irányelv-tervezetet bocsátott ki az Unió pénzügyi érdekeit

---

<sup>40</sup> New Journal of European Criminal Law, Vol. 4. Issue 1-2. 2013

érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. Elfogadása esetén ez a PIF irányelv-tervezet hivatott felváltani a korábbi, 1995-ös PIF egyezmény és jegyzőkönyvei rendelkezéseit.<sup>41</sup>

A PIF irányelv-tervezet sok tekintetben mutat hasonlóságot az 1995-ös PIF egyezményhez, azonban eltérések is tapasztalhatók. A tervezet 3. cikke vázolja az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás tényállási elemeit. E szerint mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon a tagállamok bűncselekményként kell, hogy szabályozzák:

- az olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználást vagy előterjesztését, amelynek következménye az Unió általános költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében lévő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
- információ elhallgatását és ezzel egy konkrét kötelesség megszegését az előbbiekkal megegyező követelményekkel,
- kötelezettségvállalásoknak vagy kiadásoknak nem a megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználását a kiadási oldalon, illetve a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználását az előbbiekkal megegyező követelményekkel a bevételi oldalon.

A PIF tervezet 4. cikke szerint a tagállamoknak meg kell tenni a szükséges intézkedéseket annak biztosítására is, hogy a jogosultsági kizárás kiválasztási vagy odaítélési kritériumok alkalmazásának megkerülése vagy eltorzítása céljából történő szándékos elkövetés esetén bűncselekményként büntetendő legyen a jelöltek vagy ajánlattevők, illetve az ajánlati felhívásokra történő válaszadásért vagy e résztvevők pályázatainak elkészítéséért felelős, illetve azokban résztvevő személyek által az Unió pénzügyi érdekeit érintő közbeszerzési vagy támogatás-odaítélési eljárás során az ajánlatkérő vagy támogatást odaítélő szervek vagy hatóságok számára nyújtott tájékoztatás vagy e tájékoztatás nyújtás elmulasztása.

Ugyancsak bűncselekményként kell szabályozni a PIF irányelv tervezet hatálya alá tartozó bűncselekményekből származó tulajdont érintő, a 2005/60/EK. Európai Parlamenti és Tanácsi irányelv 1. cikk (2) bekezdésének meghatározása szerinti pénzmosást.

---

<sup>41</sup> COM (2012) 363. final

Mіндеzeken túlmenően büntetendő cselekmény kell, hogy legyen az Unió pénzügyi érdekeit érintő passzív és aktív vesztegetés is.

Nagyon érdekes az Európai Ügyészségről szóló Bizottsági javaslat 13. cikke, amely járulékos hatáskört határoz meg az Európai Ügyészség számára. E szerint amennyiben a PIF bűncselekmények – amelyek felsorolása ennek megfelelően az előbb vázolt PIF irányelv tervezetben történik meg – elválaszthatatlanul összekapcsolódnak eltérő bűncselekményekkel, és ezek ügyében a közös nyomozás és vádemelési tevékenység a hatékony igazságszolgáltatás érdekében áll, úgy az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik ezen bűncselekmények ügyében is, feltéve, hogy a 12. cikkben említett bűncselekmények a meghatározók, az egyéb bűncselekmények pedig velük azonos tényeken alapulnak. Ez a rendelkezés számos bűncselekmény esetében alapozhatja meg az Európai Ügyészség hatáskörét, ugyanakkor jogbizonytalanságot is teremthet, hiszen nem egzakt felsorolástól, hanem a joggyakorlat során érvényesülő döntéstől függ a hatáskör kiterjesztése.

A bizonytalanság azonban nem csak ebben a tekintetben jellemzi a hatásköri szabályozást. Az egyik legvitatottabb kérdés, hogy vajon az Európai Ügyészség hatásköre kiterjedjen-e az ÁFA csalásokra, azaz a hozzáadott értékadóval elkövetett bűncselekményekre. Nem vitás, hogy a költségvetéseknek az egyik legnagyobb kárt az úgynevezett „carousel” vagy körhinta-csalások okozzák. Az ilyen jellegű bűncselekmények nyilvánvalóan nem csupán az uniós költségvetést, hanem az egyes tagállami költségvetéseket is negatívan érintik.<sup>42</sup> Nem véletlen tehát, hogy a különböző érdekek előtérbe kerülésekor az ÁFA csalás időnként kikerül, időnként visszakerül a tervezett PIF bűncselekmények körébe. Kisebb jelentőségű, de megemlítendő, hogy időközben új uniós bűncselekményként került be a tervezetbe a közbeszerzési csalás és a hűtlen kezelés. Mindenesetre a viták folytatása és eredménye mutatja, hogy nincs közmegegyezés az Európai Ügyészség hatáskörének meghatározásáról.<sup>43</sup>

A hatáskör, illetve az anyagi jogi rendelkezések ilyen mérvű bizonytalansága felveti a jogbizonytalanság kérdését. Változatlanul nem látszik biztosítottnak az az előfeltétel, hogy

---

<sup>42</sup> C-539/09, Commission v. Germany (2011) ECR-I 11235, 72

<sup>43</sup> Lásd bővebben: VERVAELE (2014)

egységes törvényi tényállások alapján ítélik meg az Unió különböző tagállamaiban elkövetett, az Unió érdekeit sértő bűncselekményeket. Ez nyilvánvalóan negatívan érinti az Alapjogi Charta előírásait, pedig a Bizottsági javaslatok 11. cikke az alapelvek között rögzíti, hogy meg kell felelni az Európai Unió Alapjogi Chartájának minden tekintetben. Ezzel összefüggésben kérdéses, hogy uniós szinten vajon ilyen körülmények között hogyan érvényesül a nullum crimen sine lege büntetőjogi alapelv. Nem kidolgoztak az Európai Ügyészségre vonatkozó eljárásjogi szabályok sem. Ez részben koncepcionális okokra vezethető vissza. A Corpus Juris tartalmazta a legkidolgozottabb eljárásjogi szabályokat, azonban az ezt követő dokumentumok a Zöld Könyvtől egészen a rendelet-tervezetig már nem töreksenek koherens, minden fontos körülményre kitérő eljárásjogi szabályok megalkotására.<sup>44</sup>

A koncepcionális elképzelés az eljárási szabályok tekintetében is az, hogy az alapvető rendelkezéseket az egyes nemzeti jogok tartalmazzák. Így döntően az eljárásokat a nemzeti jog figyelembe vételével kellene lefolytatni. Ez részben visszavezetendő a tamperei határozatra, amely a határozatok kölcsönös elismerését fogadta el prioritásként.

Mindazonáltal az Európai Ügyészségről szóló tervezet tartalmaz eljárási szabályokat is. A 3. fejezet a következő eljárási kérdésekre tér ki:

- a nyomozás megindításának alapja (15. cikk),
- a nyomozás megindítása (16. cikk),
- sürgősségi intézkedések és az ügyek átadása (17. cikk),
- a nyomozás lefolytatása (18. cikk),
- kiváltságok vagy mentességek megvonása (19. cikk),
- az Európai Ügyészség hozzáférése az információkhoz (20. cikk),
- információgyűjtés (21. cikk),
- az Európai Ügyészség nyomozati jogköre (25. cikk),
- nyomozati cselekmények (26. cikk),
- vádemelés nemzeti bíróságok előtt (27. cikk),
- az eljárás megszüntetése (28. cikk),
- lemondás a büntetőjogi igény érvényesítéséről (29. cikk),

---

<sup>44</sup> A Hercule II. program részeként a Bizottság megbízásából Ligeti Katalin koordinálása mellett a luxembourgi egyetemen kidolgoztak egy európai eljárási modell-szabályzatot az Európai Ügyészség részére. Ez a modell-szabályzat tartalmaz általános részt, a nyomozati szak előírásait, és az ügyészi, valamint vádemelési szabályokat. A munka több fórumon megvitatásra került, de általános szabályozást nem nyert.

- a bizonyítékok elfogadhatósága (30. cikk),
- rendelkezés az elkobzott vagyontárgyokról (31. cikk),
- a gyanúsítottak, a vádlottak, valamint egyéb érdekelték jogainak terjedelme (32. cikk),
- a hallgatáshoz való jog és az ártatlanság véelme (33. cikk),
- költségmentességhez való jog (34. cikk),
- bizonyítékokkal kapcsolatos jogok (35. cikk),
- bírósági felülvizsgálat (36. cikk).

Ezek a rendelkezések fontos eljárásjogi szabályokat tartalmaznak, de csupán címük alapján is megállapítható, hogy korántsem kimerítő jellegűek. E tekintetben a 11. cikk (3) bekezdése az irányadó, amely kimondja, hogy a nemzeti jog annyiban alkalmazandó, amennyiben a rendelet egy adott kérdést nem szabályoz. Az alkalmazandó nemzeti jog azon tagállam joga, amelyben a nyomozási vagy vádemelési tevékenységet végzik. Természetesen, ha egy kérdést a nemzeti jog és a rendelet is szabályoz, akkor mindenesetben az utóbbit kell alkalmazni, tehát a nemzeti jog mintegy háttérszabályként funkcionál. Terjedelmét és jelentőségét tekintve azonban aligha elhanyagolható és számos eltérésre ad lehetőséget egyébként hasonló ügyekben.

Az eljárást fenyegető egyik legnagyobb veszély az úgynevezett „forumshopping” érvényesítése lehet. Az Unió területe nyilvánvalóan egységes igazságügyi térségnek lesz tekintendő, ez viszont lehetővé teszi, hogy az Európai Ügyészség viszonylag szabadon válassza meg az eljárás helyét, figyelembe véve az ott érvényesülő szabályokat. Erre lehetőséget ad a 27. cikk (4) bekezdése, amely az illetékes nemzeti bíróság kiválasztásánál lehetőséget ad a bűncselekmény helye szerinti, a gyanúsított szokásos tartózkodási helye szerinti, a bizonyítékok fellelhetőségének helye szerinti, a közvetlen sértettek szokásos tartózkodási helye szerinti vádemelésre is. Hasonló problémát vet fel a 18. cikk (5) bekezdése, mely szerint az Európai Ügyész átcsoportosíthatja az ügyet egy másik tagállami delegált európai ügyészhez, ha ez a nyomozási vagy vádemelési tevékenység hatékonysága érdekében szükségesnek tűnik, és ezt indokolja a bűncselekmény súlya, vagy a feltételezett elkövető helyzetével kapcsolatos különleges körülmények, vagy a nyomozás uniós dimenziójával kapcsolatos különleges körülmények, a rendelkezésre álló nemzeti nyomozó hatóságok hiánya, vagy az érintett tagállam illetékes hatóságainak kérelme. Szemmel látható, hogy ezek a körülmények mérlegeléssel is megállapíthatók.



A legnagyobb vitákat azonban nem az anyagi vagy eljárási kérdések, és nem is a hatáskör megvonása váltotta ki, hanem az Európai Ügyészség struktúrája, illetve a tagállamokhoz fűződő viszonya. A javaslat az Európai Ügyészséget decentralizált formában kívánja felállítani. Az egyes tagállamokban a konkrét feladatokat az ügynevezett „*delegált ügyész*” végezné el, aki ugyanakkor a nemzeti ügyészségnek is a tagja marad. Ilyen módon egyfajta kettős alárendeltségben dolgozik, bár a konkrét ügyben kifejezetten és kizárólag az Európai Ügyészség utasításait kell, hogy végrehajtsa. Helyzetét azonban az ügynevezett „kettős kalap” rendszer jellemzi, azaz mindkét irányba elkötelezett.

Ez a felépítés önmagában azért is problematikus lehet, hogy vajon melyek azok a kérdések, amelyekben a delegált ügyész a nemzeti ügyészségen belül fennálló hierarchiában köteles tevékenykedni, s melyek azok, amelyekben ez kizárt. Ennél is nagyobb problémát vet fel azonban az Európai Ügyészség központi szervezetének a felépítése és jogosítványai. Az Európai Ügyészség élén az Európai Ügyész áll, aki irányítja az Európai Ügyészség tevékenységét és szervezi munkáját. Az Európai Ügyész munkáját négy helyettes segíti (6. cikk (2) bekezdés). Az Európai Ügyészség nyomozási és vádemelési tevékenységét az Európai Ügyész irányítása és felügyelete alatt a delegált európai ügyészek hajtják végre. Az Európai Ügyész azonban ha szükséges, közvetlenül is gyakorolhatja hatáskörét (6. cikk (4) bekezdés). Az Európai Ügyészt a Tanács nevezi ki egyszerű többséggel, és nyolc évre. Az Európai Parlament hozzájárulását kell, hogy adja a kinevezéshez, míg a pozíció pályázat útján nyerhető el. A pályázatot az Európai Parlament által létrehozott hét tagú, az Európai Bíróság korábbi tagjaiból, a legfelsőbb bíróságok és ügyészségek tagjaiból, illetve elismert szakértelemmel rendelkező jogászokból álló testület véleményezi, amelyben az Eurojust elnöke is megfigyelőként részt vesz. A mandátum ily módon történő elnyerése is sok vitát váltott ki a tervezet tárgyalása során.

Az Európai Ügyésznek négy helyettese van, akiket a Tanács nevez ki egyszerű többséggel az Európai Parlament hozzájárulásával. Az ő mandátumuk nyolc éves időtartamra szól. A posztra pályázni lehet, és a Bizottság az Európai Ügyésszel egyetértésben terjeszti elő a névsort a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

A gyakorlati munkát végző delegált ügyészt ugyancsak az Európai Ügyész nevezi ki, de a tagállam javasolja. A tagállamnak ugyanakkor egy három főből, vagy legalább három főből álló listát kell előterjesztenie és erről választ az Európai Ügyész, akinek kizárólagos

jogosultsága a delegált európai ügyészt felmenteni tisztségéből. Természetesen ez nem érinti a delegált ügyész nemzeti ügyészi jellegét.

Az Európai Ügyészségről szóló rendelet-tervezetet annak a fényében kell értékelni, hogy vajon teljesíti-e a kitűzött célokat. A kitűzött cél az Unió pénzügyi érdekeinek fokozottabb és hatékonyabb védelme, azaz, hogy az Európai Ügyészség eredményesebben és gyorsabban járjon el az ilyen jellegű cselekmények esetén, mint a nemzeti hatóságok. Az alapvető kérdés az, hogy vajon milyen hozzáadott értéket képvisel az Európai Ügyészség felállítása az ilyen cselekmények üldözése és elnyomása terén?

Az Európai Ügyészség felállításának egyik alapvető indoka a Bizottság által készített hatástanulmány szerint a bünyügyi együttműködés lassúsága. A hatástanulmány ugyanakkor arra nem tért ki, hogy vajon, ha ezt a tételt alapvetőnek fogjuk fel, nem lehetséges-e az együttműködési formák javítása útján elérni az eljárások gyorsítását, illetve a fennálló együttműködési akadályok lebontását.

További problémaként merül fel a bűncselekmények körének meghatározása, itt is a már említett ÁFA bűncselekmények Európai Ügyészség általi nyomozhatósága, illetve azok meghagyása a nemzeti hatóságok eljárásaiban. Amíg ebben megnyugtató eredmény nem születik, kérdéses lehet az Európai Ügyészség hatékonyságjavító tevékenysége.

Kérdéses a megalapozottsága a Bizottság hatástanulmányában szereplő számnak is, amely szerint évi mintegy 1500 ügy érkezne az Európai Ügyészségre. Az Eurojusthoz érkező ügyek ugyanis mintegy 1-2%-a kapcsolatos csak olyan EU csalással, ami egyébként az Európai Ügyészség hatáskörébe esne, az Eurojust teljes ügyforgalmát (közel kétezer ügy évente) pedig a fentiekben már láttuk. Nem vitásan ugyanakkor a kisebb jelentőségű ügyeket nemzeti hatáskörben kellene meghagyni, és az Európai Ügyészségnek valóban a kiemelkedő, több országot érintő ügyekre kellene koncentrálnia.

Az Európai Ügyészség felállítása során a legnagyobb problémát azonban a *szubszidiaritás* kérdésének felvetődése okozta.

A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról a Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyve tartalmaz rendelkezéseket. A jegyzőkönyv alapján a nemzeti parlamentek

megvizsgálhatják, hogy az adott uniós aktus megfelel-e a szubszidiaritás elvének, azaz nem sérti-e a tagállamok szuverenitását, és nem tartalmaz-e olyan előírásokat, amelyek tagállami szinten rendezhetők lennének. A szubszidiaritás vizsgálata akkor lehetséges, ha a tagállam a szubszidiaritás elvének sérelmét megállapító indokolt véleményét nyolc héten belül küldi meg.<sup>45</sup>

A szubszidiaritás elve alapján amennyiben az indokolt vélemények a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes számának legalább egyharmadát kiteszik, és e vélemények kimondják, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, akkor az adott uniós tervezetet felül kell vizsgálni. Ez a felülvizsgálat nem ír elő kötelező cselekvést a Bizottság számára, mert ezt követően a Bizottság a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Döntését azonban mindenkor indokolni kell.<sup>46</sup>

A Magyar Országgyűlés és több más állam parlamentje megvizsgálta a szubszidiaritás elvének érvényesülését az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet tervezet vonatkozásában. Ennek során kimondta, hogy fennállnak az indokolt vélemény elfogadásának feltételei, és megállapította, hogy a rendelet-tervezet sérti a szubszidiaritás elvét.

Az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága 2013-ban egy önálló indítványában (H/12695) hangsúlyozta, hogy a rendelet tervezet célját támogatja, ugyanakkor a tervezett intézkedések nem eredményezhetik a tagállami büntetőjogi szuverenitásnak a célhoz képest aránytalan korlátozását és a tagállami ügyészi függetlenség csorbítását. Az Európai Ügyek Bizottságának álláspontja szerint a rendelet tervezet célja elérhető lenne az európai nyomozási határozat elfogadása, a bűnügyi együttműködés meglévő eszközeinek erősítése, és a tagállami nyomozó hatóságok, ügyészségek közötti szorosabb együttműködés elősegítése, az Európai Ügyészség koordinációja mellett is.

Az Európai Ügyek Bizottsága kifogásolta az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskör gyakorlását, mivel álláspontja szerint a rendelet tervezet e tekintetben túlterjeszkedik az

---

<sup>45</sup> Jegyzőkönyv 6. cikk

<sup>46</sup> Jegyzőkönyv 7. cikk (2) bekezdés

EUMSZ 86. cikkelyén, mivel az nem biztosít az Európai Ügyészség számára kizárólagos hatásköröket.

A parlamenti bizottság kifogásolta még az Európai Ügyészség rendszerbeli elhelyezkedését, illetve a struktúráját. Véleménye szerint a szupranacionális modell aránytalanul korlátozná a büntetőjog tekintetében meglévő tagállami szuverenitást, továbbá az Európai Ügyész kizárólagos utasítási jogosítványa megkérdőjelezné a delegált ügyészi szervezet tagállami ügyészi rendszerben való működésének lehetőségét.

A parlamenti bizottsági javaslat rámutat arra, hogy a rendelet-tervezet nem igazolja kielégítő módon, hogy az Európai Ügyészség eljárása a jelen helyzetnél ténylegesen hatékonyabb lenne. Ezzel összefüggésben végső konklúzióként megállapítja, hogy az uniós fellépés tényleges hozzáadott értékét a rendelet-tervezet nem támasztja alá kellő mértékben.

A bizottsági önálló indítványt az Országgyűlés 2013. október 15-én tárgyalta meg. A részletes vitát követően az önálló indítványt 280 támogató, 27 ellenző, és 1 tartózkodó szavazat mellett az Országgyűlés elfogadta. Az országgyűlési határozat kimondja, hogy az Országgyűlés elfogadja az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet-tervezet vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatáról, valamint az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést, és annak alapján megállapítja, hogy ez a rendelet-tervezet sérti a szubszidiaritás elvét.<sup>47</sup>

A határidő lejártáig további uniós tagállami parlamentek hoztak hasonló határozatot, amelyben megállapították, hogy a javaslat sérti a szubszidiaritás elvét.<sup>48</sup> Magyarországgal együtt tehát összesen 11 tagállam parlamentje, illetve annak alsó- vagy felsőháza állapította meg, hogy a rendelet-tervezet sérti a szubszidiaritás elvét. E parlamenti határozatok összességében 18 szavazatot jelentettek, ami az uniós szabályok értelmében „sárgalapos” figyelmeztetést jelentett a Bizottság számára. Ez annyit jelent, hogy a rendelet-tervezetet át kell gondolni, és újra kell tárgyalni. Megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba

---

<sup>47</sup> 87/2013. (X.22.) OGY határozat

<sup>48</sup>

A következő tagállamok parlamentje alkottak hasonló véleményt: CZ, FR, NL, UK (szénatus/felsőház), NL, RO, UK (képviselőház/alsóház), CY, IE, SI, SE, NL, MT (egykamarás parlament), I: Council document 16624/13 of 28 November 2013

lépése óta ez volt a második eset, hogy a nemzeti parlamentek ilyen figyelmeztetést adtak a Bizottságnak.

A tagállamok a folytatódó vita során 2013. október 24-én a francia, lengyel, finn, szlovén, ciprusi és máltai részvétellel egy módosítási javaslatot nyújtottak be a Tanácsnak. Ez a módosítási javaslat alapvetően tér el az eredeti centralizált Európai Ügyészség alap gondolatától.

A módosítási javaslat szerint az Európai Ügyészség ún. „kollégium-rendszerben” épülne fel, amelyben a kollégiumot a tagállamonkénti egy-egy ügyész összessége képezné. A kollégium maga választaná meg tagjai közül a főügyészt, akit a Tanács formálisan megerősítene. A tagállamok ezen kívül európai delegált ügyészeket nevezhetnének ki. A delegált ügyészek a kollégiumi tag felügyelete és irányítása alatt dolgoznának, de nem lennének elzárva a nemzeti ügyek intézésétől sem (a „dupla kalap” megoldás). A javaslat szerint az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmény esetén, ha annak csak nemzeti vonatkozása lenne, kizárólag az érintett kollégiumi tag irányítaná és felügyelné a nyomozást. Amennyiben több tagállamot érintene az ügy, akkor munkacsoportokban lehetne az eljárást lefolytatni.

A módosító javaslat szerint a kollégium plenáris ülése az általános, stratégiai kérdésekkel foglalkozhatna, továbbá az eljárási kérdésekben lenne döntő szava. Az ügyben a kulcsfontosságú döntések meghozatalát a több tagállamot érintő ügyekben a kollégiumi tagok részvételével megalakult munkacsoportok (kamarák) végeznék. Fontos fejlemény, hogy az Európai Ügyész csak a jelentős, nagy volumenű ügyekkel foglalkozhatna. Az Európai Ügyésznek lenne viszont jogosítványa arra, hogy meghatározza, milyen ügyek tartoznak ebbe a körbe.<sup>49</sup>

A görög elnökség a 2014. évi március 3-4-i igazság- és belügyminiszteri tanács állásfoglalásának megfelelően új módosító szövegjavaslatot terjesztett elő az Európai Ügyészségről. Ez a szövegjavaslat jelentősen eltér a Bizottság eredeti javaslatától, és közelít az előbb vázolt tagállami módosított elképzelésekhez.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Council of the European Union, Brussels, 24 October 2013 DS 1892/13

<sup>50</sup> Brussels, 17 March 2014 DS 1154/14

Az eredeti elképzeléstől eltérően és az imént bemutatott tagállami javaslatoknak megfelelően, az Európai Ügyészséget kollégiumi típusú, horizontális struktúrában kell felállítani. Szakít a javaslat az eddigi kizárólagos hatáskörrel, és a PIF bűncselekmények tekintetében egyfajta megosztott hatáskört teremt az Európai Ügyészség és a tagállamok között. A törvényi meghatározottság jegyében a tervezetnek tartalmaznia kell, hogy az egyes tagállamok büntetőjogának milyen tényállásai tartoznak a PIF irányelv alá. Ez utóbbit a törvényi meghatározottság elve szempontjából rendkívül nagy jelentőségű új lépésnek lehet értékelni.

A fentebb említett, úgynevezett „PRES”, azaz elnökségi szövegjavaslat lényegében egy központosított, vertikális centralizált szerv helyett kormányközi, horizontálisan tagozódó, szupranacionális szervként képzei el az Európai Ügyészséget. A kollégiumi típusú irányítás megfelelőképpen tudja figyelembe venni az eltérő jogrendszerek, jogi hagyományok és nyelvek különbségeit és az ilyen típusú integráció biztosíthatja a megfelelő hatékonyság elérését. Természetesen ez egy bonyolult rendszert jelent, ahol nagyon szorosan együtt kell működni a különböző tagállami hatóságoknak, ügyészeknek. Mindenesetre az kétségtelen, hogy az ilyen típusú megközelítés erősítheti az Európai Ügyészség elfogadottságát és legitimitását.

A PRES javaslat szerint az Európai Ügyészség az Európai Főügyészből, az Európai Főügyész helyetteseiből, az Európai Ügyészekből, a delegált nemzeti ügyészekből, illetve a kiszolgáló személyzetből állna. Az Európai Ügyészeket a tagállamok jelölhetnék, kivéve azt a tagállamot, amelyből az Európai Főügyészt választották, mert az a tagállam egy második Európai Ügyészt is delegálhat. Az Európai Ügyész mandátumának időtartama kilenc év. A tagállami kinevezést ugyanakkor meg kell erősítenie a Tanácsnak, amely egy bizottság véleménye alapján dönt. A bizottság az EUMSZ 255. cikke alapján kinevezett hét személyből, az Eurojust elnökéből, továbbá az EU Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma által kinevezett két személyből állna. Az Európai Ügyészt csak az Európai Bíróság mozdíthatná el, a Tanács, a Bizottság, illetve a Parlament javaslatára.

Az Európai Ügyészek, illetve az Európai Főügyész lennének tagjai az Európai Ügyészség kollégiumának. A kollégium nem dönthetne az egyedi ügyekben, viszont kialakítaná a stratégiai kérdésekben az Európai Ügyészség álláspontját. Az Európai Főügyész választására több alternatív módszer kínálkozik. Így az Európai Főügyészt az Európai

Ügyészek választhatják meg maguk közül kilenc évre, és a Tanács erősítené meg a jelöltet, miután azt a Parlament meghallgatta. A másik változat szerint a kollégium állíthatna három jelöltet a tagok közül, és az Európai Parlament, valamint a Tanács választana Európai Főügyészt egyszerű többséggel.

Vitatott, hogy a konkrét ügyek intézését egy vagy több állandó kamara folytassa. Mindenesetre az állandó kamara vagy kamarák felügyelnék az európai delegált ügyészek operatív tevékenységét, döntenének a legfontosabb kérdésekben, mint a vádemelésben, vagy a nyomozás megszüntetésében. A kamara döntéseinek végrehajtásáért végső soron az európai delegált ügyész lenne a felelős. Az operatív munkát ő végezné és rendszeresen jelentené feladatainak ellátását az állandó kamara felé.

## **VII. Az elnökségi tervezet fontosabb rendelkezéseinek értelmezési vitája**

A rendelet-tervezet a folyamatos tárgyalások során igen sokat változott. Bár megtartotta az eredeti javaslat fő szerkezetét, azonban a jogintézmények tekintetében a sok kompromisszum igen csak érezteti hatását és a szöveg még így sem tekinthető véglegesnek.

Az Európai Ügyészség az Unió pénzügyi érdekeit hivatott védeni. Hatásköre tehát kiterjedne az uniós költségvetésre, valamint a szerződések alapján létrehozott intézmények, szervek és hivatalok költségvetésére, továbbá az általuk kezelt és felügyelt költségvetése alá tartozó, illetve ezek révén megszerzett, vagy ezek részére teljesítendő valamennyi bevételre, kiadásra és eszközre.<sup>51</sup> Látható tehát, hogy a hatáskör lefedi a PIF irányelv tervezete által meghatározott védendő tárgyakat. A bizonytalanságot továbbra is az okozza, hogy az irányelv nem egyszerre készülne el a rendelettel, így az abban foglaltak nem lennének hatással az utóbbira. További problémának látom, hogy az EPPO rendelet helyett a PIF irányelv határozná meg a bűncselekményeket. Így a nemzeti implementáció következtében koherenciazavarok léphetnek fel az egyes tagállamok büntető tényállásai között, ami törvényességi problémákat okoz.

---

<sup>51</sup> 2. cikk b.) pont

Az Európai Ügyészség feladata a leendő PIF-irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelem.<sup>52</sup>

Az Európai Ügyészség az Európai Unió szerveként jogi személy formájában jönne létre, amely együttműködik az Eurojusttal, illetve igénybe veszi annak támogatását.<sup>53</sup> Meg kell jegyezni, hogy a EUMSZ 86. cikke szerinti rendelkezés nincs teljesen összhangban ezzel a szöveggel, hiszen az EUMSZ az Eurojustból létrehozott Európai Ügyészségről beszél, és nem két párhuzamos, egymást segítő szervezetről.

Az Európai Ügyészség tevékenységét alapvetően a rendelet szabályozza, és a nemzeti jog csak annyiban alkalmazható, amennyiben a rendelet egy adott kérdés tekintetében nem ad iránymutatást. A rendelet primátusa tehát egyértelmű a belső jog felett.

Az Európai Ügyészség független, tevékenységét csak az Unió rendelete, illetve más jogi szabályozók befolyásolhatják.<sup>54</sup> E deklaráció fontos része a rendeletnek, azonban kérdéses, hogy milyen konkrét garanciákat lehet adni e függetlenségre.<sup>55</sup> A függetlenség igénye egyaránt vonatkozik a tagállamokra és az Unió más szerveire.

Az Európai Ügyészség a rendelet-tervezet (görög elnökségi verziója) alapján decentralizált felépítésű, egységes uniós szerv, amely egy központi és egy decentralizált (tagállami) szintből áll. A központi szint az ügyészi kollégiumra, az állandó tanácsokra, az európai főügyészre és helyetteseire, valamint az európai ügyészekre tagozódik.<sup>56</sup>

Az ügyészi kollégium az Európai Ügyészek és az Európai Főügyész testülete, amelynek feladata az Európai Ügyészség tevékenységének ellenőrzése, a stratégiai kérdések eldöntése, illetve a munkát érintő általános elvek meghatározása. A kollégium tehát egyedi ügyekben konkrét döntések hozatalára nem jogosult.<sup>57</sup> Ez a munkamegosztás mindenképpen jelentős változás, illetve előrelépés az „office-modellhez” képest, amely teljes mértékben központosítaná a döntéshozási folyamatokat.

---

<sup>52</sup> 4. cikk 1. pont

<sup>53</sup> 3. cikk

<sup>54</sup> 6. cikk

<sup>55</sup> A Network 2015. évi stockholmi ülése például e kérdést nem látja megnyugtatóan rendezettnak.

<sup>56</sup> 7. cikk

<sup>57</sup> 8. cikk



Az Európai Főügyész javaslatára a kollégium hozhatja létre az *állandó tanácsokat*, amelyek fő szabályként három állandó taggal rendelkeznenek. Az állandó tanácsok irányítanak és felügyelnék a delegált európai ügyészek által folytatott nyomozásokat, illetve a vádemelést, valamint biztosítanak a több országot érintő nyomozások és vádemelési tevékenységek összehangolását. Ezen túlmenően feladatkörükbe tartozna a kollégium által hozott döntések végrehajtása. Az állandó tanács hatáskörébe tarozna tehát például a nyomozás megindítása, megszüntetése, az ügyek hatáskörbe vonása, az ügyet felügyelő Európai Ügyész határozatának jóváhagyása, illetve utasítási jog a delegált ügyész felé. A legfontosabb döntési szerv tehát konkrét ügyekben az állandó tanács lenne. A tanács ülésén részt vehetne az állandó tagokon kívül annak a tagállamnak az Európai Ügyésze, amelynek delegált Európai Ügyésze végzi a nyomozást, illetve a vádhatósági cselekményeket.<sup>58</sup>

E tervezet szerint az Európai Ügyészek az állandó tanács képviselőiben felügyelik a saját tagállamuk delegált ügyészei által folytatott eljárásokat. Ennek keretében utasítási joguk is lenne a delegált ügyészek felé.<sup>59</sup> A delegált ügyészek a saját nemzeti joguk szerint járnak el, és végzik a nyomozást, vádhatósági munkát egyaránt. Ennek során kötelesek lennének követni az állandó tanács, illetve a felügyeletet ellátó Európai Ügyész utasításait. Az előzetes tervek szerint tagállamonként legalább két delegált ügyésznek kell működnie. Továbbra is érvényesül a kettős kalap elve, azaz a delegált ügyészek egyben saját nemzeti ügyészségük tagjai is, és részt vesznek – vehetnek – a tagállami ügyészi feladatok ellátásában.<sup>60</sup> Fontos kiemelni, hogy talán a legélesebb ellentétek a különböző szintek munkamegosztásának meghatározásában vannak. A magam részéről egyértelműen a delegált ügyészek hatáskörének bővítését pártolom, mert ez vezethet a nagyobb hatékonysághoz, továbbá így kerülhetők el a nemzeti jog szerinti alkotmányos-, illetve büntetőjogi alapelvsértések.

Az Európai Főügyészt – az egyik utolsó verzió szerint – az Európai Parlament és a tanács hétéves hivatali időre nevezné ki, amely nem ismételtető. A poszt betöltésére nyílt pályázatot kellene kiírni, és egy speciális bizottság terjesztené a megfelelő jelölteket az Európai Parlament és Tanács elé. Előírás lenne a magas szakmai képzettség, vezető tapasztalat, aktív ügyészi vagy bírói tevékenység. Nem kizárt, hogy az Európai Főügyészt

---

<sup>58</sup> 9. cikk

<sup>59</sup> 11. cikk

<sup>60</sup> 12. cikk

az Európai Ügyészek közül választanák ki, ebben az esetben az adott tagállamnak új Európai Ügyésze lenne. Az Európai Főügyész helyetteseit három évre, de legfeljebb az Európai Ügyész mandátumának időszakára az Európai Ügyészek kollégiuma nevezné ki.<sup>61</sup>

Európai Ügyésszé tagállami ügyészt vagy bírót lehet kinevezni, aki magas szakmai képzettséggel rendelkezik, három olyan jelölt közül, akiket a tagállam terjeszt elő. Az Európai Ügyészek hatéves időtartamra tölthetnék be tisztségüket és posztjuk nem megújítható.<sup>62</sup>

A delegált ügyészeket az ügyészi kollégium nevezi ki az Európai Főügyész javaslatára. Kinevezésük időtartama öt év lenne, amely viszont megújítható. A magas szakmai képzettség itt is alapvető követelmény.<sup>63</sup>

Az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét – mint erről fentebb is volt szó – egy, a jövőben elfogadandó uniós irányelv tartalmazná. Ez egyben azt is jelenti, hogy az irányelvbe foglalt bűncselekményeket a nemzeti jog szerint a hazai jogrendszerekbe integrálnák. Az ebből adódó koherencia-problémákon túl ebben a javaslatban is megoldatlan a kapcsolódó bűncselekmények kérdése. A járulékos hatáskört akkor ehetne gyakorolni, hogyha az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményhez elválaszthatatlanul kapcsolódna egy vagy több eltérő bűncselekmény. Ennek feltétele az Unió érdekeit sértő bűncselekmény meghatározó jellege. Vitatott viszont, hogy mikor tekinthető meghatározónak ez a bűncselekmény. Így felmerül az okozott vagy potenciális kár nagysága, a büntető jogkövetkezmény súlyossága, mint iránymutató tényező. Nyilvánvaló azonban, hogy ilyen esetekben a hatásköri viták felmerülésével is számolni kell.<sup>64</sup> Ez olyan mértékű is lehet, amely jogbizonytalanságot okozhat.

Az Európai Ügyészségnek nem kizárólagos, de elsődleges eljárási jogköre van a hatáskörébe tartozó bűncselekmények tekintetében. Hatáskörét abban az esetben gyakorolhatja, ha területi vagy személyi joghatósága fennáll. Bizonyos esetekben lemondhat e hatáskör gyakorlásáról, ekkor viszont a tagállam folytatja le az eljárást.<sup>65</sup> Több

---

<sup>61</sup> 14. cikk

<sup>62</sup> 14. cikk

<sup>63</sup> 15. cikk

<sup>64</sup> 18. cikk

<sup>65</sup> 19. cikk

tagállamot érintő bűncselekmény elkövetése esetében általában az elsődlegesen érintett tagállam delegált ügyészének kell eljárnia, azonban az állandó tanács ettől eltérő határozatot is hozhat.<sup>66</sup> Az Európai Ügyészséget ugyanakkor a nemzeti ügyészségek tekintetében megilleti az a jog, hogy az ügyet saját hatáskörébe vonja, illetve a hatáskörébe tartozó ügynél e hatáskör gyakorlásáról lemondjon. E folyamatok mechanizmusa azonban még nincs megnyugtatóan kidolgozva, hiszen nincs megegyezés sem az értékhatárokból sem a kapcsolódó bűncselekmények körében, így egyáltalán nem mondható letisztultnak a hatáskör kérdése.

A delegált ügyész a saját nemzeti jogszabálya alapján jár el, és foganatosítja a különböző eljárási cselekményeket. Több tagállamot érintő bűncselekmények esetében az érintett tagállamok delegált európai ügyészei együttműködve járnak el. A javaslat szerint mindenképpen meg kell illesse a delegált ügyészeket – legalábbis bizonyos súlyú bűncselekmények esetében – a házkutatás joga, az iratbeszerzés joga, eszközök vagy vagyon lefoglalása, számlák és pénzügyi műveletek zárolása.<sup>67</sup>

A nyomozás sikeres befejezése esetén a delegált ügyész elkészíti a vádirat tervezetét, és az Európai Ügyész az állandó tanácshoz juttatja el. Az állandó tanács a vádiratot felülvizsgálja, de joga van arra is, hogy egy másik tagállamot jelöljön ki a bírósági eljárás lefolytatására. Az állandó tanácsnak van arra is jogköre, hogy a delegált ügyész javaslatára megszüntesse a büntető eljárást.<sup>68</sup> Úgy vélem, a bírósági fórum megválasztása kulcskérdés, és ehhez további szempontok megadása lenne szükséges. Ilyen lehet például az eljárás gyorsasága, vagy a speciális szakértelem előnyben részesítése.

Annak ellenére, hogy az egyeztetések az Unió jogalkotó-döntéshozó-döntésselőkészítő szerveinél még tartanak, az Európai Ügyészség felállítása egyre közelebb kerül. A pontos hatáskör és működés tekintetében még sok a nyitott kérdés, a megválaszolandó probléma. Azonban az bizonyosnak tűnik, hogy a közeli-távolabbi jövőben felállításra kerülhet ez a teljesen új uniós szervezet. Nagy valószínűséggel nem a Bizottság által korábban javasolt decentralizált modell lenne a megfelelő megoldás, hanem a módosításokkal változtatott szöveg szerinti kollégiumi modell. Ez utóbbi esetében kétségtelenül felmerülhetnek

---

<sup>66</sup> 20. cikk

<sup>67</sup> 26. cikk

<sup>68</sup> 28. cikk

hatékonysági és időszerűségi problémák, ám megítélésem szerint működőképes alternatíva lehet, és főként nem sérti a tagállami szuverenitást, az Unió érdekeit sértő bűncselekmények elnyomására, üldözésére megfelelő szervezeti kereteket biztosíthat.

Ami a centralizált modellt és ahhoz képest a kollégiumi modellt mint alternatívát jelentő javaslatot illeti, véleményem szerint az alternatív javaslatok elemei pozitív előrelépésnek minősülnek, mely a tagállamok – beleértve Magyarországot is – többségének támogatását élvezzi, s melyet az igazság- és belügyi Tanács további viták kiindulópontjaként hagyott jóvá. Ennek megfelelően, ha az Európai Ügyészség a tagállami ügyészekből álló Kollégiumából áll majd, az Ügyészség sokkal közelebb lesz a tagállami rendszerekhez, inkább ezen rendszerekbe ágyazódva működik majd, és a döntéshozatal is közelebb kerül majd a tagállami szinthez. A delegált európai ügyész az ügyét felügyelő és irányító állandó tanács eljárásának résztvevője lesz. E modell – jóllehet kockázatokat is rejt magában – a tagállami szintről az európai szintre történő szerves fejlődés egyik állomásának tekinthető. Az európai ügyészek részvétele minden tagállamukat érintő ügyben üdvözlendő, azzal, hogy a szervezeti felépítés és döntéshozatali eljárás a lehető legegyszerűbb kell legyen az azonnali intézkedések foganatosításának biztosítása érdekében. Tiszteletben kell tartani a különböző jogrendszereket és jogi hagyományokat. Ezen kívül, az Európai Ügyészség nem választhatja meg szabadon, mely bíróság rendelkezzen joghatósággal az ügyben, és az Európai Ügyészség eljárási cselekményei ellen bírói jogorvoslatot kell biztosítani.<sup>69</sup>

### **VIII. Az Európai Ügyészséggel kapcsolatos további követelmények**

Az Európai Ügyészségre vonatkozó szabályozás mindenképp összhangban kell legyen az EUMSZ 67. cikkével, mely kimondja, hogy a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térségben a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait tiszteletben kell tartani. Ehhez kapcsolódóan például a Visegrádi Csoport legfőbb ügyészei hangsúlyozták a delegált európai ügyészek maximális eljárásbeli önállóságának jelentőségét, figyelemmel arra, hogy az EUMSZ 86. cikke nem rendelkezik egy egységes európai uniós büntető joghatóság megteremtéséről, következésképpen minden európai ügyészségi ügyben a tagállami bíróságoknak kell határozatot hozniuk. A „forum shopping” lehetősége e tekintetben a fő kockázati tényezők egyike, ezért az eljáró bíróság

---

<sup>69</sup> Dr. Polt Péter, Magyarország Legfőbb Ügyészenek az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek Hálózatának 2014. október 22-24. között Trierben tartott 7. plenáris ülésén elmondott beszéde

kiválasztását egyértelmű kritériumrendszerhez kell kötni, és az Európai Ügyészség döntése ellen bírói jogorvoslatot kell biztosítani.<sup>70</sup>

Amennyiben létrejön az Európai Ügyészség, azt decentralizált felépítésű, költséghatékony módon megteremtett szervezetként kell létrehozni, mely a tagállamok már meglévő hatóságain alapulva működik főként azon tagállamok nemzeti joga szerint eljárva, ahol a büntetőeljárást lefolytatják, hozzáadott értéket képviselve az Európai Ügyészség, valamint a tagállami ügyészségek hatáskörébe tartozó bűncselekmények elleni küzdelemben. Szabályozni kell a bizonyítékok elfogadhatóságának és a joghatósági összeütközés feloldásának kérdését is. Az Európai Ügyészségnek függetlennek, elszámoltathatónak kell lennie, tiszteletben kell tartania a nemzetközi dokumentumok által általánosan elismert követelményeket, így különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec(2000)19. számú ajánlásában megfogalmazott elveket és szabályokat. Biztosítani kell az alapvető jogok magas szintű védelmét.<sup>71</sup>

Láthattuk, hogy az Európai Ügyészségről szóló rendelettervezet, de még az alapvető elképzelések is változtatásokon mentek át az elmúlt időszakban. Mindazonáltal, a nagymérvű jogalkotói erőfeszítések ellenére még mindig nem egyértelmű, mit értünk el az elmúlt években. Úgy vélem, még mindig várjuk néhány alapvető kérdés megválaszolását.

Ahogy arra többször rámutattam, hiányzik az *Európai Ügyészség hatáskörének egyértelmű meghatározása*. Habár elismerem, hogy szükséges foglalkoznunk a szervezeti és eljárási kérdésekkel, mindez idő előttinek tűnik számomra bizonyos, a hatáskörre vonatkozó ismeretek hiányában. Anélkül, hogy ismernénk az Európai Ügyészség tényleges hatáskörének terjedelmét, struktúrák tervezése és döntéshozatali eljárások modellezése megalapozatlan és bizonytalan feladat. Ezzel összefüggésben, a határon átnyúló *ÁFA-csalások sorsa még mindig tisztázatlan*, jóllehet ezen bűncselekmények hatáskörbe vonása, vagy abból való kizárása alapvetően befolyásolhatja azon ügyek számát és természetét, amelyekkel az Európai Ügyészségnek foglalkoznia kell, valamint általában véve az Európai Ügyészség szerepét és eljárását.

---

<sup>70</sup> A visegrádi országok legfőbb ügyészeinek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló Balatoni Nyilatkozata, Balatonlelle, 2014. május 17.

<sup>71</sup> Az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek Hálózatának 2013. május 15-17. között Krakkóban megrendezett 6. plenáris ülésén elfogadott Záródokumentum

Az EPPO anyagi jogi hatáskörét tartalmazó PIF irányelv-tervezet 2. cikke az eredeti szöveg szerint nem tartalmazza az ÁFA csalást a hatásköri rendelkezések között. Ez összhangban van a Tanács ezzel kapcsolatos egyértelmű álláspontjával. Ezzel szemben a Bizottság és az Európai Parlament szükségesnek látja, hogy az ÁFA csalások úgylis, mint az Európai Unió pénzügyi érdekeit jelentős mértékben sértő bűncselekmények beletartozzanak a PIF irányelvben szabályozott bűncselekményi körbe, és ennek megfelelően az EPPO hatáskörébe. Az EPPO anyagi jogi hatáskörének szempontjából rendkívül fontos fejlemény az Európai Bíróság döntése, az ún. Taricco ügyben (2015. szeptember 8. C-105/14.).

Az Európai Bíróság a Taricco ítélet indokolásában leszögezte, hogy az ÁFA csalásokra már az 1995-ös PIF egyezmény is vonatkozott, tehát része az EU acquis-nak, amelynek fényében a csalások kizárása az unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények köréből egyszerűen elképzelhetetlen. Az ÁFA mindenképpen saját uniós forrás, és ezen nem változtat az sem, hogy az ÁFA-t nem az EU szedi be közvetlenül, hanem a tagállamok. Jogi alapként az európai bíróság a nemzeti jogok felett álló (korábban első pilléres közösségi jogi) EUMSZ 325. § 1. és 2. cikkére hivatkozik, nem pedig a büntetőjogi védelemre vonatkozó EUMSZ 83. § 2. cikkre.

A Taricco ügy fényében nyilvánvalóan, az az álláspont erősödött, hogy az ÁFA beletartozik az EPPO hatáskörébe. Ehhez képest azonban kompromisszumként merül fel, hogy milyen terjedelmű legyen az ÁFA csalások vonatkozásban az EPPO hatáskör, és különbséget lehet tenni a súlyos és kevésbé súlyos ÁFA csalások között. Nyilvánvalóan csak a súlyosabbak tartoznának az EPPO hatáskörébe.

Változatlanul az egyik legneuralgikusabb pont az „EPPO-bűncselekmények” megjelenítése. Nem könnyű egyetértésre jutni abban, hogy hogyan utaljon a szöveg a jövőbeli, tehát még nem kész PIF irányelvre, továbbá nem egyszerű behatárolni a járulékos hatáskört. Véleményem szerint kötelezően elő kellene írni, hogy a tagállamoknak értesíteni kell az EPPO-t az olyan bűncselekmények listájáról, amelyek a PIF irányelv végrehajtását jelentik. Ez egyfajta haladás lenne, hiszen az EPPO tagállami hatáskörét tisztázná. Problémát okoz azonban az, hogy irányelvről van szó, ezért nem feltétlenül lesz azonos minden tagállamban a PIF bűncselekmény.

Tájékoztatást kellene adni a PIF cselekményeken túl azon cselekményekről is, amelyek más módon kapcsolódnak azokhoz.

Hasonlóképpen, – és e központi kérdéshez kapcsolódóan – nem egyértelmű az Európai Ügyészség és a tagállami hatóságok közti hatáskörmegosztás kérdése. Ahogy már említettem, a hatáskör egyértelmű szabályozásának hiányában, a joghatósági összeütközés veszélye minden eddiginél erősebben merül fel, nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok és az Európai Ügyészség között is.

Változatlanul látszik az opportunitás térnyerése a legalitás rovására. A kollégium a javaslatok szerint általános iránymutatást adhat ki arról, hogy mikor mellőzhető a bizonyos euro összeg alatti PIF kárérték esetén a cselekmény kisebb súlya, vagy az eljárás kevésbé bonyolult volta miatt az EU-szintű eljárás. Ezekben az esetekben nem kellene az Európai Ügyészségnek saját hatáskörbe vonnia a cselekményeket. Új mérlegelési lehetőség viszont az EPPO számára az, hogy nem kell a hatáskörét gyakorolni olyan járulékos bűncselekmény esetén, amely súlyosabb büntetéssel fenyegetett, mint a PIF bűncselekmény, valamint akkor, ha a PIF kár nem nagyobb, mint a más sértettnek okozott kár.

Továbbra is kérdés, hogy milyen legyen az értékhatár, azaz melyek lennének azok a bagatell cselekmények, amelyek tekintetében a nemzeti hatóságok járhatnának el. Az úgynevezett „kapcsolódó cselekmények” vonatkozásában szerepel egyes javaslatokban a „meghatározó” (döntő vagy „preponderant”) kifejezés abban az értelemben, hogy a kapcsolódó cselekmények vajon az EPPO hatáskörébe vonhatók-e vagy sem. Ennek rendkívül fontos szerepe lesz a saját hatáskörbe vonás a hatáskör gyakorlásának szempontjából. Ugyanakkor természetesen lehetséges ennek ellentéte, a nemzeti hatáskörbe utalás és a büntetőeljárás átadása. A saját hatáskörbe vonást követően a nemzeti hatóságok nem lennének jogosultak semmifajta intézkedésre, arra sem, amit korábban lehetségesnek véltek, hogy tudniillik az EPPO nevében intézkedjenek, ha erre sürgető szükség lenne. Ezzel összhangban viszont az ilyenről tájékoztatási kötelezettség sem terhelné a nemzeti hatóságot.

Egyes javaslatok szerint az állandó kamara is határozhat úgy, hogy meghatározott kárérték esetében a cselekmény kisebb súlyára, vagy az eljárás kevésbé bonyolult voltára tekintettel

átadja az ügyet a nemzeti hatóságnak. Önmagukban ezek a rendelkezések nem kifogásolhatók, azonban másként érvényesülhetnek a legalitás, illetve az oportunitás rendszerében, amit el kell kerülni.

A legalitás–oportunitás problémájával függ össze a *tranzakció* kérdése. A szövegtervezet szerint lehetséges, hogy az európai delegált ügyész ne folytassa le az eljárást, hanem bírságot szabjon ki az elkövetőre. Ehhez több feltétel kellene, hogy teljesüljön, így különösen

- a bűnösség alacsonyabb foka,
- a kár összegének csekélyebb volta,
- a kár megtérülése,
- a büntetőjogi célok ily módon történő teljesülése,
- az elkövető figyelembe vehető előélete.

Nyilvánvaló, hogy a tranzakció lebonyolítása számos, a legalitás elvét követő ország tekintetében problémát okoz. Szélsőséges esetben még az is előfordulhat, hogy ha uniós pénzügyi érdeket sért valaki, a tranzakció alapján a nyomozás megszüntetésre kerülhet vele szemben, míg ha ugyanilyen kárt a nemzeti költségvetésnek okoz, vele szemben súlyos büntetést szabnak ki. Ez nyilvánvalóan olyan diszkriminatív megoldás, amelyet el kell kerülni. Ugyanakkor megoldásra vár a *ne bis in idem* elvének érvényesítése is, amely alapján nyilvánvaló, hogy az Európai Ügyészség által megszüntetett ügyben a nemzeti hatóságok azonos történeti tényállás alapján ismételten nem járhatnak el.<sup>72</sup>

Harmadrészt, jelenleg nem egyértelmű, hogy a szabályozás hogyan tervezi biztosítani a büntetőeljárás nyomozati szakában a bírói jogorvoslat egységességét. A büntetőeljárás e részére vonatkozó szabályozás tagállamonként változó, ami azt sugallja, hogy valamilyen minimum követelmény kikötése lenne szükséges, és ezzel párhuzamosan a *kölcsönös elismerés* elvét kellene megerősíteni.<sup>73</sup>

Az Európai Ügyészség által irányított büntetőeljárásokban, ha az a határon átnyúlik, minden eljárási garanciát érvényesíteni kell a határon átnyúló megkeresés eredményeként

---

<sup>72</sup> 29. cikk

<sup>73</sup> Dr. Polt Péter, Magyarország Legfőbb Ügyésznének az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek Hálózatának 2015. október 5-7. között Stockholmban tartott 8. plenáris ülésén elhangzott beszéde



beszerzett bizonyítékok esetében is. Itt fontos eszköz a kölcsönös elismerés elve, és szükséges lenne a kettős bírósági jóváhagyás. Ha egy intézkedést a delegált ügyész állama rendel el, akkor az ottani bíróságnak kell felülvizsgálnia az egyes intézkedéseket, különben bizonyítási problémák léphetnek fel. Az office-típusú EPPO védelmezői alapvetően támadják a kölcsönös elismerés eszközeinek előtérbe helyezését a 26. cikk új 6/A bekezdésében, ami szembemegy a rendelet korábbi újításaival.

A kettős bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban felmerül, hogy a kibocsátó és a végrehajtó tagállam bírósága nem feltétlenül ugyanolyan szempontokat, hanem eltérő szempontokat mérlegel. A kibocsátó tagállamban azt, hogy valóban szükséges-e az adott intézkedés, a végrehajtó tagállamban pedig azt, hogy az intézkedés az objektív nemzeti jogszabályi kritériumoknak megfelel-e. Ezek az eltérő mérlegelési szempontok az EPPO eljárásában nem hagyhatók figyelmen kívül. Kérdéses a fellebbezés kérdésében való döntés is. Erről a 30. cikk 6. bekezdése szól. Ez lehet az állandó tanácsok jogkörében, de erre nincs közös elfogadott álláspont még.

Kérdéses, hogy mi lehet az Európai Bíróság szerepe.

A 36. cikk alapján az Európai Bírósághoz lehet fordulni, például, ha

- a) több állam joghatósága,
- b) ugyanazon terhelt elleni ügyek egyesítése,
- c) nemzeti bíróságok közötti illetékességi kérdés felmerülése esetén fel.

Teret kellene adni ugyanakkor a jogegységesítés kérdésében is az Európai Bíróságnak.

A határon átvélő nyomozások esetében az ügy európai delegált ügyésze dönthet a más tagállamban fogatosítandó nyomozati intézkedés szükségességéről, és annak teljesítését a másik tagállam delegált ügyészére bízta. Valamennyi ilyen megbízaton mindkettő kötelesek értesíteni az európai ügyészüket. A megbízás esetleges fogyatékoságainak kiküszöbölése érdekében az érintett európai ügyészek, illetve a delegált ügyészek konzultálnak. Ha az európai ügyésznek nem áll rendelkezésre valamely nemzeti nyomozati intézkedés, viszont a másik állam delegált ügyészének igen, akkor az ügy delegált ügyésze a felügyeletet ellátó európai ügyész egyetértésével ilyen intézkedést igénybe vehet. Ha a megbízás meghatározott időn belül nem teljesül, a problémát az állandó kamara (tanács) elé kell vinni. Ezek a rendelkezések az EPPO szintjén a tagállamok közötti igazságügyi együttműködési mechanizmust helyettesítik.

A felvetett kérdésekben valószínűleg nehéz lesz konszenzust elérni. 2015. október 27-én jelent meg egy tárcza az „EU inside” hírportálon, amely szerint a bizottság szándéka ellenére nem fog megvalósulni időben az Európai Ügyész projekt, sőt egyáltalán az is kérdéses, hogy lesz-e a jövőben Európai Ügyész.<sup>74</sup>

## IX. Az úgynevezett „hálózati modell”

Számos olyan kérdés létezik tehát, melyre sem a hivatali, sem a kollégiumi modell nem ad választ, és ez egy realiztikusabb javaslat felvetését indokolja. Ezt a modellt hívhatjuk „hálózati” modellnek, melynek célja, hogy a Visegrádi Négyek által megfogalmazott néhány problémára megoldást kínáljon.

Az alternatív modell-javaslat fő elemei a következők:

1. a decentralizált modell koncepciójából kiindulva, az Európai Ügyészség a delegált európai ügyészek decentralizált hálózataként működhetne, feladata lenne az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyek tagállami szinten történő, az érintett tagállamok rendszerén belüli intézése.
2. E hálózatot egy központi, az Eurojustnál szerveződő, vagy Eurojusthoz kapcsolódó koordinációs központ/titkárság irányíthatná és segíthetné.
3. A delegált európai ügyészek tényleges együttműködése hasonló lenne a közös nyomozócsoport tagjainak együttműködéséhez, de ez az együttműködés nem egyetlen, a közös nyomozócsoportot létrehozó, a hatályos jogon alapuló megállapodás szerinti egyetlen ügyre, korlátozott időtartamra szólna.<sup>75</sup>

A modell mindenekelőtt arra épül, amit az Európai Unió működő, innovatív megoldásként már sikeresen megvalósított az igazságügyi együttműködés terén. Ez minimum szinten lenne képes garantálni, hogy az Európai Ügyészség ne legyen egy „ugrás az ismeretlenbe”.

A „hálózati modell” fő jellegzetessége, hogy inkább a tagállami struktúrákra és jogrendszerekre hagyatkozik, megerősített együttműködést hozván egyidejűleg létre az

<sup>74</sup> A cikk ezen a linken volt elérhető (<http://www.euinside.eu/en/news/either-a-strong-eu-prosecution-office-org-nothing-eppo>) azonban 2015 év végére törölték. A portálon pár szkeptikus írás azonban még megtalálható – várhatóan szintén rövid ideig.

<sup>75</sup> Dr. Polt Péter, Magyarország Legfőbb Ügyésze az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek Hálózatának 2014. október 22-24. között Trierben tartott 7. plenáris ülésén elmondott beszéde

Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének területén. Ez lehetővé tenné a PIF bűncselekmények jelenlegi, leszűkített körénél szélesebb hatáskör gyakorlását is.

Ami a "hálózati modell" felépítését illeti, a modell *három szintet* foglalna magába. A legalacsonyabb szinten egy speciális tagállami ügyészség működne az adott tagállam legfőbb ügyészének alárendelten, melynek ügyészei delegált európai ügyészként járnának el. Ezen ügyészség kizárólagos hatáskörrel bírna a PIF bűncselekmények ügyében folytatott nyomozások és vádhatósági tevékenységek tekintetében. Ily módon ez az ügyészség specializált ügyészekből állna, de más, kapcsolódó szakterületek képviselői – úgymint pénzügyi nyomozók, szakértők, műszaki személyzet stb. – szintén az ügyészséghez tartoznának. A nyomozásokat a tagállami jog szerint folytatnák le, a vádemelésre pedig a tagállami bíróságokon kerülne sor.

A második szint a koordinatív-adminisztratív terület lenne, mely ideális esetben az Eurojustnál kerülhet kialakításra. E szinten a folyamatban levő nyomozások összehangoltak lennének, logisztikai, elemző valamint pénzügyi támogatást élvezve, a jelenlegi JIT együttműködésnek megfelelően. Előrelépés lenne, hogy az információcsere és az operatív adatbázis kezelése ezen a szinten valósulhatna meg. A vádemelésre legmegfelelőbb hely meghatározása, az esetleges joghatósági összeütközések feloldása, az eljárások átadását-átvételét illető döntéshozatal szintén e szintre helyeződne.

A harmadik szint a Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma által gyakorolt stratégiai döntéshozatal, ellenőrzés és általános felügyelet szintje lenne. Az együttműködés ezen formájában résztvevő tagállamok teljes jogú tagoknak számítanának, de a hálózathoz nem tartozó tagállamoknak is jelen lennének "megfigyelőként", tekintve, hogy a folyamatban levő ügyek vagy megvitatandó kérdések őket is érinthetik. Az Eurojust elnökét természetesen minden esetben meg kellene hívni.

E modellben - a javaslattervezet által felvázolt állapottal összevetve -, a tagállami szint gyakorolná a felügyeletet, az irányítási jogkört az érintett delegált ügyészek egyetértésben gyakorolnák, míg a Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma ellenőrzési és stratégiai irányítási szerepet töltene be. Emellett a szervezeti felépítés folytán mind az operatív, mind pedig az együttműködési szintek közvetlenül kapcsolódnának a stratégiai szintjükhöz, a legfőbb ügyészhez.

Anyagi jogi szempontból a hálózati modell jelentős előnyökkel bír. Vitathatatlan és nyilvánvaló, hogy az ÁFA-bűncselekmények kárt okoznak az uniós költségvetésnek, elegendő csak az ÁFA bevételi oldalon felmerülő arányára gondolni. Megítélésem szerint az ÁFA-csalás a legnagyobb fenyegetés, mellyel mindannyian szembe kell nézzünk e téren, és a bűncselekmény természetét tekintve az ellene folyó küzdelem iránti érdek legalább ilyen erős az érintett tagállamokban.

E modell lehetővé tenné az ÁFA-bűncselekmények üldözését, mivel a nyomozás és a vádhatósági tevékenység tagállami szinten marad, ezért szubszidiaritási és alkotmányossági kérdések nem merülnek fel.

Ami a büntetőeljárást illeti, a hálózati modell állandó közös nyomozócsoport -keretként funkcionálna, melyben a speciális ügyészségek az adott, valamint a gyakorlatban bevált és igazolt JIT-modelleknek megfelelően működnek együtt. Kijelenthető, hogy a közös nyomozócsoportok évek óta meglehetősen sikeres megoldásnak bizonyultak a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények miatt folyó büntetőeljárások esetén, bizonyos értelemben közös jogi térséget is kialakítva a vonatkozó jogszabályi és a közös nyomozócsoportról szóló egy-egy konkrét megállapodás keretein belül.

Ami a hálózati modellt illeti, ez azt jelenti, hogy például minden adat, információ és bizonyíték kicserélhető és megosztható formális megkeresések nélkül, nyomozási cselekmények kérhetők informális módon, a megkereső hatóság jelen lehet, sőt el is járhat járhat – bizonyos feltételeknek megfelelően és betartva – ezen eljárási cselekmények során, tanúkat és gyanúsítottakat hallgathat meg a megkereső fél a vonatkozó tagállami jog szerint, valamint a joghatóság-összeütközési kérdések konszenzussal feloldhatók. E modell helyettesítheti a már létező, kölcsönös jogsegélykérelmen alapuló tagállamok közti mechanizmusokat olyan esetekben is, ha csak két tagállam érintett. Az információcsere és a nyomozás koordinációja az Eurojust vagy az Eurojusthoz rendelt speciális egység révén valósulhat meg.

E modell ugyancsak megoldja a harmadik államokhoz intézett jogsegélykérelmek kérdését, mivel a speciális ügyészségek tagállami hatóságként kérhetnek jogsegélyt már létező nemzetközi instrumentum (egyezmény) alapján.

Természetesen tisztában vagyok a tanácsi rendelettervezet szövege kialakításának jelenleg is zajló folyamatával. Mégis meggyőződésem, hogy a hálózati modellt érdemes megfontolás tárgyává tenni két dolog miatt.

Egyrészt, a teljes jogkörrel rendelkező Európai Ügyészség létrehozását megelőzően a hálózati modell első lépésként, és Európai Ügyészség létrehozásának irányába mutató modellként szolgálhat, másrészt ez az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét biztosító területen megerősített együttműködési alternatívát jelenthet azon tagállamok számára, akik nem tudnak, vagy nem akarnak az Európai Ügyészség kollégiumi modelljéhez csatlakozni. Ily módon olyan konstruktív kezdeményezésnek tekintendő, mely a résztvevő és nem résztvevő tagállamok, valamint a „tagállami” és „európai” közti szakadék áthidalását és nem elmélyítését célozza.

Határozott meggyőződésem, hogy a „hálózati modell” elegendő előnnyel rendelkezik ahhoz, hogy legalább egy részét a jelenleg is zajló viták tárgyává tegyük.

## **X. Következtetések**

Egy nemrégiben, az Eurojust által készített tanulmány szerint az Európai Ügyészség preferált koncepciója az Európai Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelme és a költséghatékonyság iránti igény által vezérelt kell, hogy legyen.

Olyan európai instrumentumokra és intézményekre van szükségünk, melyek a gyakorlatban hatékonyan működnek.

Egy-egy európai jogi eszköz elfogadását általában véve hosszú politikai vita és kompromisszumok sora előzi meg. E viták során előfordulhat – és gyakran elő is fordul –, hogy a tagállami jogrendszerek közti eltéréseknek, valamint a nemzeti szuverenitáshoz fűződő nemzeti érdekek védelmének köszönhetően a kezdeti elképzelés komoly torzulásokon megy keresztül a viták befejeződéséig. Következésképpen, a jogi eszköz gyakorlati alkalmazása nehézkessé válik.

Támogatom a hatékony és jól szabályozott Európai Ügyészség gondolatát, és elkötelezett vagyok az Európai Unió pénzügyi érdekeinek fokozottabb védelme iránt. Hiszem, hogy a jövőben szükségünk van egy erős és hatékony Európai Ügyészségre. Ennek azonban egy olyan hozzáadott értékkel kell rendelkeznie, amely nyilvánvalóvá teszi felállításának szükségességét.

Véleményem szerint e cél elérése érdekében először is meg kell vizsgálnunk a már létező jogi eszközökben rejlő lehetőségeket és elemeznünk kell azokat a pontokat, melyek tökéletesítésre szorulnak. Az európai büntetőjog fejlődésének jelen fázisában, az intézményes együttműködés új formájának létrehozása helyett, miért nem támogatunk olyan lépéseket, kezdeményezéseket, melyek a büntügyi együttműködés terén tanúsított további együttműködés megerősítését célozzák? Miért nem fejlesztjük a már meglévő eszközöket?

Példaként említem meg az európai nyomozati parancsot. Megítélésem szerint a nyomozati parancs elfogadása és széles körben történő alkalmazása nagyban elősegíthetné az Unió pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét is. Jótékony hatással lenne erre a területre az Eurojust tervezett reformjának következetes véghezvitele, a tagállamok közötti koordinációs és együttműködés elmélyítése.

Az európai ügyész tekintetében a magam részéről a lépésről-lépésre történő előrehaladás stratégiáját tartom a legcélszerűbbnek. Nem vitás, hogy napjainkban az Unió további sorsát illetően koncepcionális eltérések léteznek, különösképpen a migrációs hullám megindulása és kezelése okán. Ilyen körülmények között felelősségteljesen és óvatosan kell létrehozni olyan intézményeket, amelyek joggal kelthetnek gyanút a tagállami szuverenitás csorbítása tekintetében. Különösképpen figyelni kell a szubszidiaritás elvének teljes érvényesítésére, azaz tagállami szinten együttműködéssel megoldható kérdésekre nem csak felesleges, de káros is költséges és nem eléggé hatékony intézményeket létrehozni.

Mindezek tükrében szükséges értékelni a hálózati modellre vonatkozó javaslatot. Úgy vélem, a „hálózati modell” egyesíti a tagállami közvetlen kezelést, és az uniós szintű koordináció, valamint integráció előnyeit. Nem kelt ellenérzést a tagállami függetlenség esetleges csorbítása miatt, viszont olyan hozzáadott értéket produkálhat, amelytől hatékonyabbá válhat nem csupán az Unió, hanem a tagállami pénzügyi érdekek védelme is.

Nem állítom, hogy a hálózati modell végleges és teljes megoldás. Arra azonban alkalmas lehet, hogy jelen körülmények között kipróbáljuk egy új együttműködési szintet, amely meghaladja az egyszerű tagállami koordinációt, viszont nem jelent egy szupranacionális intézményi keretet. Az így szerzett tapasztalatok eldönthetik, hogy az egyébként jó szándékú és helyesnek tűnő elképzelések milyen Európai Ügyészség létrehozását teszik lehetővé és egyben szükségessé is.

Úgy vélem, hogy a hatékony Európai Ügyészség létrehozása – hosszú távon – elengedhetetlen és olyan változásokat hozhat, melyekre az Európai Uniónak szüksége van a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben. Mindazonáltal, az alapos előkészítés a használható jogi eszköz sine qua non-ja.

## Irodalomjegyzék

- BLASKÓ, Béla-POLT, Péter: A büntetőjog fejlődésének nemzetközi tendenciáiról. In: Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből. Szerkesztette: Prof. Dr. Ruzsonyi Péter, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. 41-67.
- DELMAS-MARTY, Mireille (1997) *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interest of the European Union*. Economica, Paris, 1997
- DELMAS-MARTY, Mireille (2001) *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the Protection of European Financies*. Intersentia, 2001
- FARKAS, Ákos: A büntetőjogi együttműködés néhány problémája az Európai Unióban. *Kriminológiai Tanulmányok XXXVII.*, Budapest 2000. 65-75. o.
- FEJES, Péter: Az európai ügyész a Lisszaboni Szerződés tükrében. In: Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára, Széchenyi István Egyetem, Győr 2010. 141-157. o.
- FEJES, Péter: Jogsegély. In: *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Complex, 2013,
- GARAMVÖLGYI, Balázs (2009) Az Eurojust felépítése és működése. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve (Kondorosi-Ligeti)*, Magyar Közlöny- Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.
- HAMRAN, Ladislav and SZABOVA, Eva: European Public Prosecutor's Office-cui bono? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4. Issue 1-2. 2013.
- KARSAI, Krisztina (2004) Az európai büntetőjog alapkérdései. *KJK Kerszöv*, Budapest, 2004. 239.o.
- KISS, Anna: Eurojustból Európai Ügyész? *Kriminológiai Tanulmányok 46.*, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest 2009. 115-131. o.
- KUSSBACH, Erik (2005) *Nemzetközi és Európai Büntetőjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- LÉVAI, Iлона: Az igazságügyi együttműködés szervei és mechanizmusai. In: *Az ügyészek nagy kézikönyve. (Polt-Varga Zs.)* Complex, Budapest 2013,
- M. NYITRAI, Péter (2006) *Nemzetközi és Európai Büntetőjog*. Osiris, Budapest, 2006. 258. o.
- NAGY, Ferenc: Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól. In: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932-2001)*, Szeged 2002. 307-319. o.
- NAGY, Judit: Az uniós bűnügyi együttműködés tendenciái. In: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Szerkesztette: Prof. Dr. Ruzsonyi Péter, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. 119-165.
- NEAGU, Norel: The European Public prosecutor's Office-necessary Instrument or Political Compromise? *Law Review*, vol. III. Issue 2. July-December 2013.
- POLT, Péter: A magyar ügyészség az európai igazságügyi térségben. *Ügyészek Lapja* 2013/3-4. 95-101. o.



POLT, Péter: Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei. In: Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Szerkesztette: Hollán Miklós. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2014. 159-186.

POLT, Péter: Az Európai Ügyész: Tendenciák és lehetőségek. In: Európai Jog 2015/6.

TAK, Peter J P ( 2004) Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2004.

VERVAELE ,John A. E.(2014) The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?. ERA Forum, published online 27 February 2014

17/2011. ( VIII. 19.) LÜ Utasítás

2/2014 ( I. 31.) LÜ Utasítás, Ügyészségi Közlöny, 2014. 1. szám

2009/426/IB határozat az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/ IB határozat módosításáról

98/733/IB tanácsi együttes fellépés

Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében, Rec (200) 19. számú ajánlás ( Rec 2000, 19 Hungarian version)

Brüsszel, 2013. VII. 17. COM (2013) 535 final, 2013/0256 ( COD)

C-539/09. Commission v Germany ( 2011) ECR-I 11235, 72

COM (2012) 63 final

COM (2013) 534. final

Council Decision, 2002/187/ JHA of 28 February 2002

Eurojust Éves Jelentés, Hága. 2012, 2013, 2104.

Follow-up Report on the Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2003) 128 final 19.3.2003

Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2001) 745 final, 11.12.2001.

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

Treaty Of Nice, Official Journal C 80 of 10 March 2001, 2001/C 80/01

## FÜGGELÉK

### Dr. Polt Péter önéletrajza

Születési hely, idő: Budapest, 1955. szeptember 6.

#### Tanulmányok

1980 jogi diploma, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar  
Budapest, „Summa cum laude”  
1982 bírói-ügyészi szakvizsga, jeles minősítés  
1984: Összehasonlító Jogi Fakultás, Strasbourg;  
1986: Hágai Nemzetközi Jogi Akadémia;  
1990: Professzori ösztöndíj az Emberi Jogok Európai Igazgatóságánál,  
Strasbourg  
1996: ELTE ÁJK doktori képzés  
2011: doktori fokozat (Ph.D.) summa cum laude, Pázmány Péter  
Katolikus Egyetem)

Nyelvtudás: angol, német (nyelvvizsga 1983., ill. 2002.)

#### Oktatói, tudományos tevékenység:

1983 tudományos munkatárs a Legfőbb Ügyészség felügyelete alá  
tartozó Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézetben  
(OKKRI);  
1983-85 egyetemi tanársegéd, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar,  
Büntetőjogi Tanszék;  
1985-től egyetemi adjunktus az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar,  
Büntetőjogi Tanszékén;  
1999-2007 egyetemi oktató a győri jogi karon (2002-től SZE ÁJK)  
2006-től c. egyetemi tanár, PPKE  
2012-től Egyetemi docens, NKE, Rendészettudományi Kar, Bűnügyi  
Tudományok Intézete, Büntetőjogi Tanszék  
2015-től tanszékvezető, NKE, Rendészettudományi Kar, Bűnügyi  
Tudományok Intézete, Büntetőjogi Tanszék

#### Szakmai életpálya:

1980-82: fogalmazói gyakorlat a Bp. V. Kerületi Ügyészségen és a  
Fővárosi Főügyészségen (OKKRI segédmunkatársaként);  
1984: fél éves szakmai gyakorlat a Legfelsőbb Bíróság Büntető  
Kollégiumában  
1986-95: rész munkaidőben ügyvéd a Békés-Németh-Vékás és társai  
Ügyvédi Irodában  
1990-91: rész munkaidőben főelőadó (tanácsadó) az Igazságügyi  
Minisztériumban;

1991-95:	eseti tanácsadó az Igazságügyi Minisztériumban ENSZ és Európa Tanács ügyekben;
1993-95:	a Külügyminisztérium megbízásából szakértői tevékenység a magyar álláspont kialakításáról a Nemzetközi Büntetőjogi Bíróság (eseti és állandó) felállítása ügyében
1995-2000:	állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese
2000-2006:	legfőbb ügyész
2006-2010:	c. legfőbb ügyészségi főtanácsos, főosztályvezető, Büntetőbírósági Ügyek Főosztálya, Legfőbb Ügyészség
2010-	legfőbb ügyész

### **Külföldi tudományos és szakmai tevékenység**

1988-tól	a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság tagja;
1990-től:	az ENSZ vezető nemzeti referense Magyarországon a bűnmegelőzés és a büntettekkel való bánásmód területén;
1991-től:	a Szakértői Munkacsoport és egyben az Európa Tanács Környezetvédelmi Büntetőjoggal Foglalkozó Bizottságának tagja (CPEC, Council of Europe);
1992-től:	választott tagja az Egyéni Kriminológiai Ösztöndíjakat Elbíró Bizottságnak (ICRF, Council of Europe)
1995-től:	tagja az Európa Tanács Korrupcióval Foglalkozó Bizottságának (MGCP, Council of Europe);
1997-től	alapító tagja a Gyermekvédelmi Ombudsmanok Európai Hálózatának
2004-2006:	Európa Tanács, Legfőbb Ügyészek Konferenciája, igazgatósági tag
2006-2008:	alelnök, Európa Tanács Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE, Council of Europe)
2008-tól	munkabizottsági tag (CCPE)
2011-2012:	az Európai Unió Tagállamai Legfelsőbb Bíróságai mellett működő Legfőbb Ügyészek vagy e tisztségeknek megfelelő intézmények Hálózatának elnöke (Network of Public Prosecutors or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union)
2014-től	a Shanghaji Európai Büntetőjogi Kutatóközpont tiszteletbeli elnöke (Jogi Intézet, Shanghai)

### **Szakmai elismerések:**

1981:	Felsőoktatási Tanulmányi Érdemérem
1989:	Eredményes Munkáért Dicséret, művelődési miniszter
2010:	Kozma Sándor Díj, legfőbb ügyész

Budapest, 2016. január 11.

## Előadás-vázlat az EPPO hálózati modellről

### Európai Ügyészség

- az EU költségvetésének hatékonyabb védelemre van szüksége → az Európai Ügyészség 2016-os létrehozása?
- Sok teendő van még...
- Magyarország Ügyészsége:
  - Pozitív és konstruktív megközelítés – kellő fenntartásokkal
- A cél és a szükségesség indokolt – azonban csak hatékony működés esetén és ha hozzáadott értéket nyújt

### A 'hálózati modell'

- Az EU már meglévő eszközeire és struktúrára alapulva → ne 'ismeretlenbe történő ugrásnak' minősüljön
- Tagállami struktúrákra és jogrendszerekre hagyatkozik
- Megerősített együttműködést hoz létre
- Szélesebb hatáskörgyakorlást tesz lehetővé

## ‘Hálózati modell’ – felépítése

- I. szint: speciális tagállami ügyészségek
- - adott tagállam legfőbb ügyészenek közvetlenül alárendelten
  - - kizárólagos hatáskörrel a PIF bűncselekmények ügyében
  - - speciális, multidiszciplináris megközelítés
  - - nyomozás lefolytatása és tagállami bíróságokon történő vádemelés a tagállami vonatkozó jogszabályok alapján

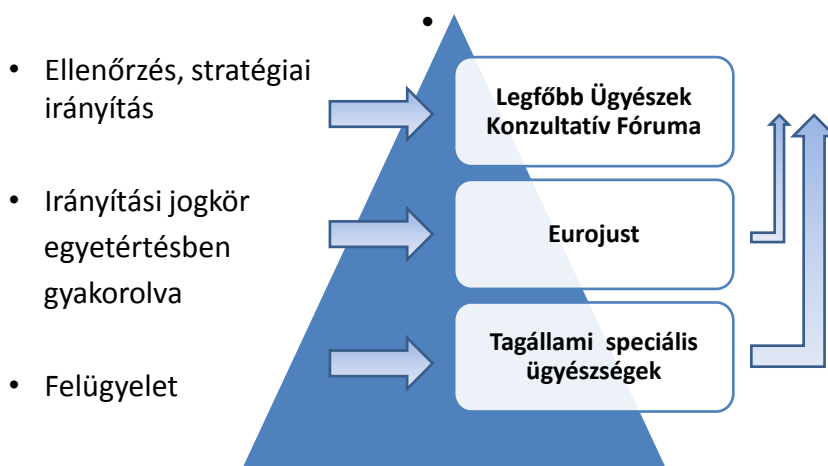
## ‘Hálózati modell’ – felépítése

- II. szint: koordináció –Eurojust szintjén együttműködve
- - adminisztratív
  - - logisztikai
  - - elemző
  - - pénzügyi TÁMOGATÁS
  - - operatív adatbázis, információcsere
- Joghatósági összeütközések feloldásának helye, vádemelésre legmegfelelőbb hely meghatározásának szintje, stb.

## 'Hálózati modell' – felépítése

- III. szint: általános felügyelet, stratégiai döntéshozatal – Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma
  - - teljes jogú tagok
  - - a Hálózatban tagsággal nem rendelkező tagállamok megfigyelőkénti részvétele
  - - az Eurojust elnöke
- Tendenciák és jelenségek megvitatása

## 'Hálózati modell' – felépítése



## ‘Hálózati modell’ – anyagi büntető jog

- Jelentős előnnyel bír:
- A nyomozás és vádhatósági tevékenység tagállami szinten marad →
- Nincsenek szubszidiaritási és alkotmányossági akadályok →
- Az ÁFA-csalások üldözése hatáskörön belül maradhat
- Az EU és a tagállamok közös érdeke

## ‘Hálózati modell’ – Büntetőeljárás

- A Hálózat: állandó JIT-keretként funkcionál
- - formális megkeresések nélküli információ és bizonyítékcseré
- - nyomozási cselekmények kérhetők és teljesíthetők
- - joghatóság-összeütközési kérdések könnyen feloldhatók
- - a vádemelésre legmegfelelőbb hely meghatározása
- - helyettesíti a tagállamok közötti, kölcsönös jogsegélykérelmeket
- - megoldja a bizonyítékok elfogadhatóságának kérdését
- Továbbá: megoldja a harmadik tagállamokhoz intézett kölcsönös jogsegélykérelem problematikáját

## 'Hálózati modell' – Európai Ügyészséghez való viszonya

1. Hálózati modell az Európai Ügyészség létrehozásának irányába mutató modell: az Európai Ügyészség létrehozását megelőzően még további fejlesztésre és tökéletesítésre szolgáló kiindulópontul szolgálhat
  - → a „tagállami” és „európai” közti szakadék áthidalását célozza
2. Alternatíva az Európai Ügyészséghez nem csatlakozó, de a PIF bűncselekmények elleni küzdelem fokozása érdekében együttműködni kívánó tagállamok számára →
  - az ÁFA-bűncselekményeket érintő kiegészítő eszköz ÉS segédmechanizmus

## 'Hálózati modell' – Európai Ügyészséghez való viszonya

