

AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG HATÁSKÖRI SZABÁLYOZÁSA

Hatékony-e a köztes megoldás?

BÉKÉS Ádám – GÉPÉSZ Tamás
egyetemi docens (PPKE JÁK) – PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Az Európai Ügyészség életre hívása

Az Európai Ügyészség (a továbbiakban: Ügyészség vagy EPPO) víziója már több évtizede áll mind az uniós jogalkotó, mind a jogtudomány, illetve a joggyakorlók érdeklődésének középpontjában, hiszen a szupranacionális szintre emelt vádhatóság koncepciója kapcsán számos, az európai büntetőjog, egyben az egész európai integráció fejlődését és a tagállamok szuverenitását alapvetően érintő, illetve befolyásoló kérdés merül fel.

A független, európai ügyészség elképzelésének alapját képező Mireille Delmas-Marty professzor-asszony nevével fémjelzett, *Corpus Juris* című tanulmányt¹ 1997-ben, vagyis már több mint 20 éve publikálták. A tanulmány megjelenése óta eltelt két évtizedben számos, különböző szintű fórumon érte hangos dicséret, és még annál is több kritika az Ügyészség ötletét, ahogy különböző újító elképzelések is kapcsolódtak hozzá. Jól észrevehető azonban, ahogy a kezdeti, inkább elméleti jellegű vívódás után egyre komolyabb megfontolás tárgyává vált az Ügyészség tényleges létrehozása. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szemben történő hatékony és egységes fellépés iránti erősödő igény legitimálni látszanak az uniós szintű vádhatóság létezésének ötletét. Az Ügyészség gyakorlati megvalósításával kapcsolatban azonban egyre több kérdés merült fel, és az azokra adott válaszok korántsem voltak egységesek. Michéle Coninx, az Eurojust elnöke plasztikus megfogalmazása² szerint „minél

¹ Mireille DELMAS-MARTY (vezetésével): *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Párizs, Economica, 1997. Mireille DELMAS-MARTY – John A. E. VERVAELE (szerk.): *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*. 4. k. Antwerpen–Groningen–Oxford, Intersentia, 2000.

² Részlet Michéle Coninx, az Európai Unió Legfőbb Ügyészeinek 5. találkozásán (2012. május 24-26.) tartott beszédéből.

többet foglalkozunk az EPPO-val, annál több kérdéssel kell szembesülnünk, egyre kevesebb megoldással”.

Mindezek ellenére, szabályozási koncepciók garmadáját és egy nehézségekben bővelkedő jogalkotási eljárást követően a Tanács végül 2017. október 12. napján elfogadta az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló 2017/1939. Tanácsi (EU) rendeletet (a továbbiakban: Rendelet). A hosszú és rögös út után elérkeztünk az Európai Ügyészség életre hívása pillanatához: az Európai Unió önálló és független vádhatósága most már mindenképpen valahogy és valamikor fel fog állni és megkezdi operatív munkáját.

A több, mint két évtizedes előkészítő munka ellenére mégsem egységes az új intézmény fogadtatása: a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok egy része és a koncepciót támogató szerzők az európai integráció új, meghatározó jelentőséggel bíró vívmányaként üdvözlrik az Ügyészséget,³ míg másik részük kellő óvatosságra és körültekintésre int a Rendelet gyakorlati megvalósításával és az Ügyészség későbbi tényleges működésével kapcsolatban;⁴ a nem részes tagállamok pedig – ugyan egyre csökkenő létszámban – egyenesen egy szükségtelen és túl bonyolult szabályozott, az uniós *acquis*-hoz valójában jelenlegi formájában további értéket nem adó szervezet látnak az EPPO-ban, egyben nemzeti szuverenitásuk esetleges sérelmére figyelmeztetnek.⁵ Megjegyezzük, maga az uniós jogalkotó is tisztában volt azzal, hogy az Ügyészség fogadtatása várhatóan nem lesz egységesen pozitív: az EP Állampolgári Jogi, Bel-és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) részére 2016-ban készített – az akkor hatályos és a jelenlegi szabályozással nagyrészt egyező rendelet-tervezettel kapcsolatos aggályokat részletesen elemző – tanulmányban⁶ már figyelmeztettek arra, hogy az EPPO szabályozása „mindenképpen kritika tárgya lesz, vagy a büntetőügyekben történő elmélyültebb EU-s integráció támogatói, vagy azok részéről, akik jobban ragaszkodnak a tagállamok előjogaihoz a büntetőjog területén”,⁷ ugyanakkor „szükséges észben tartani, hogy az Európai Unió szervezete mindig is progresszív volt, és a lépésről-lépésre

³ Ld. többek között: Věra JOUROVÁ: The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers Money. *EUCRIM–The European Criminal Law Associations' Forum*, 2016/2. 94–99.; Anna ORIOLO: The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *The American Society of International Law's (ASIL) Insights*, vol. 22., issue 4. (2018), a cikk elérhető az alábbi linken: <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-epo-revolutionary-step-fighting>

⁴ Ld. többek között: Roberto E. KOSTORIS: A European Public Prosecutor Office against Eur-financial Crimes: Which Future? *Journal of Eastern European Criminal Law*, no. 2./2015. 27–32.

⁵ Ld. a magyar szerzők közül többek között: Judit MÉSZÁROS – István PÁLYA – László SAJTOS (kísérő: Zoltán PÉTER): Sovereignty vs Efficient Crime-Fighting – The Dysfunctions of Cooperation in Criminal Matters. *Themis Semi-Final A Competition*. Riga, Latvian Judicial Training Centre, 2016.; PEISCH András: A szubszidiaritás elve győz? – Gondolatok az Európai Ügyészségről szóló Bizottsági Rendelettervezetről. *Jogi tanulmányok*, 2014/1. 189–202.; POLT Péter: Az Eurojust és az Európai Ügyész – Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek. Habilitációs tézisek. Budapest, PPKÉJÁK, 2016.

⁶ Anne WEYEMBERGH – Chloé BRIÈRE: Towards an European Public Prosecutor's Office (EPPO). Tanulmány a LIBE-bizottság részére. 2016. [a továbbiakban: LIBE-tanulmány]

⁷ LIBE-tanulmány i. m. 50.

történő megközelítésen alapult⁸. A tanulmány szerint továbbá „az elmélyültebb integrációhoz vezető minőségi lépések megtételére mindig azon különleges pillanatban kerül sor, amikor a körülmények egyesülve legyőzik a nemzeti ellenállás, különösen a nemzeti szuverenitáson alapuló érveit⁹ [Ld. pl. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendeletét az Európai Határ- és Parti Őrség felállításáról.]¹⁰

Éppen ezért a Fabio Giuffrida által készített tanulmányban¹¹ felvetett azon kérdésre érdemes keresni a választ, hogy az EPPO jelenlegi szabályozás szerinti felállításával valójában nem ország nélküli királyt koronázunk-e meg? Barbara Matera, a rendelet-tervezet előadója akként fogalmazott a rendelet-tervezethez írt ajánlásában, hogy „az előadó ugyan nagyratörőbb rendeletet látna szívesen, de úgy véli, hogy a jelenlegi szöveg nagy részben tartalmazza az EP által elvártakat”.¹² A LIBE Bizottság részére készült 2016-os tanulmány erőteljesebb megfogalmazása szerint pedig „megerősített együttműködést képzelni el egy olyan tárgykör kapcsán, ami az EU mint egész érdekeit érinti, inkább ellentmondásosnak tűnik”.¹³

Jelen dolgozat az Ügyészség gyakorlati működésére, így különösen annak kompetenciáira kíván fókuszálni, ezért egyrészt rendszerszintű áttekintést kíván adni az Ügyészség hatásköre, a hatáskör gyakorlás módjai vonatkozásában, ezt követően pedig kritikai elemzés tárgyává teszi a bemutatott szabályozást és arra keresi elsősorban a választ, hogy az EPPO ténylegesen el tudja-e majd látni kítűzött feladatait, elérheti-e céljait. Másképp megfogalmazva: a főnixmadárként¹⁴ is aposztrofált Rendelet vajon alkalmas keretet nyújt-e arra, hogy az Ügyészség beteljesítse Vera Jourová lelkes vízióját, amely szerint „az Európai Ügyészség intézménye sorsfordító változást hoz majd a HÉA-csalások, az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalások és a korrupció ellenes küzdelemben”.¹⁵

⁸ Uo. 8.

⁹ Uo. 53.

¹⁰ Ezzel kapcsolatban ld. Philippe DE BRUYCKER: The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic. *European Papers*, vol. 1., no. 2. (2016) 559–569.

¹¹ Fabio GUIFFRIDA: The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *CEPS Research Report*, no. 3. (2017)

¹² Barbara Matera, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) előadójának 2017. szeptember 29-i ajánlása az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló tanácsi rendeletre irányuló tervezetről (09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255(APP), elérhető az alábbi linken: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0290&language=HU#title2>

¹³ LIBE-tanulmány i. m. 46.

¹⁴ Az Ügyészség „főnixhez” való hasonlításával kapcsolatban ld. S. GLESS: European Public Prosecutor, Eurojust & OLAF – Current State of Affairs & Constitutional Issues. Maastricht (2008.04.23.): *Expert Meeting on The European Prosecution Service*

¹⁵ Ld. a következő sajtóközleményt: *The European Public Prosecutors Office will be a game changer in the way we fight VAT fraud, fraud against EU funds and corruption*; elérhető az alábbi linken: <https://eu2018bg.bg/en/news/284>

2. Az Ügyészség hatásköre

Rátérve az Ügyészség tevékenységét érdemben kijelölő hatásköri rendelkezésekre, a Rendelet 22. cikke szerint az Ügyészség hatáskörrel rendelkezik mindazon bűncselekmények tekintetében, amelyeket a – *nemzeti jogba átültetett* – Európai Parlamenti és Tanács (EU) 2017/1371 irányelv (a továbbiakban: PIF-irányelv) határoz meg,¹⁶ méghozzá tekintet nélkül arra, hogy az adott elkövetési magatartás a nemzeti jogban más típusú bűncselekménynek is minősülhet. A PIF-irányelv 3–5. cikkei a következő bűncselekményeket vonják elsősorban az irányelv hatálya alá: az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás (kötségvetési csalás), az Unió pénzügyi érdekeit érintő aktív és passzív vesztegetés, valamint a hivatalos személy által elkövetett, szándékos hűtlen kezelés és az ezen bűncselekményekhez kapcsolódó pénzmosás. Az Ügyészség ezen felül hatáskörrel rendelkezik a – *nemzeti jogba átültetett* – 2008/841/IB kerethatározatban¹⁷ meghatározott, bünszervezetben való részvétellel kapcsolatos bűncselekmények tekintetében is, ha a bünszervezet által folytatott tevékenység *elsősorban* a PIF-irányelvben említett valamely bűncselekmény elkövetésére irányul (bár ezzel kapcsolatban konkrét rendelkezést a Rendelet nem tartalmaz, csak a preambulumban (56)–(57) bekezdései segíthetik az értelmezését). Végül az Ügyészség jogosult eljárni minden olyan egyéb bűncselekmény tekintetében is, amely *elválaszthatatlanul kapcsolódik* egy, a PIF-irányelv szerint a Rendelet hatálya alá tartozó büntetendő cselekményhez (már most jelezzük: az ‘elválaszthatatlanul kapcsolatos’ vonatkozásában a Rendelet szintén nem tartalmaz tételes előírást, így újftent csak a preambulumban (54)–(56) bekezdései szolgálhatnak iránymutatásul)¹⁸.

Ugyanakkor pragmatikusan a Rendelet korlátozásokat is bevezet a hatáskör tekintetében. Először is a HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételeket érintő csalárd

¹⁶ Megjegyezzük, a PIF-irányelv 3. cikke szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás kiterjed a közbeszerzéshez nem kapcsolódó, a közbeszerzési, a HÉA-alapú, illetve a HÉA-alapú körhinta (*carousel*)-csalásokra – mindezek a Btk. költségvetési csalásának felelnek meg. A 4. cikk (1) bek. szerint pedig az irányelv hatálya alá tartozik az említett bűncselekményekből származó vagyoni előnyhöz kapcsolódó pénzmosás, valamint az ezen deliktumokhoz fűződő bűnszegély, felbujtás, bűnpártolás is.

¹⁷ A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről, HL L 300, 2008. 11. 11., 42–45.

¹⁸ A Rendelet preambulumban (54)–(56) bekezdései szerint:

(54) [...] Az „elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmény” fogalmát a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra tekintettel kell meghatározni, amely a *ne bis in idem* elv alkalmazásához releváns szempontként a lényeges tények azonosságát (vagy a lényegében megegyező tényeket), azaz a térben és időben egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények fennállását írja elő.

(55) [...]

(56) Mindazonáltal az Európai Ügyészségnek akkor is jogában kell hogy álljon, hogy az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények esetében a hatáskörét gyakorolja, ha a szankció mértékét tekintve nem az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény a meghatározó, de az elválaszthatatlanul kapcsolódó másik bűncselekmény kiegészítő jellegűnek tekintendő, mivel az csupán eszközként szolgált az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez, különösen ha ezt a másik bűncselekményt az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez szükséges feltételek megteremtésének elsődleges céljával követték el, például az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez szükséges anyagi vagy jogi eszközök biztosításának, vagy az abból származó nyereség vagy termék biztosításának kizárólagos céljával.

rendszerek keretében megvalósított – ún. *carousel* – csalás tekintetében az Ügyészség csak abban az esetben rendelkezik hatáskörrel, ha a bűncselekmény – eltérően a területi hatályra vonatkozó általános rendelkezéstől – az Unió két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódik, és legalább 10 millió EUR (hozzávetőleg 3,1 milliárd forint) összegű teljes kárt okoz. Másfelől a Rendelet kategorikus tilalmat állít fel a közvetlen nemzeti adókkal kapcsolatos és a hozzájuk elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények tekintetében: ezek semmilyen esetben sem tartoznak az Európai Ügyészség hatáskörébe. Ez a szabály nyilvánvalóan azt célozza, hogy a nemzeti szinten eddig nyomozott költségvetési csalások ne árásszák el az Ügyészséget.

A területi és személyi hatály tekintetében a 23. cikk akként rendelkezik, hogy az Ügyészség hatáskörrel rendelkezik a fenti bűncselekmények esetében, ha: a) azt részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követték el, és/vagy b) valamely tagállam állampolgára követte el, vagy c) a tagállamok területén kívül olyan személy követte el, akire a bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott az Unió személyzeti szabályzata vagy alkalmazási feltételei, mindkét utóbbi esetben feltéve, hogy az érintett tagállam joghatósággal rendelkezik e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el.

Az Ügyészség hatáskörét akként gyakorolja, hogy vagy *nyomozást indít*, vagy *él a saját hatáskörbe vonás jogával*. Az Ügyészség, ha úgy dönt, hogy gyakorolja hatáskörét, akkor elsőbbséget élvez és a nemzeti hatóságok ugyanazon cselekmény vonatkozásában önállóan nem járhatnak el. A 25. cikk (6) bekezdése szerint azonban az Ügyészség és a nemzeti ügyészség közötti *hatásköri vita* esetén a nemzeti szinten a vádhatósági hatáskörök elosztásának kérdésében döntésre jogosult nemzeti hatóságoknak kell döntenüik arról, hogy ki kapja meg a hatáskört az ügyre vonatkozó nyomozás lefolytatására. Az EPPO és a tagállamok közötti hatáskör megosztásra figyelemmel az eljárási jogosultság tehát „liftként mozog mindkét irányba (le-, és felfelé is a nemzeti és a szupranacionális szint között) annak érdekében, hogy az ügy a lehető legmegfelelőbb, vagyis uniós vagy tagállami szinten legyen kezelve”.¹⁹

A fenti tételes rendelkezéseken felül a Rendelet elfogadása óta egyre erősebb igényként merül fel az Ügyészség tárgyi hatáskörének kiterjesztése. így például a 2018. március 26–27. között Szófiában megtartott nemzetközi konferencia²⁰ egyik központi kérdése volt az EPPO kompetenciáinak a terrorizmusra és ahhoz kapcsolódó bűncselekményekre történő kiterjesztése.

3. A lojális együttműködés elve v. tagállami szuverenitás: a hatékony működés Achilles-sarka?

Már a hatásköri rendelkezések fenti rövid bemutatásából is kitűnik az uniós és a nemzeti jog elválaszthatatlan összekapcsolódása,²¹ ugyanakkor az alkalmazási primátusért

¹⁹ LIBE-tanulmány i. m. 20.

²⁰ Ld. az alábbi linken elérhető sajtóközleményt: <https://eu2018bg.bg/en/news/775>

²¹ Vö. „In the complex and multi-level scenario envisaged by the Regulation, where EU and national law are inextricably linked”; ld. Valsamis MITSILEGAS – Fabio GIUFFRIDA: Raising the bar? – Thoughts on

vívott ‘harca’ is, amely végigkíséri a Rendelet egész szabályozását. Jól látható, hogy az Ügyészség hatásköre a PIF-irányelv megfelelő tagállami implementációjához kötött, míg a nyomozati és vádhatósági funkcióinak tényleges gyakorlását szintén elsősorban a tagállamok joga határozza meg.

Ezzel szemben az Unió célkitűzése mindvégig az volt, hogy az Ügyészség által olyan szupranacionális szintre emelt, teljes értékű vádhatóságot hozzon létre, amely az EU egész területén egységesen tud majd fellépni az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szemben – ehhez a célhoz azonban nem állt és jelenleg sem áll rendelkezésre uniós szinten homogén anyagi és eljárásjog sem. Az uniós jogalkotó ezért kénytelen volt kompromisszumra jutni a tagállamokkal és a Rendelet szerint kialakítani egy, az európai és a tagállami jogok összekapcsolódásán alapuló hibrid rendszert. Ennek a kompromisszumnak lett az egyik legszembetűnőbb eredménye az EPPO kizárólagos hatáskörének elhagyása és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök rendszerének bevezetése, ami jól szemlélteti, hogy „a tagállamok meg akarják őrizni szerepüket, mint az eljárás urai”.²²

Másképpen megfogalmazva: a következő fejezetben felvetett szabályozási anomáliák nagyrészt a tagállamok azon akaratának a közvetlen eredményei, hogy az Ügyészséget a lehető legnagyobb mértékig ‘renacionalizálják’,²³ vagyis szabályozását a nemzeti joghoz közelítsék és a lehető legerősebb ellenőrzésük alatt tartásuk tevékenységét. A tagállamok ezen szándéka, a szuverenitásuk és a nemzeti jog alkalmazási elsődlegességének megőrzése iránti igény egy olyan érzékeny és csupán részben harmonizált területen, mint a büntetőjog, látszólag elfogadhatónak tűnik.²⁴

Kérdésként merül fel azonban, hogy a Szerződések rendelkezései értelmében mennyiben fogadható el a tagállamok fenti törekvése, és valójában nem éppen ellentétes-e az Ügyészség kitűzött céljaival. Az Ügyészség felállításának ugyanis – az EuMSz. 325. cikke szerint az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények elleni küzdelem kötelezettsége folytán általánosságban, míg specifikusan az uniós vádhatóság létrehozására a 86. cikk szerint – legitím és egyértelmű Szerződéses jogalapja van. Az EuSz. 4. cikke (3) bekezdésében foglalt ‘lojális együttműködés’ elve szerint pedig a tagállamok kötelesek segíteni az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Nem hiába utal rengeteg helyen²⁵ a Rendelet maga is ezen elv alkalmazására, és mondja ki az 5. cikk (6) bekezdésében, hogy az illetékes nemzeti hatóságok aktívan segítik és tá-

the establishment of the European Public Prosecutor’s Office. *CEPS Research Report*, no. 39. (2017) 21.

²² H. SATZGER: The Future European Public Prosecutor and the National Prosecution: Potential Conflicts and How They Could be Avoided. In: P. ASP (szerk.): *The European Public Prosecutor’s Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*. Stockholm, Stiftelsen Skrifter Utgivna av Juridiska Fakulteten vid Stockholms Universitet, 2015. 75–76.

²³ LIBE-tanulmány i. m. 51.

²⁴ Vö. az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatáról, valamint az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentés elfogadásáról szóló 87/2013. (X. 22.) Ogy. határozat.

²⁵ Vö. általánosságban a kölcsönös együttműködésre utalva a Rendelet preambulum (14) bekezdésében; már konkrétan az Ügyészség tevékenységéhez kapcsolódóan a preambulum (69) bekezdésében, előírva annak messzemenő segítségét valamennyi tagállam, nemzeti hatóság és uniós intézmény számára; a

mogatják az Ügyészség nyomozásait és vádhatósági eljárásait, míg a Rendelet alapján végzett minden cselekményre, gyakorlatra vagy eljárásra a lojális együttműködés elve az irányadó. Ezzel szemben az elv másik oldalát képezi, hogy az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják egymást: az EuMSz. 67. cikk (1) bekezdése szerint az Uniónak tiszteletben kell tartani a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait, amely követelményt a Rendelet preambuluma (80) bekezdése tartalmazza.

Mindezek alapján már önmagában a lojális együttműködés elvének Janus-arcúsága és a tagállamok tényleges együttműködésének bizonytalansága miatt – amint azt az alábbiak szerint látni fogjuk – az Ügyészség hatékony működése valójában a tagállamok kezében van.

4. Kritikai észrevételek az Ügyészség hatásköri szabályozásával kapcsolatban

A hatásköri szabályozás áttekintését követően a legszembetűnőbb sajátosság, hogy az Ügyészség tárgyi hatáskörét nem maga a Rendelet, hanem a PIF-irányelv határozza meg. Az irányelvet azonban a tagállamok jogosultak és kötelesek saját nemzeti jogukba átültetni. Az Ügyészség tárgyi hatáskörének ilyen módon történő meghatározásából, az irányelv sikeres implementációjának bizonytalanságából és az abból fakadó értelmezési nehézségekből számos probléma merül fel.

Polt Péter ezzel kapcsolatban még a Rendelet elfogadása előtt felhívta a figyelmet arra, hogy „a nemzeti implementáció következtében koherencia zavarok léphetnek fel az egyes tagállamok büntető tényállásai között, ami törvényességi problémákat okoz”,²⁶ más megfogalmazás szerint „az egyes tagállamok implementációs intézkedései eltérő kriminalizációs megközelítéshez vezethetnek”,²⁷ míg „ilyen körülmények között pedig kérdéses, hogyan valósul meg a *nullum crimen sine lege* büntetőjogi alapelv”.²⁸

A legegyszerűbben szólva: a PIF-irányelv és a Rendelet szorosan összefonódnak, az irányelv megfelelő átültetése szükséges és elengedhetetlen előfeltételét képezi a Rendelet alkalmazásának.²⁹

Sok kritika³⁰ érte azonban a PIF-irányelvet azért, mert csak minimális harmonizációt vezet be az érintett tényállások tekintetében, vagyis még teljeskörű implementációja esetén is valószínűsíthető, hogy a büntető anyagi jogi rendelkezések továbbra is

határokon átnyúló nyomozás és a büntügyi jogsegély kapcsán a preambulum (109) bekezdésében, a (110) bekezdésében kiemelve az elv kötelező érvényét a nem-részes tagállamok tekintetében.

²⁶ POLT i. m. 39.

²⁷ Daniel FLORE: *Contrôle judiciaire et droit applicable: quelques éléments de réflexion*. In: G. GIUDICELLI-DELAGE – S. MANACORDA – J. TRICOT (SZERK.): *Le contrôle judiciaire du Parquet euro, modèles, enjeux*. Párizs, Société de législation comparée, 299 p. Nécessité-308.; MITSILEGAS–GIUFFRIDA i. m. 9.

²⁸ POLT i. m. 31.

²⁹ Ld. a LIBE-bizottság 2016. november 29-i vitáját, ahol többször kihangsúlyozták a Rendelet és a PIF-irányelv ilyen szoros kapcsolatát.

³⁰ Ld. többek között: John A. E. VERVAELE: *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office*. *ERA Forum*, vol. 15., no. 1. (2014) 97.; Rosaria SICURELLA: *The Material Scope of the EPPO. A Critical Overview of Treaty Provisions and Draft Proposals*. In: C. NOWAK (szerk.): *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*. Milánó, Wolters Kluwer–CEDAM, 124.

töredezettek és tagállamonként különbözőek maradnak. A LIBE-bizottság tanulmánya szerint a PIF-irányelvre történő hivatkozás azonban az EuSz. 4. cikk (2) bekezdése és az EuMSz. 67. cikke szerint mégiscsak ‘érthető megoldás’. Maga a tanulmány is kiemeli, hogy „ugyanakkor a tárgyi hatáskör egységes meghatározásának hiánya kétségeket ébreszt az EU alapvető elveivel való összhang tekintetében, így különösen a legalitás és a jobbiztonság elvei vonatkozásában”.³¹ Nyilvánvaló, hogy az az erőteljesebb álláspont tűnik helyesnek e körben, amely arra figyelmeztet, hogy a tagállami szabályozások különbözősége „veszélyezteti az Ügyészség tevékenységének hatékonyságát, hiszen az – akár csak egyetlen ügy esetében – ahhoz vezet, hogy az Ügyészségnek a büntető anyagi jogi szabályok egész variációjával kell foglalkoznia”.³²

Szükséges kitérni arra is, hogy a Bizottság elképzelése szerint az Ügyészség szervezete 2020. novemberére feláll, a Rendelet 120. cikk (2) bekezdésének 2. és 3. albekezdése szerint azonban Ügyészség a ráruházott nyomozási és vádhatósági feladatokat a Bizottság határozatában – az Európai Főügyész javaslatának figyelembevételével – megállapítandó időponttól kezdve látja el, ami nem lehet a Rendelet hatálybalépésének időpontjától számított három évnél korábbi időpont. A PIF-irányelv tagállami implementációjának pedig 2019. július 6. napjáig kell megvalósulnia, míg a harmonizáció eredményeit, vagyis a tagállamok által megtett lépéseket értékelő első jelentését a Bizottság csak 2021 júliusában lesz köteles benyújtani. A korlátozás látszólag megfelelő biztosítékot nyújt arra, hogy az Ügyészség ne végezzen érdemi tevékenységet ‘légüres térben’. Meglátásunk szerint azonban egyrészt kérdéses, hogy valójában az összes tagállam be fogja-e tartani az implementációs határidőket, másfelől aggályos, hogy a Bizottság értékelő jelentése hiányában az Ügyészség szinte ‘vakon’ fogja megkezdeni operatív tevékenységét, hiszen érdemi – a tagállami jelentésektől független, objektív és összehasonlítható – információ nem áll majd rendelkezésére a tevékenységének anyagi jogi alapját megeremtő PIF-irányelv tényleges átültetéséről. Érdemes megemlíteni, hogy az uniós jogalkotó – feltehetőleg észlelve az irányelvvél kapcsolatos aggályokat – külön jelentéstételi kötelezettséget ír elő³³ a Bizottság számára az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítését célzó általános célkitűzés mentén.

A Bizottság eredeti elképzeléséhez képest jelentős változást hozott a Rendelet azzal, hogy nem biztosít kizárólagos hatáskört valamennyi, a PIF-irányelv szerinti bűncselekmény vonatkozásában az Ügyészség számára. Helyette ‘csak’ a tagállami hatóságokkal megosztott hatásköröket állapít meg az EPPO elsődlegessége mellett azzal, hogy az Ügyészséget megilleti a saját hatáskörbe vonás joga,³⁴ ugyanakkor bizonyos esetekben tartózkodik hatáskörének gyakorlásától.³⁵ Polt Péter ezzel kapcsolatban arra figyelmeztet, hogy a hatáskörbe vonás gyakorlására, illetve az attól való tartózkodásra irányadó

³¹ LIBE-tanulmány i. m. 23.

³² Katalin LIGETI: Approximation of substantive criminal law and the establishment of the EPPO. In: F. GALLI – A. WEYEMBERGH (szerk.): *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*. Brussels, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2013. 82.

³³ PIF-irányelv 18. cikk (4)–(5) bekezdései.

³⁴ Rendelet 27. cikk.

³⁵ Rendelet 25. cikk (3) bek., 27. cikk (7)–(8) bekezdései.

szempontokra figyelemmel „változatlanul látszik az opportunitás térnyerése a legalitás rovására”.³⁶

A Rendelet 22. cikk (3) bekezdése szerint továbbá az Ügyészség járulékos hatáskörébe tartozik minden olyan egyéb bűncselekmény is, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik egy, az unió pénzügyi érdekeit közvetlenül sértő büntetendő cselekményhez. Az Ügyészség akkor jogosult ezen kiegészítő hatáskörét gyakorolni, ha a pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény legalább olyan súlyos, vagy súlyosabb szankciókkal büntetendő, mint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó más bűncselekmény, vagy az Unió költségvetésének legalább olyan nagyságú, vagy nagyobb kárt okoztak, mint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó más bűncselekménnyel másik sértett esetében. Ezzel azonban az Ügyészség túlterjeszkedik az EuMSz. 86. cikke szerinti hatáskörén, így a kiegészítő hatáskör kritikusai abban „egy újabb módját látták a nemzeti szuverenitás erodálásának”.³⁷ Megjegyzendő, hogy a hatékonyság és a tisztességes eljárás követelményei – így az eljárások ésszerű időben történő befejezéséhez való jog – szempontjából elfogadható (volna) az Ügyészség járulékos hatásköre, de a Rendelet megfogalmazása miatt gyakorlati szempontból sokkal inkább aggályos az, hogy mi alapján állapítható meg az ‘elválaszthatatlan kapcsolódás’. A Rendelet ezzel kapcsolatban tételes rendelkezést nem tartalmaz, a preambulum (54)–(56) bekezdései szolgálnak e körben támpontul. Ezek szerint az ‘elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmény’ fogalmát a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra tekintettel kell meghatározni, amely a *ne bis in idem* elv alkalmazásához releváns szempontként a lényeges tények azonosságát (vagy a lényegében megegyező tényeket), azaz a térben és időben egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények fennállását írja elő. Pontatlannak tűnik ez a megfogalmazás, hiszen eltérő bűncselekmények esetén nehezen képzelhető el a lényeges tények teljes azonossága, hacsak nem az alaki halmazat eseteire gondolunk.

A hatáskör gyakorlás során figyelembe kell majd venni, hogy melyik bűncselekmény a ‘meghatározó’, amit a bűncselekmény súlyossága határoz meg. A bűncselekmény súlyosságát pedig a preambulum (55) bekezdése szerint alapvetően a maximálisan kiszabható szankció tükrözi.³⁸ Kiegészítő jelleggel azonban biztosítani kell a hatáskör gyakorlását az Ügyészségnek akkor is, ha – ugyan a szankció mértéke szerinti összehasonlítás alapján nem járhatna el –, de a kapcsolódó bűncselekmény a PIF-bűncselekmény eszköz-cselekménye volt. Hangsúlyozzuk azonban, hogy mind az ‘elválaszthatatlanul kapcsolódó’ bűncselekmények tényállását, mind azok büntetési tételét alapvetően a nemzeti jog határozza meg. A járulékos hatáskör gyakorlása tehát még a LIBE-bizottság tanulmánya szerint „sem lesz könnyű és feltehetőleg feszültségekhez fog vezetni az Ügyészség és a nemzeti hatóságok között”.³⁹ Ráadásul az Ügyészség és a nemzeti hatóságok közötti hatásköri vita esetén pedig főszabály szerint a nemzeti jog alapján ilyen esetekben eljáró hatóság dönt, vagyis a szupranacionális Ügyészség hatásköreinek tényleges gyakorlása

³⁶ POLT i. m. 47.

³⁷ MITSILEGAS–GIUFFRIDA i. m. 9.

³⁸ Ezt a szabályozást a Rendelet 25. cikk (3) bekezdése egészíti ki az okozott kár nagyságának figyelembevételével.

³⁹ LIBE-tanulmány i. m. 26.

nagyban a nemzeti hatóságok döntésétől fog függeni – alapvetően uniós szintű bírósági felülvizsgálat nélkül, még ha a Rendeletnek primátusa is van.

A tagállamok részéről igen nagy ellenállásba ütközött az, hogy az Ügyészség hatásköre kiterjed a HÉA-csalásokra is, ahhoz azonban mind az EP, mind a Bizottság erősen ragaszkodott, hiszen az Ügyészség létrehozásának ez az egyik legfőbb hivatali indoka. Mindemellett a jogalkotási procedúra során hozta meg a Bíróság a Taricco-ítéletet,⁴⁰ amelynek egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a HÉA-csalás – még az előző, a PIF-irányelvvel leváltott – a PIF-egyezmény hatálya alá tartozik, vagyis indokolt, hogy az Ügyészség hatásköre kiterjedjen ezen bűncselekményekre is. Kompromisszum született e körben is: az Ügyészség csak azon HÉA alapú csalások esetén járhat el, amelyek kettő vagy több tagállamot érintenek és legalább 10 millió euró kárt okoztak.⁴¹ Ezen felül a tagállamok kérésére a 22. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy a Rendelet nem érinti a tagállamok adóhatóságainak felépítését és működését. Jól érzékelhető a létrejött köztes megoldásból, hogy a tagállamok „meglehetősen korlátozott hajlandóságot mutatnak arra, hogy elveszítsék irányító szerepüket ezen ügyek felett”.⁴²

Az EuMSz. 86. cikk (4) bekezdése szerint az Európai Tanács egyhangú határozatával – az Európai Parlament egyetértésével és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően – dönthet arról, hogy az Ügyészség hatáskörét az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeken felül a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre is kiterjessze, erre a Rendelet preambuluma (11) bekezdése is utal. A hatáskör esetleges ilyen módon történő kiterjesztése a közelmúltban vált aktuális kérdéssé, hiszen az Európai Parlament – főleg a 2015-2016-os terrortámadásokat követően –, többször is kiállt az elképzelés mellett.⁴³ Ezt követően Jean-Claude Juncker, a Bizottság elnöke tért ki 2017. szeptember 13-ai ‘Az Unió helyzete – 2017’ című beszédeiben az Európai Ügyészség hatáskörének kibővítésére a terrorizmus elleni küzdelem területére. Ezen előzményeket követően a Szófiában megrendezett, az EPPO-t érintő kérdésekkel is foglalkozó nemzetközi konferencia⁴⁴ egyik sarkalatos kérdése volt az Ügyészség kompetenciáinak kiterjesztése.

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy a részes tagállamok és az uniós aktorok között egyetértés mutatkozik az Ügyészség hatáskörének a terrorizmusra történő kiterjesztése tekintetében – annak ellenére, hogy még jelenlegi kompetenciáinak határai sincsenek a szükséges mértékben tisztázva. Nem vitatva a terrorizmus elleni egységes és vissza-

⁴⁰ C-105/14. sz. ügy: A Bíróság (nagytanács) 2015. szeptember 8-ai ítélete az Ivo Taricco és társai elleni büntetőeljárásban, a Tribunale di Cuneo (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján [ECLI:EU:C:2015:555]. Ezzel kapcsolatban ld. pl. Emmanouil BILLIS: The European Court of Justice: A ‘Quasi-Constitutional Court’ in Criminal Matters? The Taricco Judgment and Its Shortcomings. *New Journal of European Criminal Law*, vol. 7., no. 1. (2016) 20–38.

⁴¹ Szemben az EP és a Bizottság álláspontjával, akik a korlátozás legfeljebb 5 millió euróban történő meghatározását tartották volna indokoltnak. Ld. a LIBE-Bizottság 2016. november 29-i vitáját.

⁴² MITSILEGAS–GIUFFRIDA i. m. 9.

⁴³ MITSILEGAS–GIUFFRIDA i. m. 10.

⁴⁴ Ld. a „The European Chief Public Prosecutor’s election procedure is expected to start in June 2018, as announced at an international conference held in Sofia” c. sajtóközleményt, ami az alábbi linken érhető el: <https://eu2018bg.bg/en/news/775>

tartó erejű fellépés szükségességét, kérdéses, hogy adott esetben egy ilyen változtatás valóban elérné a célzott hatást, vagy éppen azzal ellentétes eredményre vezetne. A két, egymástól teljes mértékben különböző hatáskör párhuzamos kezelése és gyakorlása feltehetőleg még nagyobb terhet róna az egyébként is meglehetősen bürokratikus kialakított szervezetre. Erre való figyelemmel az Ügyészség hatásköreinek ilyen irányú kiterjesztése mindenképpen a szervezeti felépítésének és eljárási rendjének újragondolását teszi szükségessé: nehezen képzelhető el, hogy az eredetileg az Unió pénzügyi érdekeit sértő – vagyis jellemzően ún. ‘fehér-galléros’ – bűncselekmények üldözésére létrehozott szerv jelenlegi formájában hatékonyan tudna fellépni a terrorista cselekmények ellen, amelyek elleni fellépés a nemzeti hatóságok esetében is eltérő krimináltaktikát, képzést és irányítást igényel. Ha azonban ez megvalósulna, akkor csak egy lépés választ el attól, hogy a nemzeti hatóságok kezében és kizárólagos szuverenitási területen lévő hírszerzés, operatív nyomozás is uniós radarernyőre kerüljön.

5. Összegzés

Az Ügyészség jelenlegi hatásköri szabályozásával kapcsolatos kritikai következtetéseket röviden az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- 1.) Az Ügyészség hatáskörét a PIF-irányelv jelöli ki, így annak eredményes és teljeskörű implementációja előfeltételét képezi az EPPO működésének, ami pedig ténylegesen szinte csak a tagállamokon múlik.
- 2.) Másfelől még a PIF-irányelv megfelelő átültetése esetén sem kerülhetők el teljes mértékben a tagállamok jogrendszerei közötti különbségek.
- 3.) Ráadásul az Ügyészség és a tagállami hatóság közötti hatásköri vita esetén is főszabály szerint a nemzeti eljárásjog szerint erre kijelölt hatóság jár el.
- 4.) Az Ügyészség hatásköreinek esetleges kiterjesztése pedig több megfontolás alapján is idő előttinek, így egyelőre célszerűtlennek tűnik.
- 5.) Ezen felül, még a PIF-irányelv megfelelő átültetését feltételezve is, az Ügyészség nyomozására és a vádemelés kérdésében való döntésre nagyrészt, míg a bíróság előtti eljárásra teljes mértékben a nemzeti jog lesz alkalmazandó: ez újfent a szabályozás fragmentáltságához vezet.

Összességében a Rendelet szerint túl sok releváns kérdés tekintetében alkalmazandó a nemzeti jog, ami ugyan a tagállamok azon akaratának maradéktalanul megfelelő, hogy minél nagyobb mértékben megőrizték szuverenitásukat, de akadályozza az Ügyészség feladatainak hatékony és egységes ellátását. Ezen felül minél több helyen alkalmazandó a nemzeti jog az Ügyészség hatásköreire és tevékenységére, az annál inkább vesztít szupranacionális jellegéből.⁴⁵ A tagállamok különböző jogrendszereiből adódó eltérések pedig szükségszerűen töredeztették a szabályozást.

A dolgozat elején felvetett kérdésre egyelőre tehát nem adható konkrét választ: az Ügyészség hatékony működése valójában leginkább a tagállamok együttműködésétől, így politikai akaratától, az európai szinten egységes és hatékony bűnüldözés iránti tényleges elköteleződésétől függ.

⁴⁵ GUIFFRIDA i. m. 38.

