



Az Európai Ügyészség mint magyar nyomozó hatóság?¹

The European Public Prosecutor's Office as a Hungarian investigating authority?

Márton Balázs

doktorandusz
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar,
Rendészettudományi Doktori Iskola
marbal@t-online.hu



Magyar
Tudományos
Adatbázis
Rendszer



Absztrakt

Cél: Az Európai Ügyészséghez (a továbbiakban: EPPO) történő csatlakozás nélkül is kiküszöbölhetők az EPPO tárgyi hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt folytatott eljárásokban a közváddal kapcsolatos esetleges és vélt hiányosságok, anélkül, hogy az állami szuverenitás sérelmével számolni kellene.

Módszertan: Az EPPO-t létrehozó uniós, illetve a büntetőeljárás rendjét és résztvevőit meghatározó nemzeti jogszabályok, valamint az implementáció tagállami tapasztalatainak elemző-értékelő összevetésével gondolatkísérlet végezhető az EPPO feltételezett helyéről és hozzáadott értékéről a magyar büntetőeljárásban a vádemeléssel bezárólag.

Megállapítások: Az EPPO 2021. június 1. napjától kezdte meg tényleges, operatív működését 22 uniós tagállam részvételével. A többszintű szerv a delegált európai ügyészeken keresztül kapcsolódik a tagállami büntető igazságügyi rendszerekhez. A magyar büntető igazságügy rendszerében az EPPO az ügyészség szervezetében és annak infrastrukturális és humán erőforrásaira építve találná meg a helyét, nyomozásai pedig leginkább a magyar ügyészségi nyomozásnak felelnének meg. Tekintve, hogy a büntetőeljárás szabályai az Európai Unió nem harmonizált jogterületéhez tartoznak, az EPPO hozzáadott értéke a hatáskörébe

1 A mű a TKP2020-NKA-09 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



tartozó bűncselekmények esetén a tagállami ügyész részére biztosított közvád-monopólium EPPO-nak történő részleges átengedésében áll. Ez ugyanakkor Magyarországon politikai fenntartáshoz vezetett.

Érték: Megfontolt jogpolitikai célkitűzés mentén, elsősorban büntetőeljárási jogi módosításokkal az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének elvi szintje azonosra emelhető az EPPO-hoz csatlakozott tagállamokéval az EPPO-hoz történő csatlakozás nélkül.

Kulcsszavak: Európai Ügyészség, európai ügyész, európai büntetőjog, nyomozó hatóság

Abstract

Aim: The possible and perceived deficiencies in connection with the public prosecutions in the criminal procedures regarding those crimes falling under the competence of the European Public Prosecutor's Office (hereinafter: EPPO) would be eliminated without the accession to the EPPO and prejudice of the state sovereignty.

Methodology: Through the analysis and assessment of the national systems of criminal procedures and that of the EPPO regulation together with the experience of its implementation, it is possible to create up a hypothetical scenario about the possible place and added value of the EPPO in the Hungarian criminal procedure until the indictment.

Findings: The EPPO has started its effective operation with the participation of 22 EU Member States from 1 July 2021. The EPPO constitutes a two-tier system that connects with the criminal justice systems of the Member States through European Delegated Prosecutors. Accordingly, the EPPO would find its place presumably within the Hungarian public prosecutor's office and would build on its infrastructure and human resources, furthermore its investigation would be similar to the Hungarian form of special investigations conducted by the public prosecutor. Given that the rules of the criminal procedures are not harmonized within the European Union, the essence of the EPPO's added value regarding the crimes under its competence would be the fracture of the monopoly of public prosecution through the transfer of public powers which is otherwise entitled to the national public prosecutor. However, this has led to political reservations in Hungary.

Value: The theoretical level of the protection of the financial interests of the European Union may increase to the same level of those Member States joined to the EPPO by pursuing reasonable objectives in legal policy, in particular with the amendment of the law on criminal procedure.

Keywords: European Public Prosecutor’s Office, European Prosecutor, European Criminal Law, investigative authority

Az Európai Ügyészségről

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) önálló szerveként 2021. június 1. napjától működő Európai Ügyészség (a továbbiakban: EPPO²) a világon jelenleg az egyetlen – nem föderális állam alkotmányos berendezkedésének részét képező – szupranacionális ügyészségi szervezet. Az EPPO célja, hogy büntetőjogi eszközökkel nyújtson hatékony védelmet az EU pénzügyi érdekeit érintő meghatározott bűncselekmények ellen. Az EPPO létrehozását támogató szakemberek ezt a hatékonyságot oly módon látták megvalósíthatónak, hogy az ügynevezett PIF irányelvben³ meghatározott, uniós költségvetést sértő bűncselekmények⁴ esetére kizárólagos hatáskört biztosítanak az EPPO részére, vagyis az e bűncselekményekre tekintettel folytatott nyomozást, vádhatósági eljárást és az elkövetők bíróság elé állítását kiemelik a tagállamok büntető igazságszolgáltatási hatásköre alól.⁵ Ennek velejárója a tagállami szuverenitás magját képező állami büntetőhatalom (ius puniendi) mozgásba hozatalának jogát jelentő közvádloi monopólium csonkítása az összeurópai érdek, jelen esetben az integráció pénzügyi érdekeinek védelme céljából.

Az EU működéséről szóló szerződésben korábban rögzített eredeti elgondolás szerint a tagállamok képviselőit tömörítő EU Tanácsa egyhangúlag – az Európai Parlament egyetértésével – dönthetett volna arról, hogy az EU büntető igazságszügyi együttműködési ügynökségét, az Eurojustot Európai Ügyészséggé alakítja.⁶ Több blokkoló tagállam miatt az egyhangú döntés meghiúsult, így a cél elérésére

2 European Public Prosecutor’s Office.

3 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

4 A 2017/1371 irányelv 3. cikke arról rendelkezik, hogy a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az EU pénzügyi érdekeit érintő, szándékosan elkövetett, csalás jellegű magatartások bűncselekménynek minősüljenek. Az EU pénzügyi érdekeit sértő cselekmények érinthetnek közbeszerzéshez kapcsolódó és ahhoz nem kapcsolódó kiadásokat, a hozzáadott érték (héta) alapú saját forrásokból származó és azoktól eltérő bevételeket. A közös héarendszer tekintetében az irányelv csak annak súlyos megsértése esetén alkalmazandó, ami alatt olyan szándékos cselekmények vagy mulasztások értendők, amelyek az EU két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódnak, és legalább tízmillió euró összegű teljes kárt okoznak. Az irányelv az egyéb, az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekhez – leggyakrabban – kapcsolódó cselekmények bűncselekménnyé nyilvánítására is kiterjed, így az aktív és passzív vesztegetésre, a pénzmosásra és a hűtlen kezelésre.

5 A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről, 4. cikk.

6 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ) 86. cikk (1).

maradt a bel- és igazságügyi területen legalább kilenc tagállam megállapodása esetén elérhető megerősített együttműködés intézményének igénybevétele.⁷ A 2017-es megerősített együttműködésről szóló javaslatot előterjesztő tagállami kör később bővült, viszont a szervezet 2021-es működése megkezdésének időpontjában még öt tagállam tartotta fent azon döntését, mely szerint kimarad/nem csatlakozik az EPPO-ból/hoz.⁸ Az öt tagállam közül kettő, a Dán Királyság és Írország, különböző mértékben ugyan, de kimaradnak (opt-out) a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést is felölelő szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségből, tehát e tagállamok csatlakozása valószínűleg később sem jön szóba. Magyarország, Lengyelország és a Svéd Királyság belpolitikai döntés alapján nem csatlakozott. Magyarország és Lengyelország elsősorban szuverenitásuk korlátozását kívánják ily módon elkerülni, amellett, hogy a szervezet működésének kereteivel kapcsolatban megfogalmazott bizonyos aggályokat is osztják (URL1).⁹ A magyar és lengyel szuverenitási fenntartások politikai döntések, amelyek mélyrehatóbb értékelése túlmutatna vizsgálódásunk jogi dimenzióján, a szabályozással összefüggésben megfogalmazott szakmai kritikák tárgyalása pedig nem célunk.

A magyar-lengyel fenntartáshoz képest a svédeket tekintve némileg más a helyzet. Bár eleinte itt is belpolitikai okok vezettek a csatlakozás elutasításához, a legutóbbi kormányzati kommunikáció és sajtóhírek arra engednek következtetni, hogy 2023-ban a Svéd Királyság csatlakozhat az EPPO-hoz (URL2). Figyelemre méltó azonban a svéd parlament (Riksdag) korábbi indokolással ellátott véleménye, melyet még az Európai Bizottság EPPO-t előírányzó kezdeti, 2013-as javaslatát követően fogadott el, és amelyben kimondták, hogy nem lenne elég hozzáadott értéke Svédországban az EPPO-hoz történő csatlakozásnak, tekintve, hogy az érintett tárgykörrel kapcsolatos vádemelések enélkül is kiválóan működnek, ráadásul a javaslat alapján előírányzott hatásköröket is túlzónak tartották.¹⁰

Megfontolásra érdemesnek tartjuk annak az átfogó értékelését, hogy az EPPO miképpen illeszkedik a tagállami büntető igazságügyi rendszerekhez, és Magyarországot tekintve, a jelenlegi körülmények mellett, feltehetőleg hogyan

7 EUMSZ 86. cikk (1).

8 2017/1939 rendelet 8. cikk; Hollandiának az Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatos megerősített együttműködésben való részvétele megerősítéséről szóló 2018. augusztus 1-i 2018/1094 bizottsági (EU) határozat; Máltának az Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatos megerősített együttműködésben való részvétele megerősítéséről szóló 2018. augusztus 7-i 2018/1103 bizottsági (EU) határozat.

9 87/2013. (X. 22.) OGY határozat az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet vonatkozásában a szubsidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatáról, valamint az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentés elfogadásáról.

10 Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslat szubsidiaritásvizsgálatáról szóló Riksdag Igazságügyi Bizottság 2013/14:JuU13 számú nyilatkozata.

idomulna a magyar büntetőeljárás intézményrendszerébe. Ennek alapja egy gondolatkísérlet, arra nézve, hogy ha Magyarország most és nagyjából változatlan feltételek mellett az EPPO részesévé válna, akkor minden valószínűség szerint hol és miként találhatná meg a szerv a helyét a magyar büntetőeljárás rendjében. Kitérünk az EPPO ügyészséghez való képzeletbeli viszonyára az ügyészség büntetőeljárásban betöltött súlyponti szerepe és közvádmonopóliuma miatt, illetve azért, mert ahogy látni fogjuk, az EPPO maga is egy tisztán ügyészi szerv. Az értékelésből levont következtetések közelebb vihetnek azon kérdés megválaszolásához, hogy az uniós költségvetést sértő bűncselekmények üldözése során mely területen és milyen hozzáadott érték lenne várható az EPPO-tól. Vizsgálódásunk a büntetőeljárás kezdeti szakaszára koncentrálna a vádemeléssel bezárólag.

Az EPPO alapszabályát képező uniós rendelet a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó, mindazonáltal az implementációjához nyilvánvalóan számos jogszabály kiterjedt módosítása volna elengedhetetlen. Mindenekelőtt az Alaptörvényé, mely egyértelműen rögzíti, hogy Magyarországon az állam büntetőigényének kizárólagos – tehát egyedüli – érvényesítője az ügyészség.¹¹ Azaz az ügyészséget illeti a közvádmonopólium. Amellett, hogy gondolatmenetünk szempontjából irreleváns, a terjedelmi korlátok miatt is mellőzzük egy esetleges csatlakozás különböző jogági kodifikációs vellejáróinak részletes taglalását.

Az Európai Ügyészség és a tagállami büntető igazságügyi rendszerek kapcsolódási pontjáról

Az EPPO működési modelljének nagyvonalú áttekintése elengedhetetlen ahhoz, hogy érthetővé váljon konnektivitása a tagállami büntető igazságügyi rendszerekkel. Az EPPO létezését támogató fő argumentum szerint az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények büntetőjogi üldözésével kapcsolatos cél eléréséhez nem minden esetben elégséges az, ha ennek eszköze kizárólag a tagállami hatóságok kezében van. A tagállamok ezt egyedül, főleg az e bűncselekmények elkövetőivel szembeni tagállami vádhatósági eljárások fragmentáltsága miatt, nem tudják megvalósítani, ez uniós szinten jobban megvalósítható.¹² Míután az uniós jogalkotó alátámasztja, hogy miért indokolt „kivonni” a tagállamok büntető hatásköre alól az eszközt, a szubszidiaritás elvére hivatkozik. Nincs kellően alátámasztva ugyanakkor az, hogy egy továbbra is tagállamonként

11 Magyarország Alaptörvénye, 29. cikk (1).

12 2017/1939 rendelet (12).

széttöredezett eljárásjogi környezetben pusztán a vádemelés jogának elvonása mennyiben járulna hozzá a hatékonyság növekedéséhez. Ami pozitívként értékelhető, hogy az Európai Bizottság eredeti, 2013-as javaslatához képest – amelyben az Európai Ügyészséget egy olyan centralizált uniós szervként vázolták fel, amelyben a tagállamokban feladatot ellátó delegált európai ügyészek a szervezetet vezető európai ügyész kizárólagos irányítása alatt, szervesen és „vegytisztán” az Európai Ügyészséghez tartoztak volna a nemzeti ügyészségi szervektől teljesen függetlenül¹³ – a jelenlegi modell egy decentralizáltabb, hibrid, többszintű struktúra irányában történő elmozdulás eredménye. A megvalósult szerkezetben kettő szint létezik párhuzamosan (multilayered structure) (PE 527.399 számú tanulmány, 2016). A szupranacionális uniós szinthez tartozik a főügyész és a tagállamonként egy-egy, azaz összesen 22 európai ügyész. Míg a decentralizált – ami a valóságban sokkal inkább dekoncentrált tagállami – szintet a (legalább tagállamonként kettő-kettő) delegált európai ügyészek alkotják akként, hogy a delegált európai ügyészek különleges jogállásuk ellenére mindvégig megmaradnak a tagállami hatóságuk tagjának, ily módon kettős pozíciót elfoglalva (wearing a 'double-hat') (PE 621.806 számú tanulmány, 2019). A delegált európai ügyészek azok a „láncszemek”, akik a tényleges és operatív kapcsolódási pontot jelentik a tagállam büntető igazságügyi rendszere és az EPPO között. Ehelyütt nem kívánjuk részletesebben elemezni a delegált európai ügyész EPPO-ban betöltött jogállásának részletszabályait és az EPPO rendelet ezzel kapcsolatos ellentmondásait.¹⁴ Sokkal inkább a kettős viszonyrendszer tagállami oldalára figyelünk.

Az uniós jogalkotó determinálja az említett viszonyrendszer tagállami „foglatát” azon jogszabályi rendelkezéseiben, amelyekben kimondja, hogy a delegált európai ügyészek az őket jelölő tagállamok ügyészi vagy bírói karának aktív tagjai maradnak, valamint a nemzeti ügyészekkel azonos jogkörökkel rendelkeznek a nyomozás, a vádhatósági eljárás és az ügyek bíróság elé vitele tekintetében.¹⁵ Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy az EPPO a tagállam büntető igazságügyi rendszerében valamely nemzeti ügyészségen belül találja meg a helyét, azaz bizonyos, hogy nem kereshetjük a tagállamok tisztán nyomozó hatósági jogkörökkel felruházott (például rendészeti) szervei között. Már csak azért sem, mert a klasszikus értelemben vett rendészet a közigazgatás egy speciális ágazatához és nem az igazságügyhöz tartozik, még akkor sem, amikor a büntető igazságszolgáltatással összefüggésben, pontosabban annak érdekében

13 A Bizottság „Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról” című, 2013. július 17-i javaslata [COM(2013) 534 final].

14 2017/1939 rendelet (6) és (32).

15 2017/1939 rendelet 13. cikk (1).

gyakorolja a bűnüldözési hatásköreit, ami a nyomozó hatósági feladatok ellátásában testesül meg (Ficzere, 1997).

Bár az EPPO rendelet alapján az uniós jogalkotó azt is engedi, hogy a delegált európai ügyészt a bírói kar aktív tagjai közül jelöljék¹⁶, magyarán tagállami bírák lehessenek a delegált európai ügyészek és így a tagállami bíróságok is jelenthessék az EPPO-val a kapcsolódási pontot, ennek némileg ellentmond, hogy a delegált európai ügyésznek legalább a nemzeti ügyésszel azonos jogkörökkel kell rendelkeznie, ráadásul kifejezetten a nemzeti ügyészségi hivatalaikba kell, hogy betagozódjanak.¹⁷ A bírák említésével az uniós jogalkotó feltehetően azon akkuzatórius vonásokkal rendelkező büntetőeljárású modellekre kívánt figyelemmel lenni, amelyben a nyomozás ura nem az ügyész, hanem az úgynevezett vizsgálóbíró (juez de instrucción), ahogyan ez például Spanyolországban van (David Vilas Álvarez, 2018).

A tagállami büntető igazságügyi rendszerek az EPPO európai dimenziót jelentő részével tehát a delegált európai ügyészek mint egyfajta „csatlakozók” segítségével, a tagállami ügyészségeken keresztül kapcsolódnak össze. Mindazonáltal európai kitekintésben az alapjaiban eltérő államszerkezetek (például egységes állam vagy föderális állam stb.) és eltérő ügyészségi modellek miatt még így is igen változatos képet kapunk arról, hogy a delegált európai ügyészek szervezetileg pontosan hol helyezkednek el. Példának okáért addig, amíg Németországban – ahol az ügyészségek tartományi szinten szerveződnek (URL3) – jogszabálymódosítás szükségeltetett ahhoz, hogy a 11 német delegált európai ügyész az egész országra kiterjedő illetékességgel bírasson (URL4), az unitárius Horvátország centralizált ügyészségi rendszerében ilyen kérdés nem merült fel.

Az EPPO létrehozásával nem volt cél a tagállamok bünyügyi nyomozások megszervezésére vonatkozó nemzeti rendszereinek sérelme.¹⁸ Az elgondolásnak megfelelően az EPPO büntetőeljárások feletti valós hatalmának esszenciája a delegált európai ügyészen keresztül a tagállam jogrendszerébe becsatornázott utasítási és döntési jogban nyilvánul meg¹⁹, valamint abban, hogy a szerv végső soron dönthet az egész eljárás saját hatáskörbe vonásáról. Ez utóbbi – amellet, hogy több szakmai kritika ennek homályosságát és a kellő jogi biztosítékok szempontjából hiányos megfogalmazását érinti (Karas, 2020), a gyakorlatban azt jelenti, hogy a delegált európai ügyész maga nyomoz vagy a tagállami hatóságokkal nyomoztat, természetesen a felettese – azaz az európai ügyészek – folyamatos tájékoztatása mellett és iránymutatásai alapján.

16 2017/1939 rendelet 14. cikk (2) a).

17 2017/1939 rendelet 96. cikk (6).

18 2017/1939 rendelet (15).

19 2017/1939 rendelet 13. cikk (1)-(2).

Ezek szerint előállhat olyan helyzet, hogy a delegált európai ügyész a nyomozó hatóság hatáskörébe tartozó nyomozási cselekményeket maga végeztet, például tanút hallgasson ki, bizonyítékot foglaljon le stb. Alappal merül fel a kérdés, hogy tekinthetjük-e nyomozó hatóságnak az Európai Ügyészséget és a delegált európai ügyészt. Előrevetítjük, hogy a kérdés adekvát módon történő megválaszolása általánosságban nem lehetséges, aminek több oka is van. Először is nincs olyan uniós jogi norma, amely a tagállami nyomozó hatóság fogalmára nézve egységes meghatározást tartalmazna. Valószínűleg a 22 csatlakozott tagállam egymástól többnyire javában különböző büntetőeljárás-terminus technicusának összevetése sem vezetne egységes fogalom meghatározáshoz, illetve, ha mégis ahhoz vezetne, akkor sem lenne helyes e közös definíció elfogadása, hiszen – minthogy az uniós jog egy sui generis jogrend, amelynek primátusa van a tagállami jog felett – a nemzeti jogi norma uniós jogszabály értelmezésére nem feltétlenül alkalmas. Következésképpen a kérdés csak úgy nyer értelmet, ha azt egy-egy konkrét tagállamra vonatkoztatva tesszük fel. Például, hogy a magyar büntetőeljárás jog alapján tekinthetnénk-e nyomozó hatóságnak az Európai Ügyészséget.

Az Európai Ügyészség karakterisztikája és illeszkedése a magyar büntetőeljárás nyomozási szakaszához

Ahogy korábban utaltunk rá, sok európai ország gyakorlatához hasonlóan, az általános nyomozó hatósági jogkörök ellátása Magyarországon a végrehajtó hatalom alá tagozódó és a közigazgatás speciális szegmensét képező jogalkalmazó (rendészeti) szervek büntető igazságszolgáltatás elősegítése érdekében kifejtett feladatai közé tartozik. A büntetőeljárásról szóló törvény pontosan meghatározza a nyomozó hatóságokat.²⁰ Általános nyomozó hatóság a rendőrség erre kijelölt szerve.²¹ A PIF irányelvben meghatározott és az EPPO tárgyi hatáskörét képező bűncselekmények a magyar büntető anyagi jog szabályai szerint túlnyomórészt a költségvetési csalás törvényi tényállására illenek rá (Miskolci, 2018), amelyek nyomozását a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) végzi.²² E nyomozások feletti felügyeletet a vonatkozó legfőbb ügyészi utasításban meghatározottak szerinti ügyészség látja el.²³

20 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 34. §.

21 Be. 34. § (1) bek.

22 Be. 34. § (d) bek. d).

23 A legfőbb ügyész 9/2018. (VI. 29.) LÚ utasítása az előkészítő eljárással, a nyomozás felügyeletével és irányításával, valamint a befejező intézkedésekkel kapcsolatos ügyészi feladatokról.

Az uniós jogalkotó szándéka az volt, hogy az EPPO minden olyan bűncselekményről tudomást szerezzen, amelyre tekintettel az adott tagállamban a hatáskörét gyakorolhatná.²⁴ Ez történhet úgy, hogy bármely tagállami hatóság hivatalos tudomást szerez ilyen bűncselekményről és erről tájékoztatja az EPPO-t.²⁵ Ekkor még nincs folyamatban lévő eljárás, a keletkezett információ forrása (feljelentés, hivatalos tudomásra jutás például felderítési tevékenység során stb.) indifferens. A hatáskörébe tartozó bűncselekmény alapos gyanújára vonatkozó információ alapján a delegált európai ügyész dönt a nyomozás megindításáról, mely pozitív döntés esetén tisztán az EPPO „aktája” lesz, a tagállami hatóság – ideértve a tagállami ügyészséget – önmagától hatáskörökét már nem gyakorolhat.²⁶ A másik lehetőség egy, már folyamatban lévő büntetőeljárás saját hatáskörbe vonását jelentő jog gyakorlása, ami egyébiránt a tagállami hatóság hatáskörgyakorlására nézve úgyszintén az említett következménnyel jár. A különbség annyi, hogy utóbbi esetben már egy folyamatban lévő eljárás kerül „átszignálásra” a tagállami hatóságtól az EPPO-hoz.

Olyan lehetőség nincs, hogy a delegált európai ügyész a hatáskörébe tartozó bűncselekményről való tudomásszerzést követően azt a tagállami hatóságnál „hagyja” akként, hogy a tagállami hatóság által folytatott eljárást valamilyen módon delegált európai ügyészi minőségében eljárva felügyeli, irányítja. Voltaképpen pontosan elhatárolhatóvá válik a két lehetséges út: vagy az EPPO saját hatáskörében folyó eljárásról beszélhetünk, vagy tisztán tagállami eljárásról. Az EPPO rendelet elgondolása szerint tehát az EPPO hatáskörébe tartozó bűncselekmények nyomozása vagy a delegált európai ügyész által meghozott – itt tekintsünk el a döntés hiányában elérhető jogorvoslatoktól – eljárás elvonásáról szóló döntés következtében vagy ab ovo általa történő nyomozás elrendelés útján kerül ki a tagállami büntetőhatóságból és az ebből levezethető ügyészi vádmonopólium alól.²⁷ Mivel az EPPO hatáskörei nem terjedhetnek ki a tagállami hatóság által folytatott büntetőeljárásra – értelemszerűen ide nem értve a hatáskörbe vonás jogát –, ezekbe a delegált európai ügyész legfeljebb nemzeti ügyészi minőségében, a tagállami ügyészi jogosítványai gyakorlása útján folyhat bele, de ekkor nem az EPPO az ügy „ura”, azaz az eljáró tagállami ügyész nem gyakorolhatja a delegált európai ügyészi jogköreit még akkor sem, ha történetesen ugyanazon ügyészről van szó, figyelemmel arra a tényre, hogy az EPPO rendelet nem zárja ki, hogy a delegált európai

24 2017/1939 rendelet 24. cikk (1).

25 2017/1939 rendelet 24. cikk (2).

26 2017/1939 rendelet 25. cikk (1).

27 2017/1939 rendelet 26–27. cikk.

ügyész nemzeti ügyészi feladatokat is ellásson, feltéve, hogy ez nem akadályozza a rendeletben foglalt kötelezettségei teljesítésében.²⁸

Az egyszerűbb megértés végett: például nem lenne lehetséges, hogy egy uniós pályázati forrásokra elkövetett költségvetési csalás ügyében a NAV bűnügyi szervei előtt folyamatban levő büntetőeljárásban továbbra is a NAV nyomozzon és csak a felügyeletet gyakorló ügyészség e jogköreit vegye át az „európai” minőségében eljáró delegált európai ügyész. Bár az alábbiakból látni fogjuk, hogy a delegált európai ügyész a nyomozási feladatok elvégzésére feltehetőleg továbbra is a NAV-ot utasítaná, vagyis vele „nyomoztatna”, ám a saját hatáskörbe vonás miatt az addig felügyeletet ellátó ügyészségtől az ügy az EPPO-hoz kerülne, mely immáron teljes körű irányítási jogokat gyakorolna a nyomozás egészét tekintve.

Következésképpen a delegált európai ügyész e minőségében nem rendelkezhetne a magyar büntetőeljárás jog alapján az ügyész részére a nyomozással kapcsolatban biztosított és a nyomozás egésze szempontjából korlátozottnak mondható klasszikus – a nyomozás felderítési szakaszában – felügyeleti és – a nyomozás vizsgálati szakaszában – irányítási jogokkal, melyek az ügyészt a nem saját maga által végzett, de általa kontrollált nyomozásokban illetik meg.²⁹

A delegált európai ügyész által indított vagy saját hatáskörébe vont nyomozások a magyar büntetőeljárás jogban ismert speciális nyomozáshoz, az ügyészségi nyomozás intézményrendszeréhez állnak közelebb. Az ügyészségi nyomozás során az ügyész nemcsak felügyeleti és irányítási jogokat gyakorol, hanem maga végzi az eljárási cselekményeket, tehát már a nyomozás alatt is mindvégig ő az ügy „ura”, még akkor is, ha a konkrét nyomozási cselekmények foganatosítását joga van delegálni, kiszervezni, azaz más hatósággal „nyomoztatni”.³⁰ Minden valószínűség szerint, már csak a kapacitásbéli korlátokra is figyelemmel, a delegált európai ügyész is így járna el, vagyis az EPPO színeiben nem maga foganatosítaná a szükségessé vált nyomozási cselekményt – holott erre minden joga meg lenne –, hanem igénybe venné valamely tagállami nyomozó hatóságot, jó eséllyel a NAV-ot, hiszen a költségvetési csalások nyomozásával kapcsolatos know-how leginkább itt lelhető fel – lásd a korábbi példánkat –, esetlegesen más tagállami ügyészi szervet, például az ügyészségi nyomozásra létesült Központi Nyomozó Főügyészséget, leginkább akkor, ha a hatáskörébe tartozó gazdasági bűncselekményhez magas szintű állami vezető érintettségét feltételező korrupciós bűncselekmény is kapcsolódna. A delegált európai ügyész tehát legfeljebb

28 2017/1939 rendelet 13. cikk (3).

29 Be. 26. § (2)–(3).

30 Be. 349. §.

„nyomoztathatna”, de nem gyakorolhatna nyomozás felügyeleti és irányítási ügyészi jogköröket akkor sem, ha ez a jogi distinkció a tevékenység gyakorlati oldalát szemlélve nem mindig észlelhető. Ez a magyar büntetőeljárás nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy ügyészségi nyomozás történe. A magyar jogalkotó álláspontja a rendszerváltozást követően olyan irányba tolódott, mely szerint az ügyészség akkor sem minősülhet nyomozó hatóságnak, ha a nyomozást maga folytatja (Márton, 2020). Ebből kifolyólag az Európai Ügyészséget és a tagállami képviselőjét jelentő delegált európai ügyészt a magyar jog alapján nem tekintetnének nyomozó hatóságnak, sokkal inkább egy különleges, kettős jogállású ügyészségi szervezeti egységként illeszkedhetne a magyar büntető igazságügyi intézményrendszerébe, feltétlenül megőrizve ügyészi karakterét.

Az Európai Ügyészség viszonya a nemzeti ügyészségekkel, különös tekintettel a közvádmonopóliumra

Magyarország az államszerkezete szempontjából unitárius ország (Trócsányi & Schanda, 2014). A magyar ügyészség az úgynevezett prosekutor típusú ügyészségek közé sorolható. Közjogi jogállását tekintve a prokuratúra típusúnak tekinthető független ügyészségek közé tartozik, melynek legfőbb vezetője kizárólag a népképviselői parlamentnek felelős (Kiss & László, 2021).

Hasonló a helyzet a már említett Horvátországban. A delegált európai ügyész horvát ügyészi szervezetbe integrálására két lehetséges megoldás jött szóba. Mivel a delegált európai ügyésznek több bírósági szinten is képviselnie kell a vádat, így felmerült, hogy a horvát legfőbb ügyész helyettese lássa el a delegált európai ügyészi teendőket. Végül az a döntés született, hogy a delegált európai ügyészek a korrupció és szervezett bűnözés elleni tevékenységet folytató speciális ügyészi szerv, az USKOK (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta) keretei között fognak működni (Bonačić, 2019). Az USKOK-on belül külön osztályként teljesít szolgálatot a két horvát delegált európai ügyész (URL5).

A Szlovák Köztársaság szintén unitárius állam, a magyarhoz hasonló centralizált ügyészséggel. A Szlovák Legfőbb Ügyészségen belül található a Speciális Ügyészség Hivatala (špeciálnej prokuratúry) (URL6), amely országos illetékességgel látja el főként a korrupciós, de a súlyosabb gazdasági és vagyoni elleni bűncselekményekkel kapcsolatos teendőket is. Az öt szlovák delegált európai ügyész a Speciális Ügyészség Hivatalának telephelyén, önálló főosztályba tagozódva végzi munkáját (URL7).

A Litván Köztársaságban az ügyészségi szervezet a Legfőbb Ügyészségből (Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra) és az alá tagozódó területi

egységekből, nevezetesen öt regionális ügyészségből és az ezekkel azonos szinten található, a három litván delegált európai ügyészt magába foglaló Delegált Európai Ügyészek Irodájából (Europos delegaluotujų prokurorų biuras) áll (URL8).

Magyarországon országos illetékességgel bíró különleges ügyészi szerv a Központi Nyomozó Főügyészség, mindazonáltal hatásköre nem terjed ki a költségvetési csalásokra, kizárólag bizonyos katonai és hivatalos személy elleni bűncselekményekre, egyes kiemelt korrupciós bűncselekményekre és az állam elleni bűncselekményekre.³¹ Ebből kifolyólag a delegált európai ügyészek feltehetőleg a Legfőbb Ügyészség szervezetébe tagozódhatnának, ahol külön szervezeti egységben láthatnák el feladataikat.

Az EPPO illeszkedése a tagállami büntető igazságügyi rendszerbe, illetőleg néhol már kézzelfogható megvalósulása, alkalmas következtetések levonására. Az EPPO az EU önálló, ügyészi karakterrel rendelkező szerve, amely náluk is minden bizonnyal az e tekintetben hasonló berendezkedésű és az együttműködéshez csatlakozott tagállamokhoz hasonlóan a már meglévő tagállami ügyészségi szervezetrendszerben kerülhetne kialakításra. Ezáltal a gyakorlatban kézzelfogható szervezeti differenciálódásról nem beszélhetnénk. Az Európai Ügyészség gyakorlati működése nem térne el a hazai ügyészségi, illetve nyomozó hatósági működéstől. A feladatot ellátó delegált európai ügyészek jó eséllyel a tárgybéli bűncselekmények üldözésében jártas tapasztalt szakemberekből kerülnének kiválasztásra és vélhetően az ügyészség jelenlegi állományából. Tekintve, hogy az uniós költségvetést sértő bűncselekmények túlnyomórészt összetett tényállású, bonyolultabb megítélésű ügyeket eredményeznek, amelyek jelentős bűnüldözői kapacitást és különleges szakértelmet igényelnek, valószínűleg a delegált európai ügyész a legtöbb nyomozási cselekményt nem maga végezné, hanem erre a már „bevált”, hatáskörrel és megfelelő szakértelemmel felvértezett nyomozó hatóságokat venné igénybe. Ebből kifolyólag valós szervezeti specializáció nem alakulhatna ki (Polt, 2019).

Továbbá, mivel a büntetőeljárás jog – néhány alapvető garanciális jogállami minimumszabályt leszámítva – nem harmonizált uniós jogterület, így az EPPO által folytatott eljárások továbbra is a magyar büntetőeljárás rend keretei közé illeszkednének. Jól látható, hogy a nyomozás menete és az eljárás résztvevői sem változnának érdemben. Bár ezt tanulmányunkban nem vizsgáljuk, az eljárás bírósági szakasza is maradna a jelenlegi, hisz az EPPO rendelet elgondolása szerint az EPPO tevékenysége a nemzeti bíróság előtti vádemeléshez vezetne, de a bírósági eljárás szabályai már a tagállami hatáskörbe tartoznak.³²

31 12/2018. (VI. 29.) LÜ utasítás az ügyészségi nyomozásról, 8–11. §.

32 2017/1939 rendelet (81).

Ami igazán jelentős és egyben lényegi változás az az ügyészség közvádmopóliumának megtörése lenne, vagyis a vádemelésről szóló döntési jog elvonása, ami a magyar jogrendszerben egyébként is az egyetlen olyan a büntetőeljárás sorsát – a bírósági szakaszt megelőzően – gyökeresen meghatározni képes lépés, amely ellen a közvetlen jogorvoslathoz való jog nem biztosított.³³ Az már más kérdés, hogy jogszabályi feltételek megvalósulása esetén a sértett rendelkezésére áll a pótmagánvád intézménye. Ahogy arra Tremmel Flórián is rámutat, a közvádmopólium kialakulása az optimális hatalommegosztás érvényesülését segítette elő a büntetőjogi felelősségre vonással kapcsolatosan (Tremmel, 1992). Mint ilyen, a közvádmopólium magyar államon kívüli entitással történő megosztása alappal vet fel szuverenitási megfontolásokat, ami egyben a jogi kontextusból kitörve politikai gondolkodásra sarkall. Az EPPO-hoz történő csatlakozás szükségességét alátámasztandó, gyakran hangoztatott érv, miszerint az ügyész – bármilyen okból, ideértve a politikai nyomásgyakorlást és felsőbb utasítást – elkövetett mulasztása, azaz a vádemelés hiánya képes megakadályozni az igazságszolgáltatás megvalósulását és ezáltal gyengíteni az uniós költségvetés védelmi szintjét. A kérdés tehát az, hogy lehet-e alternatív – a politikai fenntartások tudomásulvételével együttesen működő – jogi megoldást találni az ügyészi vádfunkció esetleges és vélelmezett defektusainak kiküszöbölése érdekében, amelynek következtében az uniós költségvetés védelme olyan elvi szintre emelhető, ami megfelel annak, amit a közvádmopólium EPPO-ban való részvétel érdekében történő fraktúrája útján el lehetne érni.

Befejezés

Az EPPO és a tagállami igazságügyi rendszerek illeszkedési sémájának értékeléséből arra a következtetésre jutunk, hogy a kívánt uniós cél eléréséhez a szerv legfőbb hozzáadott értéke az állami szuverenitásból levezethető és a nemzeti ügyészre ruházott hatalmi monopólium megosztásában áll. Az uniós költségvetés védelmének minden európai szövetséges számára elfogadható fokozásához olyan kompromisszumos megoldást kellene találni, amely a távolmárado országok szuverenitási fenntartásaival számol, ezeket elfogadja. A kihívás szubsztanciája abban rejlik, hogy jogpolitikai célkitűzések átültetésén keresztül egyensúlyozva képesek vagyunk-e megvalósítani az európai politikai célt. Álláspontunk szerint igen. Már a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXI-II. törvénycikk indoklásának vád emelésére és képviselőtételére vonatkozó része

33 Be. 421. § (2).

is – többek között – a következőket tartalmazta: „*Abból azokból, hogy a kir. ügyészség egyes tagjainak tévedése, hanyagsága vagy kötelességszegése meg ne akadályozza egyes bűncselekmények megtorlását, de mert következetes és méltányos is, hogy akkor, ha az államnak e célra szerzett vádhatósága vádat nem emel, vagy az emelt vádat elejti, a sértett közvetlenül a bíróságnál kereshesse igazait: a javaslat a sértett a pótmagánvád emelésének jogával ruházza fel.*”³⁴

Ugyan a felvetett megoldás részletes kifejtésére jelen írás keretei között nem vállalkozunk, előjáróban megjegyezzük, hogy nem kívánunk önmagában a közzvaddal kapcsolatos esetleges és vélt defektusokra szorítkozni, és a probléma mibenlétét sem önmagában e kérdéskörre hegyezzük ki. Egyrésztől egy sokkal tágabb szemléletmódra van szükség, amely a közzhatalmi jogosítványok egy részének uniós szervre való ruházása helyett a közzvaddmonopólium „társadalmasítása” (vagyis a pótmagánvádlói jogosultak kibővítése) útján jut el a megoldáshoz, de ezen felül a büntetőeljárás egészét végigkísérő releváns rendelkezések (például sértett és a pótmagánvádló fogalom- és viszonyrendszerének tisztázása az EU-t sértő költségvetési bűncselekmények esetén stb.) revíziójával és szükség esetén módosításával, sőt további garanciát jelentő feltételekkel (például a delegált európai ügyészek helyett az Eurojust nemzeti levelező mintájára működő állandó összekötő tisztviselő kinevezése stb.) is számol. Másrésztől, a fentiekkel ellenkező irányba mutató, szigorú, következetes és szűkítő szemléletmódra is szükség van. Az eljárásjogi módosítások csak és kizárólag az EPPO tárgyi hatáskörébe tartozó bűncselekményekre tekintettel folytatott büntetőeljárásokra vonatkozhatnak. El kell kerülni, hogy a pótmagánvádlói szerep elértéktelenedjen. A költségvetést sértő bűncselekmények nem vehetők egy kalap alá az uniós pénzügyi érdekek sérelmét jelentő és a PIF irányelvből kiindulva a magyar jogban pontosan meghatározható ügyekkel. Ahogyan elkerülendők és alkalmatlannak is tartjuk – neves jogtudósok által megfogalmazott kritikákra is figyelemmel (Tremmel, 1992) – a vádkikényszerítés, a nyílt vagy burkolt bírósági vád intézményének alkalmazását.

Meggyőződésünk, hogy létezik köztes megoldás, amely a magyar Alaptörvény tiszteletben tartása mellett képes biztosítani az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetére az Európai Ügyészség részére a bírói út megnyitását.

34 1896. évi XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról, általános indokolás.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament Belügyi Politikák Főigazgatósága PE 527.399 számú 2016. novemberi „*Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*” című tanulmánya.
- Az Európai Parlament Belügyi Politikák Főigazgatósága PE 621.806 számú 2019. májusi „*The European Public Prosecutor’s Office: strategies for coping with complexity*” című tanulmánya.
- Bonačić, M. (2019). Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski zahtjevi i moguća rješenja. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2, 655–667.
- David V. Á. (2018). The EPPO Implementation: A Perspective from Spain. *Eucrim*, 2, 124–130.
- Ficzere L. (1997). Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1, 23–31.
- Karas, I. E. (2020). The EPPO and its coordination with national prosecuting authorities: the Croatian perspective. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 27(1), 287–301.
- Kiss A & László B. (2021). A modern ügyészség kialakulása és típusai a kontinentális Európában. *Ügyészek Lapja*, 28(3), 65–74.
- Márton B. (2020). Az ügyészségi nyomozás szervezetének 1990 utáni fejlődése és 2019-es reformja a büntetőeljárás törvény kizárólagos bűncselekményeket érintő változásai tükrében. *Ügyészségi Szemle*, 2, 6–20.
- Miskolczi B. (2018). *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- Polt P. (2019). *A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Dialóg Campus.
- Tremmel F. (1992). Adalékok a közvádmonopólium kérdéséhez. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 41, 533–551.
- Trócsányi L & Schanda B (Szerk.) (2014). Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *A Magyar Kormány nem vesz részt az Európai Ügyészség létrehozásában*. <https://kormany.hu/hirek/varga-judit-a-kormany-nem-vesz-reszt-az-europai-ugyeszseg-letrehozasaban-ez-szuverenitasi-kerdes>
- URL2: *Tidsplan: Sverige går med i EU:s åklagarmyndighet 2023*. <https://www.europaportalen.se/content/tidsplan-sverige-gar-med-i-eus-aklagarmyndighet-2023>
- URL3: *Organisation of the judicial system*. <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/ContentDetail/EN/5/11>
- URL4: *European Public Prosecutor’s Office: a new chapter in the fight against financial fraud and corruption in the EU*. https://www.bmjv.de/EN/EU/EU_2020_en/Presse/111920_EPPO_en.html
- URL5: *Uredi i odjeli USKOK-a*. <https://uskok.hr/hr/uredi-i-odjeli-uskok>

URL6: *Types of legal professions*. https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-sk-maximizeMS-en.do?member=1

URL7: *Oficiálny začiatok činnosti Úradu európskej prokuratúry (EPPO)*. <https://www.genpro.gov.sk/europska-prokuratura/urad-europskej-prokuratury-eppo-zacina-1-juna-3ae2.html>

URL8: *Lietuvos Respublikos prokuratūros valdymo struktūros schema*. <https://www.prokuraturos.lt/lt/istaigos-valdymo-strukturos-schemas/lietuvos-respublikos-prokuraturos-valdymo-strukturos-schema/4502>

Alkalmazott jogszabályok

12/2018. (VI. 29.) LÜ utasítás az ügyészégi nyomozásról

1896. évi XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról, általános indokolás

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2018. augusztus 7-i 2018/1103 bizottsági (EU) határozat Máltának az Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatos megerősített együttműködésben való részvétele megerősítéséről

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

9/2018. (VI. 29.) LÜ utasítás az előkészítő eljárással, a nyomozás felügyeletével és irányításával, valamint a befejező intézkedésekkel kapcsolatos ügyészi feladatokról

A Bizottság „Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról” című 2013. július 17-i javaslata (COM(2013) 534 final)

A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ)

Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslat szubszidiaritásvizsgálatáról szóló Riksdad Igazságügyi Bizottság 2013/14:JuU13 számú nyilatkozata

Hollandiának az Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatos megerősített együttműködésben való részvétele megerősítéséről szóló 2018. augusztus 1-i 2018/1094 bizottsági (EU) határozat Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Márton B. (2023). Az Európai Ügyészség mint magyar nyomozó hatóság?. *Belügyi Szemle*, 71(2), 287–302. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.6>