

A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései



POLT PÉTER

Dialog Campus

POLT PÉTER

A KÖLTSÉGVETÉS BÜNTETŐJOGI VÉDELME NEK EGYES
ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

Hazai gyakorlat és uniós mechanizmusok

Vákát oldal

Polt Péter

A KÖLTSÉGVETÉS
BÜNTETŐJOGI
VÉDELMÉNEK EGYES
ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI
KÉRDÉSEI

Hazai gyakorlat és uniós mechanizmusok

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Blaskó Béla

© Kiadó, 2019
© Polt Péter, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	9
1. Az EU büntügyi együttműködésének folyamatos fejlődése	13
1.1. Az út az egységes igazságügyi térség felé	13
1.2. Az ügyészség és a büntügyi együttműködés	14
1.3. Az EU pénzügyi érdekeinek közös védelme	17
1.4. Az EU költségvetésének speciális védelme	20
2. A magyar szabályozásról	23
2.1. A hazai és az uniós költségvetés védelme	23
2.2. A hazai jogalkotás folyamata és céljai	26
2.3. Gyakorlati tapasztalatok, az áfa szerepe	27
2.4. A bizonyítékok felhasználásának és értékelésének kérdése ..	29
2.5. A vagyoni jogokat korlátozó kényszerintézkedések kérdése ..	30
3. Esetek a költségvetési csalás elleni küzdelem gyakorlatából	33
3.1. Az Unió pénzügyi érdekei sérelmének nagysága	33
3.2. Statisztikai háttér	34
3.3. Tanulságos jogesetek a költségvetési csalás köréből	38
3.4. Magyar jogesetek az OLAF kezdeményezésére	52
3.4.1. Az OLAF-ról	52
3.4.2. Az OLAF és a tagállami hatóságok kapcsolata – a magyar példa	54
3.4.3. Példák a joggyakorlatból	55
3.4.4. Következtetések Magyarország és az OLAF együttműködéséről	62

4. Az európai bünygyi együttműködés fokozatai	67
4.1. Az EU otthonosan mozog a mellérendelt, hálózatos együttműködésekben	67
5. Első szint: az európai hálózati együttműködések	69
5.1. A hálózatos együttműködés típusai	69
5.2. Két példa részletesen: az összekötő magisztrátusok és az Európai Igazságügyi Hálózat	72
5.2.1. Előzmények, kialakulásuk	72
5.2.2. A professzionális hálózatos együttműködések és az igazságügyi diplomácia	74
5.2.3. Az összekötő magisztrátusok	76
5.2.4. A magisztrátusok kapcsolata az EU szerveivel	78
5.2.5. Az EJM-kontaktpontok	79
5.2.6. Az EJM-hálózati modellben rejlő erősségek	79
5.2.7. Tagállami keretek	83
5.2.8. Stratégiai célok	86
6. Második, uniós koordinációs szint: az Eurojust	87
6.1. Az Eurojust kialakulása és működése	87
6.2. Az Eurojust reformja	100
7. Harmadik, szupranacionális szint: az Európai Ügyészség	105
7.1. Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet a teljes egyetértés hiányában	105
7.2. Az Európai Ügyészség létrehozásának jogi alapja	106
7.3. Joghatóság	106
7.4. Hatáskör	107
7.5. Az Európai Ügyészség szervezeti felépítése	108
7.6. A nyomozás megindítása	111
7.7. Az Európai Ügyészség nyomozati eljárása	112
7.7.1. A határon átnyúló nyomozás	113

7.8. Az Európai Ügyészség vádemelési eljárása	114
7.8.1. Az egyszerűsített vádhatósági eljárás	116
7.9. Az Európai Ügyészség nemzetközi kapcsolatai	117
8. Értékelés	123
8.1. Eredmények és kritikák az EPPO-rendelettel kapcsolatban . .	123
8.2. A szuverenitás kérdése	127
8.3. A delegált európai ügyészek és a magyar büntetőeljárás törvény	132
8.4. Szervezeti és sarkalatos szabályokat érintő észrevételek	135
8.5. Az Európai Ügyészség alkotmányos vonatkozásai	137
8.6. Hol van a „hozzáadott érték”?	137
8.7. Egy alternatíva: a hálózati modellben működő EPPO.	139
9. Egy további gondolat kísérlet: az Európai Ügyészség és a pótmagánvád	143
Felhasznált irodalom.	149
Hazai joganyagok	151
Európai uniós joganyagok	152
Internetes források	154

Vákát oldal

Előszó

Az Európai Unió (a továbbiakban röviden: Unió) bűnügyi együttműködése a lisszaboni szerződés elfogadását követően új szakaszba lépett. Az Unió működéséről szóló szerződésből (a továbbiakban: EUMSZ¹) következik, hogy a tagállamok segítik az EU-t feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.² Ezzel az EUMSZ kifejezésre juttatta az uniós hűség elvét, amely a szabadság, a biztonság és a jog terén érvényesül.

A bűnözés elleni közös fellépés immár ennek jegyében valósul meg. A közös fellépés igénye az anyagi büntetőjog, a büntető eljárásjog és az intézményrendszer tekintetében is a korábbiakban nem tapasztalt változásokhoz vezetett. A büntető anyagi jog tekintetében az Európai Parlament és a Tanács az elmúlt időszakban szabályozási minimumokat dolgozott ki a különösen súlyos bűncselekmények tekintetében, amelyek határokon átnyúló természetük miatt több államot is érintenek. Ilyen bűncselekmények többek között a terrorizmus, az emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, a tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, a pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, a számítógépes bűnözés és a szervezett bűnözés.

Az ilyen bűncselekmények tekintetében az Európai Unió szabályozási minimumok kidolgozását határozta el. E szabályozási minimumok irányelvekben öltenek testet, amelyeket rendes jogalkotás keretében fogad el az Európai Parlament és az Európai Tanács. E szabályozási minimumok a tagállamok belső jogának harmonizációját segítik elő. A rendes jogalkotás tagállami konszenzust igényel, azonban lehetőség van arra, hogy a tagállamok egy része is szorosabbra vonja együttműködését. Előfordulhat

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, OJ C 326, 26. 10. 2012. 47–390.

² Lásd különösen az EUMSZ 2. cikk, 37. cikk. Vö. MISKOLCZI Barna (2007): Mulasztás? [Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül.] *Ügyészek Lapja*, 14. évf. 1. sz. 25.

ugyanis az az eset, hogy valamely tagállam vagy tagállamok egy adott jogharmonizációs kérdésben a saját büntető igazságügyi rendszerük olyan sérelmét állapítják meg, amely nem egyeztethető össze az adott tagállam alkotmányos berendezkedésével. Ilyen esetben az adott tárgyban folyó rendes jogalkotási eljárást felfüggesztik, és ha a felfüggesztést követően nem sikerül konszenzust elérni, az Európai Tanács négy hónapon belül visszatalja a tervezetet, és lehetőség van arra, hogy legalább kilenc tagállam a megerősített együttműködés keretében fogadjon el közös álláspontot.³ Ez az eljárás történt meg az Európai Ügyészség esetében is.

Az anyagi jog tekintetében tehát elmondhatjuk azt, hogy az irányelvek – rendeletek – a tagállamok egy részének konszenzusával is elfogadhatók. Igaz tehát az a megállapítás, hogy a büntetőjogi harmonizáció döntéshozatali követelményei a lisszaboni szerződést követően az egyhangúságról a többségi szavazás irányába mozdultak el. Ebből viszont az is adódik, hogy az EUMSZ szerint elfogadott irányelv olyan államokat is kötelezhet, amelyek csak az EU-jogalkotásban való együttműködést vállalták, de az irányelvekbe foglalt konkrét kötelezettségeket nem kívánják elfogadni.

A büntető anyagi jog teljes jogharmonizációjáról ugyanakkor nyilvánvalóan nem beszélhetünk. „Nincs és nem is lehet egységes európai büntetőjog-fogalom, sőt egységes európai büntetőjog sem”, mivel „a büntetőjog létének alapfeltétele az, hogy legyen egy meghatározott terület, amelyen élő emberek, vagyis nép fölött egy meghatározott politikai szervezet kizárólagos hatalmat gyakorol – vagyis legyen egy állam. Mivel Európa és azon belül az Európai Unió e feltételek közül csak kettővel rendelkezik (a területtel és az azon élő emberek sokaságával), de a legfontosabbal, a hatalmat kizárólagosan gyakorló politikai szervezettel nem, ezért esetében államról nem beszélhetünk.”⁴ Ezért továbbra is nagy szerepe van a kölcsönös elismerésnek. A kölcsönös elismerés alapvető feltétele azonban a kölcsönös bizalom. Úgy tűnik azonban, hogy az egymás intézmény- és jogrendszerébe vetett kölcsönös bizalom még korántsem teljes.

A szabályozási minimumok a büntetőeljárás területén is megjelennek. Természetesen a jogharmonizációs törekvésnél is figyelembe kell venni

³ Az EUMSZ 82–86. cikke, valamint a 326–334. cikkek.

⁴ MISKOLCZI Barna (2018): *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola. 9. Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/miskolcz-barna/miskolcz-barna-muhelyvita-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

a tagállamok jogi hagyományait és sajátos jogrendszereit. Az itteni szabályozási minimumok alapvetően a következő területeket érintik:

- személyek jogai a büntetőeljáráásban;
- bűncselekmények sértettjeinek jogai;
- büntetőeljárás egyéb különös vonatkozásai.

Természetesen ezen a területen is érvényesül az előbb már említett vészfékeljárás, azaz ha az irányelvtervezet az adott tagállam jogrendszerével, alkotmányos berendezkedésével alapvetően nem egyeztethető össze, akkor az irányelvtervezetet az Európai Tanács elé terjeszthetik, és a rendes jogalkotási eljárást felfüggesztik, majd négy hónap elteltével konszenzus hiányában a megerősített együttműködés felé lehet csak elmozdulni.

A büntetőügyekben való közös fellépés intézményrendszerében az utóbbi időben hatalmas fejlődés következett be. Ez az intézményrendszer egymáshoz kapcsolódó, mégis független, különböző feladatokat ellátó, komplex rendszert alkotó önálló szervezetekből áll. Nem túlzás azt mondani, hogy egy bonyolult, egymást kiegészítő elemekből alkotott hálóról beszélhetünk, amely lefedi a bűnügyi együttműködés különböző területeit. E hálózatos modellnek ugyanakkor az a jellemzője, hogy uniós intézményrendszerrel beszélünk, tagállami igényekről, ami az uniós hálózati rendszer támogató szerepét emeli ki. Ebben a modellben olyan problémás kérdések nem merülnek fel, mint a szuverenitás vagy a szubszidiaritás. Mégis úgy tűnik, hogy a lisszaboni szerződést követően az ilyen hálózati modell kicsit háttérbe szorult a közös gondolkodásban, és inkább az olyan típusú intézmények létesítését célzó gondolatok kerültek előtérbe, mint amilyen az Európai Ügyészség. E tanulmány ezért rá kíván mutatni arra is, hogy a hálózati modellben még milyen tartalékok léteznek a közös bűnügyi együttműködés területén, és hogyan tudják kiegészíteni vagy esetenként helyettesíteni az olyan típusú föderatív jellegű intézményeket, mint az Európai Ügyészség.

E tanulmány az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kezelését helyezi fókuszba. Foglalkozik e bűncselekmények európai szintű megjelenítésével, bár nem tárgyalja részletesen az anyagi jogi szabályokat. Kitér viszont a lehetséges intézményi válaszokra, ezen belül is elsősorban a most elfogadott rendeletnek megfelelően az Európai Ügyészségre. Ennek kiegészítéseként mutatja be a már előbb említett hálózati rendszer szerepét. A tanulmány újdonságaként lehet említeni még, hogy megpróbálja bemutatni azokat a jellegzetes bűnügyeket – konkrét, megtörtént esetek feldolgozásával –, amelyekre a jogharmonizációs törekvések irányulnak,

beleértve az anyagi és eljárásjogot, illetve az intézményi szabályokat. E bűncselekmények bemutatásának az az egyik fő célja, hogy világos legyen, milyen típusú együttműködésre, támogatásra, segítségre lehet szükség e bűncselekmények kezelésében, elnyomásában, a büntettek felkutatásában és megbüntetésében. A jogeset-feldolgozás ezért az alapvető elméleti kérdések művelőinek és a gyakorlati szakemberek számára is iránymutatást adhat jelenlegi és jövőbeli munkájukhoz.

1. Az EU bűnügyi együttműködésének folyamatos fejlődése

1.1. Az út az egységes igazságügyi térség felé

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 átívelő 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 a bűnözés elleni közös fellépést részben vagy akár teljesen új útra tereli. „Bizonyosra vehető, hogy Európában a nemzeti keretek közé szorított büntető igazságszolgáltatás ideje lejárt, s új korszak kezdődött – a büntetőjogi rendszerek egymásmellettsége »átjárhatóságra« változott.”⁵

Ma még nyilvánvalóan 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, amelynek elérésére kell törekednünk, és amely kiválthat minden eddig alkalmazott korábbi módszert és eszközt. A 21. század első évtizedeinek Európájában annak vagyunk a tanúi, hogy

⁵ KARSAI Krisztina (2004): *Az európai büntetőjog alapkérdései*. Budapest, KJK-Kerszöv. 239.

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 igazgatszolgáltatása a maga egységes anyagi és eljárásjogával, intézményrendszerével. Ennek a – sokak által elvetett – modellnek azonban más alternatívája is lehet, beleértve a föderalisztikus elképzeléseket is.

Európa ma az egységes igazságügyi térség megvalósítása felé halad, de a céltől még messze vagyunk. Az Unió törekvései megjelennek a hagyományos bünyügyi együttműködés fejlesztésében, a jogharmonizáció elmélyítésében, az anyagi jogi és eljárásjogi intézmények egységesítésében, a büntetőjogi asszimiláció⁶ 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.

1.2. Az ügyészség és a bünyügyi együttműködés

A bűnözés elleni küzdelemben kitüntetett és centrális szerepet játszik az ügyészség. Természetesen az Unió különböző tagállamaiban az ügyészségre vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályok eltérőek lehetnek.⁷ Az ügyészségek büntetőügyekben betöltött alapvető funkciói azonban nagyon hasonlóak: szerepet játszanak a bünyügyek 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 bünyügyi együttműködésben is. Ennek célja, hogy az állami büntetőhatalom gyakorlását, a büntetőjogi felelőségre vonást, a büntetés mindenkori célját, illetve a bűnelkövetés megelőzését a társadalom (és az egyén) érdekeire tekintettel minél hatékonyabban segítse

⁶ 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 az EUMSZ 325. cikke, valamint az EU Bíróságának esetjoga. (Korábban a maastrichti szerződés 209/A. cikke volt a jogalap.)

⁷ Lásd bővebben: TAK, Peter J. P. (2005): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers. 200.

elő.⁸ Az ügyészségnek kiemelt szerepe van ebben az együttműködésben, ami jelenti részben a nemzetközi jogsegélyben történő közreműködést, részben az új, intézményesített – az Európai Unió keretein belül létrehozott – bűnözés elleni küzdelmet szolgáló szervezetekben történő részvételt. A nemzetközi jogsegély lényegében azt a segítséget jelenti, amelyet a különböző államok igazságügyi hatóságai a jogszolgáltatás előmozdítása végett egymásnak nyújtanak, vagyis azok a jogcselekmények 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 viszonyosságon alapul.⁹ 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 *Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében* című, Rec(2000)19. számú ajánlásának 37–38. pontjaiban kimondta, hogy „tekintet 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”.¹⁰ Ilyen irányba tett lépéseknek tekinti a Miniszteri Bizottság:

- a dokumentációs anyagok cseréjét;
- a kontaktszemélyek és elérhetőségük listájának összeállítását, amely tartalmazza a különböző ügyészségek kontaktszemélyeinek nevét, szakterületét, beosztását;
- a rendszeres személyes kapcsolat kiépítését a különböző országok ügyészei között, különösen a legfőbb ügyészek és a főügyészek rendszeres találkozási révén;
- a szakmai tréningek és az új fejleményekről való tájékoztatást szolgáló összejövetelek szervezését;

⁸ M. NYITRAI Péter (2006): *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris. 258.

⁹ Lásd bővebben: FEJES Péter (2013): *Jogsegély*. In POLT Péter – VARGA Zs. András szerk.: *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 1441.

¹⁰ A magyar fordítást lásd az Európa Tanács honlapján: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a5bb1> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

- a külföldi országba akkreditált összekötő ügyész intézményének létrehozását és fejlesztését;
- az idegen nyelvek oktatását;
- az elektronikus adatátviteli eszközök használatának fejlesztését;
- közös munkaszemináriumok szervezését más államokkal a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről és a közös érdeklődésre számot tartó egyéb bűnügyi kérdésekről.

Ezen túlmenően a jogsegélyeljárások észszerűbbé 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, amelynek hatáskörébe tartozik a jogsegélykérelem teljesítése, és ez utóbbi közvetlenül küldhesse vissza számára az összegyűjtött bizonyítékokat.¹¹

Az Európai Unió létrejötté tette lehetővé, hogy a hagyományos bűnügyi együttműködés keretei kibővíjenek, 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 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

¹¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2000. október 6-i Rec(2000)19. számú ajánlása az ügyészség szerepéről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. 39. pont. (Hungarian version.)

keretein és előrevetítette a pénzügyi érdekek közösségi szintű védelmét, amelynek letéteményese a később létrehozandó Európai Ügyészség.

1.3. Az EU pénzügyi érdekeinek közös védelme

A maastrichti szerződés említett rendelkezése felvetette az egységes vagy legalábbis harmonizált európai anyagi jogi büntetőjog gondolatát a közös pénzügyi érdekek védelme terén. Mireille Delmas-Marty francia professzor jelentése ösztönözte a Bizottságot arra, hogy kidolgozza az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményt. A PIF-egyezmény¹² 1995-ben készült el, és jogi alapját a maastrichti szerződés K.3. cikkében találjuk.¹³ Ez az egyezmény határozta meg az Európai Közösség kiadásait, illetve bevételeit érintő csalás tényállását, rámutatva arra, hogy a tagállamokban a „hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal büntetendővé kell tenni az ilyen magatartást”.¹⁴ A PIF-bűncselekmények tekintetében az egyezmény a következőket tartalmazta.

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

- 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;

¹² HL 1995 C 316, 1995. 11. 27. 48. A PIF rövidítés az egyezmény francia nevéből adódik: *La protection des interets financières de l'Union Européenne*.

¹³ A maastrichti szerződés K.3. cikk (2) bekezdés c) pontjának eredeti szövege a következő: „[The Council may] without prejudice to Article 220 of the Treaty establishing the European Community, draw up conventions which it shall recommend to the Member States for adoption in accordance with their respective constitutional requirements. Unless otherwise provided by such conventions, measures implementing them shall be adopted within the Council by a majority of two-thirds of the High Contracting Parties. Such conventions may stipulate that the Court of Justice shall have jurisdiction to interpret their provisions and to rule on any disputes regarding their application, in accordance with such arrangements as they may lay down.”

¹⁴ MISKOLCZI 2008, 2.

- információ elhallgatása, és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése az előbbiekkal megegyező követelményekkel;
- 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

- 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;
- információ elhallgatása, és ezzel összefüggésben konkrét kötelezettség megszegése;
- 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.¹⁵ Az egyezmény ratifikációja ugyanakkor sajnálatos módon igen elhúzódtott, a hatálybalépés gyakorlatilag 2002-ben, illetve – a második jegyzőkönyv tekintetében – 2009-ben történt meg. Ennek okát az eltérő tagállami 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 professzor asszony vezetésével az Európai Parlament kezdeményezésére – de a Bizottság keretei felhasználásával – egy jogtudósokból álló munkacsoport elkészítette a *Corpus Juris* elnevezésű dokumentumot, amely főként anyagi jogi jellegű javaslatokat tartalmaz, de lényegi eleme a szóban forgó bűncselekmények üldözésére létrehozandó európai ügyész intézménye, miközben eljárásjogi rendelkezéseket is magában foglal.¹⁶

¹⁵ BLASKÓ Béla – POLT Péter (2014): A büntetőjog fejlődésének nemzetközi tendenciáiról. In RUZSONYI Péter szerk.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. 41–67.

¹⁶ DELMAS-MARTY, Mireille ed. (1997): *Corpus iuris portant dispositions pénales pour*

A *Corpus Juris* az Unió pénzügyi érdekeinek 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 bűncselekményhez kapcsolódó pénzmosás és az orgazdaság;
- bűnszervezet létrehozása.

E bűncselekmények többnyire szándékosan, egyes esetekben azonban szándékosan és gondatlanul is elkövethetők. A *Corpus Juris* ezzel meghaladná a PIF-egyezmény, sőt a PIF-irányelv szándékos elkövetést szankcionáló szabályozását.¹⁷ 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.¹⁸

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 vádképviselő, 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

la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne – Corpus iuris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union. Paris, Economica. Lásd még DELMAS-MARTY, Mireille – VERVAELE, John A. E. eds. (2000): *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: penal provisions for the protection European finances. Vol. 1.* Antwerpen–Oxford, Intersentia.

¹⁷ MISKOLCZI 2018, 55.

¹⁸ KUSSBACH Erik (2005): *Nemzetközi és európai büntetőjog.* Budapest, Szent István Társulat. 355.

az intézményt kis létszámú központi apparátussal irányító európai főügyészből, valamint a tagállamokban működő delegált európai ügyészekből állítja fel.

Figyelmet érdemel a *Corpus Juris* 2000-es átdolgozása, amely a Bizottság megbízásából készült el, és a tagállami jogok összehasonlító vizsgálatát tartalmazza.¹⁹ 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, javaslatihoz 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 tettarányos (proporcionális) büntetés, a territorialitás elve, a bírósági kontroll fontossága, a kontradiktórius eljárás garanciális fontossága, illetve a törvényi meghatározottság elve.

1.4. Az EU költségvetésének speciális védelme

Az uniós jogban mára gyökeret vert fogalom – az Unió pénzügyi érdekeinek védelme – az elsődleges joganyagból ered. Az Európai Unió régóta helyez nagy hangsúlyt saját költségvetésének védelmére. Az EU pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének első elemét 1995-ben vezették be az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény (*PIF-egyezmény*) és az azt kísérő jegyzőkönyvek elfogadásával.²⁰ Az e területre vonatkozó általános

¹⁹ Lásd bővebben DELMAS-MARTY – VERVAELE 2000.

²⁰ MISKOLCZI Barna (2016): A költségvetést károsító bűncselekmények. In POLT Péter főszerk.: *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény nagykommentárja*. Budapest, OPTEN. 1326.

uniós büntetőjogi intézkedések felölelik a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon- és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásának szabályait is. „E keret a törvényes gazdaságra különösen káros tevékenységek – így a pénzmosás és a korrupció – elleni küzdelemre vonatkozó általános uniós büntetőjogi intézkedések egészítik ki, amelyek – bár nem kifejezetten az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányulnak – szintén hozzájárulnak azok védelméhez.”²¹

Különösen az EUMSZ tartalmaz több ponton is utalást a költségvetést érintő csalás cselekményére. Először a 85. cikkben, az Eurojust feladatai között találunk utalást arra, hogy e szervezet felépítése, működése, tevékenységi területe és feladatai között elsőként kiemelt „az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslatétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bűnvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában”.²²

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő illegális tevékenységek elleni küzdelem rendkívül sajátos szakpolitikai terület, amit az is jelez, hogy az EUMSZ pénzügyi rendelkezésekről szóló II. címében külön fejezetet szenteltek (6. fejezet) a csalás elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezéseknek. A 310. cikk (6) bekezdése szerint „az Unió és a tagállamok a 325. cikk rendelkezéseivel összhangban küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen”.

A 325. cikk kiemeli, hogy mind az Unió, mind a tagállamok „küzdenek a csalás és az Unió *pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység* ellen”. Olyan erős kifejezéseket használ, hogy a tagállamok és az EU szervei „elrettentenek” és „hathatós védelmet nyújtanak” és „azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban”. A tagállamok pedig „az *Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás* leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek”.

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, úgynevezett *PIF-irányelv*²³ az elsődleges

²¹ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelvéhez az unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. COM/2012/0363 final – 2012/0193 (COD).

²² EUMSZ 85. cikk (1) bekezdés a) pont.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. július 5-i 2017/1371/EU irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

jogból származó jogalap kérdésére is pontot tett. Végül az irányelv nem az EUMSZ 325. cikkére, hanem a 83. cikk (2) bekezdésére hivatkozik jogalapként. Ezzel az EU egy gyengébb szabályozás felé terelődött el, hiszen „amíg a 83. cikk (3) bekezdése csak minimumszabályok megállapítását teszi lehetővé a tagállamok számára az uniós jogalkotó által, a 325. cikk (4) bekezdése ilyen restriktívot nem alkalmaz”.²⁴

E jogalapot biztosító keretszabályok azonban továbbra is hangsúlyozzák, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme egy olyan fontos és közös cél, hogy az ellen minden eszköz – még az *ultima ratióként* felfogott büntetőjog is – bevethető. Mivel az Unió költségvetése az Unió gazdaság- és támogatáspolitikájának alapja, és így az integrációnak is, ezért a költségvetést támadó cselekmények végső soron az integrációt ássák alá.²⁵ Ez az oka, hogy az Unió ilyen széles körű eszközrendszerrel használ.

A költségvetés károsításának egyik kiemelt területét az áfabűncselekmények jelentik. Az áfa nemcsak a magyar központi költségvetés bevétele, hanem egyúttal az EU saját forrása is. Így az áfabűncselekmények nemcsak a hazai, hanem az uniós költségvetést is sértik.²⁶ A költségvetési csalás törvényi tényállásának megalkotása a költségvetéseket azok hazai vagy uniós mivoltától függetlenül – egyedülálló módon – egyenlő védelem alá helyezte.

A magyar ügyészség munkájában jelentős szerepet kap az Európai Unió költségvetésének és pénzügyi érdekeinek sérelmére elkövetett csalások elleni küzdelem is.

²⁴ MISKOLCZI 2018, 60.

²⁵ MISKOLCZI 2016, 1327.

²⁶ MISKOLCZI 2016, 1338.

2. A magyar szabályozásról

2.1. A hazai és az uniós költségvetés védelme

A tanulmánynak nem célja a költségvetési csalás tényállásának teljes körű elemzése. Azt viszont nyomatékosan ki kell jelenteni, hogy ez a tényállás maradéktalanul megfelel az irányelvekben lefektetett jogharmonizációt szolgáló jogalkotási elveknek. Még a PIF-irányelvre is igaz ez a megállapítás, noha annak szövege később született meg, mint a Btk. tényállása.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal a hazai és az európai költségvetések jelentősen közeledtek egymáshoz. Nemcsak a tervezési fázist értem ez alatt, hanem a mindkettőre kiterjedő jogi védelmet is, amely immár a magyar Alaptörvényben is részletes szabályozást kapott a 36. cikktől. A pénzügyi alkotmányosság azonban nemcsak az alkotmányjog, hanem nagyrészt a közigazgatás és adójog területét is érinti. Végző soron pedig – *ultima ratióként* – kapcsolódik a büntetőjoghoz, amely a legsúlyosabb jogsértő cselekményekkel szemben alkalmazható. Ez a sokrétű védelmi rendszer egy jogi és szervezeti mátrixot is jelent, amely hazai és uniós szervek hatásköreit és tevékenységét is tartalmazza: a költségvetés tervezésétől, az elfogadásán keresztül a végrehajtásáig és ellenőrzéséig. Ennek az összetett rendszernek most csak a büntetőjogi eszközrendszeréről lesz szó, hazai és uniós vetületben egyaránt.

A költségvetési csalás törvényi tényállása elsődlegesen Magyarország államháztartásának és az Európai Unió költségvetésének zavartalan működését védi. A szabályozás nemzetközi összehasonlításban is figyelemreméltó eleme, hogy a büntetőjogi védelem kiterjed a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetésekre, valamint a külföldi állam által vagy nevében kezelt költségvetésekre és pénzalapokra is.²⁷

²⁷ MISKOLCZI 2016, 1328.

A magyar törvényi tényállás ennek megfelelően kitér az áfabűncselekményekre is, amelyek az 1995-ös PIF-egyezményben még nem szerepeltek, a 2017-es irányelv viszont már fontos elemként tartalmazza őket.

Mindezek következményeként egyet kell érteni Miskolczi Barna véleményével, amely szerint az elkövetési tárgy egyedülálló módon teljesen integráltan védi a költségvetéseket, függetlenül attól, hogy hazai, uniós, nemzetközi szervezet vagy harmadik állam költségvetéséről van szó. Ezzel nemcsak a védelemnek az EUMSZ 83. cikke 1. bekezdésében írt azonos alapjait teremtette meg a jogalkotó, de maradéktalanul teljesítette az EUMSZ 325. cikke 2. bekezdésében foglalt azon követelményt, amely szerint „a tagállamok az unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek”. A védelem integráns abban a tekintetben is, hogy független a költségvetések kiadási vagy bevételi oldalától. Az integrált védelem továbbá a vagyoni hátrány számításában is megmutatkozik. Amint arra már a korábbiakban utalás történt, gondot okozhat a hozzáadottérték-alapú, saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek értelmezése, de csak azért, mert túl szélesre szabja az irányelv hatályát. A költségvetési csalás tényállása azonban bármilyen költségvetés elleni csalásra alkalmazható.²⁸

Ugyanez a megállapítás igaz az elkövetési magatartásokra is. A magyar büntető tényállás absztrakt elkövetési magatartásaiba valamennyi, az uniós irányelv által meghatározott elkövetési magatartás vonatkoztatható. Ugyancsak összevethető a magyar törvényben szabályozott költségvetési csalás vagyoni hátrány fogalma és a PIF-irányelvben meghatározott kár és előny. Itt megint a magyar tényállás tekinthető szélesebb körűnek. Érdemes azt is megjegyezni, hogy egyedül ennél a bűncselekménynél eltérő a vagyoni hátrány definíciója. A Btk. értelmező rendelkezései szerint ugyanis vagyoni hátrány általában – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a vagyonban okozott kár és az elmaradt vagyoni előny.²⁹ Ezzel szemben a költségvetési csalásnál a vagyoni hátrány alatt érteni kell a költségvetésbe történt befizetési kötelezettség nem teljesítése miatt bekövetkezett bevételkiesést, valamint a költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett vagy céltól eltérően felhasznált pénzeszközt is.³⁰

²⁸ Vö. MISKOLCZI 2018, 119.

²⁹ Btk. 459. § (1) bekezdés 17. pont.

³⁰ Btk. 396. § (9) bekezdés *b*) pont.

Fontos rámutatni arra, hogy a magyar büntető törvényi tényállás egyégesen kezeli a közbeszerzésen alapuló és a közbeszerzésen kívüli magatartásokat. Ezek a PIF-irányelvben elkülönülnek, a magyar megoldás viszont leegyszerűsíti a tényállást. Ugyanez a helyzet a hozzáadottérték-alapú (áfa) és a nem hozzáadottérték-alapú bevételekkel kapcsolatos cselekmények esetén. A magyar törvény tényállása itt is korszerűbbnek, egyszerűbbnek és jobban alkalmazhatónak tűnik.

A büntetési tételekkel összefüggésben megállapíthatjuk, hogy a magyar törvény mindenben megfelel az irányelv előírásainak. Az irányelv a jelentős kár-érték esetében minimum négyéves szabadságvesztés büntetés előírását tartalmazza. A jelentős kár vagy érték határául a 100 000 eurós összeget szabja meg.³¹ A Btk. 396. §-ában foglalt költségvetési csalás esetében a (3) bekezdés szerint a büntetés 1 évtől 5 évig terjedő szabadságvesztés, ha a költségvetési csalás jelentős vagyoni hátrányt okoz. A Btk. értelmező rendelkezése szerint a jelentős vagyoni hátrány az 5 millió Ft-ot meghaladó vagyoni hátrány. Nyilvánvaló tehát, hogy a magyar törvény megfelel a minimumszabálynak, sőt annál szigorúbb.

A PIF-irányelv többi bűncselekményét – vesztegetés, pénzmosás, hűtlen kezelés – összehasonlítva a magyar Büntető Törvénykönyv megfelelő paragrafusaiival, hasonló következtetésre juthatunk. A magyar törvény e tényállások tekintetében is mindenben megfelel a PIF-irányelv, illetve az egyéb európai uniós dokumentumok előírásainak. Összességében tehát bátran kijelenthetjük, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények jogharmonizációja Magyarország tekintetében teljes mértékben megvalósult, és az anyagi büntetőjog szabályai minden tekintetben lehetővé teszik az ilyen cselekményekért való büntetőjogi felelősségre vonást.

A most következő fejezetek segítenek nekünk rávilágítani, hogy milyen körben értelmezhető a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó szabályozás, és melyek azok az akadályok, amelyek a jogalkalmazás során felmerülnek. A továbbiakban először az anyagi jogi szabály kialakulásának és tartalmának kérdéseire térek ki, majd a hazai jogalkalmazás két, talán legfontosabb csomópontját emelem ki: az áfa kérdését és a bizonyítás során felmerülő egyes problémákat, végezetül pedig – mivel részben közösségi természetű cselekményekről van szó – az EU és ezen belül az OLAF szerepét.

³¹ PIF-irányelv 7. cikk (3) bekezdés.

2.2. A hazai jogalkotás folyamata és céljai

A költségvetési csalás törvényi tényállásának megalkotása a büntető jogszabályok átfogó reformjának egyik olyan eleme volt, amely az új Btk., vagyis a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépését megelőzően építettek be a korábbi kódexbe.

A jogalkotó a korábban hatályos Büntető Törvénykönyv keretei között a költségvetés sérelmére elkövetett, a Különös Részben több helyen egymástól elkülönült, önálló törvényi tényállásokat összevonta, majd ezt a szabályozási koncepciót lényegi változtatás nélkül emelte át a 2013. július 1. napjától hatályos új Büntető Törvénykönyvbe is, amely jelenleg a 396. §-ba ütköző költségvetési csalás bűncselekményének tényállásában jelenik meg. A jogalkotói cél a központi és az uniós költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekményekkel szembeni védelem hatékonyságának növelése volt, ezért a jogalkotó a bűncselekmény elkövetési tárgyát a lehető legáltalánosabb és legátfogóbb módon törekedett meghatározni.³²

Ez a szabályozási modell eltér a korábbitól, amelyben a magyar és az uniós költségvetés védelme külön tényállásokra tagozódott, amint a magyar költségvetés bevételi és kiadási oldalának a védelme is. Ennek jegyében a magyar költségvetés részét képező egyes bevételi formák, így például az adók és a jövedékek a Különös Részben szereplő több bűncselekmény elkövetési tárgyaként elkülönítetten szerepeltek. Ezek büntetőjogi védelme tényállásonként különféle módon meghatározott elkövetési magatartások büntetni rendelésén keresztül valósult meg. A költségvetés kiadási oldalának védelme szintén több különös részi tényállásra tagolódott. Ebben a körben utalok arra, hogy a korábban hatályos jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének (régí Btk. 288. §) és az Európai Közösségek pénzügyi érdekei megsértésének a bűncselekménye (régí Btk. 314. §) más-más elkövetési magatartások meghatározásán keresztül szolgált egymástól eltérő jogtárgyak, így a magyar és az uniós költségvetés által kezelt kiadások rendjének védelmére.³³

³² A jogalkotó a kodifikációs módszerek széles tárházát használta a tényállás megalkotásakor. Vö. GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2014): A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról. A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán. *Iustum Aequum Salutare*, 10. évf. 4. sz. 41–50.

³³ MISKOLCZI 2016, 1326.

A jogalkotó a költségvetési csalás 2012. január 1. napjától hatályos tényállásának megalkotásakor arra törekedett, hogy a büntetőjogi védelem a magyar és az uniós költségvetést azonos és *egységes tényállás* keretein belül, mind a bevételi mind a kiadási oldalon átfogó módon érintse, ennek jegyében a tényállás, így az elkövetési tárgyak és az elkövetési magartartás körülírására is a legáltalánosabb módon került sor. A szabályozási modell részeként a jogalkotó a bűncselekmény eredményeként szereplő „vagyonhiány” tényállási eleméhez is kiterjesztő értelmezést fűzött, amely azonban a költségvetési csalás szabályozásának csak az új Büntető Törvénykönyv hatálybalépésével vált a részévé.

A költségvetési csalás bűncselekménye kilenc bűncselekmény összevonásával jött létre. A bevételi oldalon az adócsalás, a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, a visszaélés jövedékkel, a csempészet, az áfára elkövetett csalás, az EK pénzügyi érdekeinek megsértése és a csalás minden olyan esete immár ebbe a tényállásba tartozik, amely a költségvetés sérelmével jár. A kiadási oldalon a korábbi jogosulatlan gazdasági előny megszerzését, az EK pénzügyi érdekeinek megsértését, illetve a csalás minden olyan esetét egységesíti az új tényállás, amely a költségvetés sérelmével járt.³⁴

2.3. Gyakorlati tapasztalatok, az áfa szerepe

Az általános forgalmi adóra elkövetett bűncselekményekre a régi Btk. szerinti adócsalás (310. §) és csalás tényállása (318. §) vonatkozott. Ezen tényállásoknak gyakorlati jelentősége ma is érezhető, hiszen az új Btk. 2. §-ának (2) bekezdése alapján a költségvetési csalás új törvényi tényállása a 2012. január 1. napja előtt elkövetett bűncselekményekre csak akkor alkalmazható, ha az az elkövetőre nézve kedvezőbb megítélést eredményez. Megjegyzem, mindez számos minősítési kérdést is felvet.

Az általános forgalmi adó a költségvetés bevételi vagy kiadási oldalának a részeként a költségvetési csalás elkövetési tárgyaként jöhet szóba attól függően, hogy be nem vallott és fizetett vagy visszaigényelt áfáról van szó.³⁵ Ezt a cselekményt az valósítja meg, aki a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában

³⁴ MISKOLCZI 2016, 1325.

³⁵ Lásd a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének a) pontjában írt elkövetési alakzatot.

mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja.

Az általános forgalmi adóra vonatkozó háttérszabályokat az Áfatv.³⁶ tartalmazza. Az Áfatv. hatálya kiterjed a belföldön ellenérték fejében történt termékértékesítésre és szolgáltatásnyújtásra, a Közösségen belüli termékbeszerzésre és a termékimportra, amelyek után adót kell fizetni.³⁷ Ezen ügylettípusok az általános forgalmi adóra elkövetett bűncselekmények elkövetési magatartásaként egyaránt szóba jöhetnek. Ezek közül a leggyakoribb a legelső eset, vagyis a belföldön történt termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, de a példabeli esetben Közösségen belüli termékimport utáni áfafizetési kötelezettség elmulasztása is szerepelt.

Az Áfatv. 138. §-ában írt általános szabály szerint általános forgalmi adót az fizet, aki terméket értékesít vagy szolgáltatást nyújt. Az Áfatv. 56. §-a szerint a fizetendő adót a teljesítéskor kell megállapítani, kivéve, ha a törvény másként rendelkezik. Eltérő szabályként az adófizetési kötelezettség a számlakibocsátással már abban az esetben is beáll, ha teljesítés ahhoz kapcsolódóan nem történik.³⁸ Hasonló módon adófizetésre kötelezett az is, aki a számlán áthárított adót tüntet fel.³⁹

Az Áfatv. által meghatározott legáltalánosabb esetben, belföldön végbemenő ügyleteknél a számlakibocsátó a termékértékesítésről vagy szolgáltatásnyújtásról kiállított számlán történt felszámítással az általános forgalmi adót a számlabefogadóra hárítja át, aki a bruttó érték részeként a számlakibocsátó részére megfizeti. Az adó kétszeri befizetésének és halmozódásának elkerülése érdekében illeti meg a számlabefogadót az adólevonási jog,⁴⁰ amely akkor keletkezik, amikor a fizetendő adót meg kell állapítani, vagyis legkorábban már a számlakibocsátáskor, ha az nem esik egybe a teljesítéssel.

Az adóalanyt megilleti az a jog, hogy az általa fizetendő adóból levonja azt az adót,⁴¹ amelyet másik adóalanytermék értékesítése vagy szolgáltatásnyújtása során rá áthárított. Ennek tárgyi feltétele az ügylet teljesítését tanúsító számla.⁴²

³⁶ 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról.

³⁷ Áfatv. 2. §.

³⁸ Áfatv. 55. § (2) bekezdés.

³⁹ Áfatv. 147. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Áfatv. 119. § (1) bekezdés.

⁴¹ Áfatv. 120. § a) pont.

⁴² Áfatv. 127. § (1) a) pont.

2.4. A bizonyítékok felhasználásának és értékelésének kérdése

A fentiek alapján tehát megkülönböztethetünk értékesítést és beszerzést terhelő, vagyis fizetendő és levonható általános forgalmi adót.⁴³

A beszerzést terhelő általános forgalmi adó esetében az elkövetési magatartás lényege az adólevonási jog jogosulatlan gyakorlása, amely általában az úgynevezett „fiktív számlázással” valósul meg – mint az látható volt a bevezető jogesetben is.

A gyakorlatban az általános forgalmi adóra elkövetett bűncselekmények miatt indult nyomozások majdnem minden esetben adóhatósági feljelentésre indulnak, amelyeket adóellenőrzési eljárás előz meg. Ennek eredményeként általában két esetben tesz feljelentést az adóhatóság. Egyrészt akkor, ha az adóigazgatási eljárás eredménye alapján megállapítható, hogy az általános forgalmi adó visszaigénylése fiktív számlákon alapul. Másik esetben pedig akkor, ha az adóvizsgálat során a vizsgálat alá vont adózó az adólevonási jogának a gyakorlását az ügylet teljesítését igazoló számlával nem tudja alátámasztani, amely az adóigazgatási eljárásban adóhiány megállapítására vezet.⁴⁴ Fontos kiemelni, hogy a feljelentés önmagában csak gyanú megállapítását alapozza meg, a nyomozó hatóság eljárásában esetenként előforduló hiba, hogy a megalapozott gyanú meglétét közvetlenül a feljelentés adataira alapozzák. Ezen gyakorlattal szemben a feljelentést megelőző adóvizsgálat anyaga okirati bizonyítékként értékelhető,⁴⁵ egyebekben az adóigazgatási eljárás és annak eredménye a büntetőügyben eljáró hatóságokat⁴⁶ nem köti.⁴⁷

⁴³ Az Áfatv. 153/A. §-ának (1) bekezdése alapján az adóalany a fizetendő adó összegéből levonhatja a rá áthárított, előzetesen felszámított adó összegét, egy adott bevallási időszakra a kettő különbözete határozza meg a fizetendő adó előjelét és mértékét. Amennyiben a különbözet pozitív, vagyis az adott bevallási időszakra vonatkozó értékesítést terhelő adó összege meghaladja a beszerzést terhelőt, úgy az a különbözetre befizetési kötelezettséget keletkeztet. Fordított esetben a negatív előjelű, beszerzést terhelő általános forgalmi adó többletet az adóalany az Áfatv. alapján visszaigényelheti, vagyis kérheti annak a kiutalását, illetőleg azt az adójogi elévülési időn belül az általános forgalmiadó-fizetési vagy más adónemben fennálló adófizetési kötelezettségének a csökkentésére beszámíthatja.

⁴⁴ Áfatv. 127. § (1) a) pont.

⁴⁵ Be. 76. § (2) bekezdés.

⁴⁶ Be. 10. §.

⁴⁷ A Be. 75. §-ának (1) bekezdése alapján a büntetőügyben eljáró hatóságok a büntető anyagi és büntetőeljárás szabályok alkalmazása szempontjából jelentős tényekre a Be.

2.5. A vagyoni jogokat korlátozó kényszerintézkedések kérdése

A költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőjogi védelem hatékonyságának fokozása szükségszerűen felveti a költségvetés sérelmére előállt kár megtérítésének fokozottabb igényét. A bűncselekményekből eredő gazdagodás elvonása a büntetőeljárás során kiemelt jelentőségű, amit a Be.-ben szereplő vagyonvisszaszerzési eljárás 2013. július 1. napjától hatályos szabályainak a külön eljárások keretében történő meghatározása is kifejez.⁴⁸

A költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekmények speciális jellemből fakad, hogy a gazdagodás elvonására irányuló büntető anyagi jogi szabályok alkalmazása ebben a körben esetenként, egyes adónemekhez (például általános forgalmi adó) köthetően kiegészítő-értelmező szabályokon alapul. A bírói gyakorlat a pénzügyi bűncselekmények körében a bűnös eredetű gazdagodás elvonására vonatkozó szabályok alkalmazását maga is külön jelleggel értelmezi,⁴⁹ amelynek indokául szolgál az is, hogy a büntetőeljárásokat általában megelőző adóigazgatási eljárás eredménye a büntető jogalkalmazásra is jelentős mértékben kihat. A jogállamisággal ellentétes olyan vagyon elvonása, amelynek tulajdonjoga kétségtelenül másé, így a polgári jogi igény kielégítése a büntetőeljárás során a vagyonelkobzással szemben elsőbbséget élvez.⁵⁰ Vagyonelkobzásnak csak olyan vagyonra van helye, amely polgári jogi igény kielégítésére nem szolgál.⁵¹

A bűnös eredetű gazdagodás azonban speciális jellegű, hiszen jellemzően nemcsak jogtalanul kiutalni kért adóban, jogtalanul igénybe vett költségvetési támogatásban, hanem az adó jogosulatlan be nem vallásából és be nem fizetéséből eredően a vagyon csökkenésének elmaradásában is megtestesülhet. Ez utóbbi esetben tényleges vagyonnövekmény nem keletkezik, így a bűncselekmény eredménye is negatív jellegű.

A vagyonelkobzás alapjaként a jogtalanul kiutalt adót, igénybe vett költségvetési támogatást, illetve a meg nem fizetett adóból származó

76. §-ának (1) bekezdésében felsorolt eszközök alkalmazásával önállóan folytatnak bizonyítást, amelynek célja a Be. 164. §-ának (1) bekezdésében irt büntetőeljárás feladatok teljesítése az elkövető kilitének felderítésével és a bizonyítékok összegyűjtésével.

⁴⁸ Régi Be. 554/P-554/R. §.

⁴⁹ Lásd a 95/2011. számú BK véleményt.

⁵⁰ Lásd a vagyonelkobzásról szóló 69/2008. számú BK véleményt.

⁵¹ Btk. 74. § (5) bekezdés a) pont.

adóbevétel-kiesést kell érteni.⁵² Ez utóbbi jellemző esete, ha az általános forgalmiadó-bevétel fiktív számla általános forgalmiadó-tartalmának levonásba állítása és elszámolása révén csökken, amely az előbbieken említettek szerint az érintett gazdálkodó szervezet oldalán megragadható vagyongyarapodásban nem testesül meg.⁵³

Korábban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) a büntetőeljárás során a sértetti jogok korlátozott gyakorlásával az állam nevében polgári jogi igény érvényesítése iránt is fellépett. Ez azonban jelentősen megváltozott a 4/2015. számú BJE határozat elfogadásával, amely egyértelműen kimondja, hogy ilyen bűncselekménnyel okozott kár megtérítése érdekében a NAV magánfélként polgári jogi igényt nem érvényesíthet. Ennek oka a Kúria indokolásában, hogy NAV a költségvetési csalás bűncselekménye miatt indult eljárásban nem minősül sértettnek, így magánfélként polgári jogi igényt nem érvényesíthet és ennek biztosítására zár alá vétel elrendelésére vonatkozó indítványt sem terjeszthet elő.

A pénzügyi bűncselekmények esetében a polgári jogi igény érvényesítése, illetőleg az adóhiány megfizetésére történő jogerős adóigazgatási kötelezés mellett a vagyoneklobzás általában csak kiegészítő jellegű. Mindez azonban csak abban az esetben igaz, amennyiben a kényszerintézkedések alkalmazása az adóigazgatási eljárás alá vont, és a pénzügyi bűncselekmény révén gazdagodó jogi személlyel szemben merül fel. A vagyoneklobzás ezzel szemben elsődleges és kötelező jelleggel alkalmazandó akkor, ha a jogi személy felhasználásával elkövetett bűncselekmény révén természetes személy gazdagodik.

⁵² Lásd a 95/2011. számú BK vélemény III. pontját.

⁵³ Ezen esetkört illetően a 2012. január 1. napjától hatályos büntető anyagi jogi szabályok, így a Btk. 396. §-a (9) bekezdésének *b*) pontja szerint vagyoni hátrány alatt a befizetési kötelezettség nem teljesítése miatt a költségvetést ért bevételkiesést is érteni kell, ami ily módon a Btk. 74. §-ának (2) bekezdése alapján önmagában megalapozza a jogtalan levonás révén be nem fizetett adó összegére vonatkozóan vagyoneklobzás alkalmazását.

Vákát oldal

3. Esetek a költségvetési csalás elleni küzdelem gyakorlatából

3.1. Az Unió pénzügyi érdekei sérelmének nagysága

Eltérő számítások és becslések léteznek arra, hogy vajon a különböző csalásnak minősülő manipulációk következtében milyen károk keletkeznek az Unió költségvetésének kiadási és bevételi oldalán egyaránt. „Az OLAF az EU csalás elleni hivatala szerint az Unió költségvetésének kára a félmilliárd euró szintet is meghaladja, más források azonban több milliárd euróra teszik ezt a kárt. Szerintük csak a hozzáadottérték-alapú adócsalásokból származó uniós és tagállami költségvetési veszteség elérheti az 50 milliárd eurót, nem is számítva a piactorzulás miatti gazdasági veszteséget.”⁵⁴ Más, mérsékeltbb megközelítések szerint az Európai Unió minden évben megközelítőleg 3 milliárd eurót veszít a csalások miatt.⁵⁵ Mindenesetre az uniós költségvetés 1–1,5%-áról, nem hivatalos becslések szerint 10%-áról is beszélhetünk. Még abban az esetben is, ha az alsó határ lenne a reális, óriási összegek forognak kockán, amelyek megóvása nem csupán gazdasági szempontból jelentős mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok számára, hanem a politikai és az integráció menetére és sikerére gyakorolt hatása is felbecsülhetetlen.

Az Európai Unió érdekeit sértő cselekmények, bűncselekmények ellen büntetőjogi eszközökkel kell felvenni a küzdelmet. A sikeres és hatékony bűnüldözés egyik záloga, hogy az előforduló eseteket megfelelően elemezzük, azokból a szükséges következtetéseket levonjuk, és ezeket az információkat megosszuk egymással. Az esetek elemzéséből az is kiderül, hogy milyen megelőzési stratégiát lehet kidolgozni, hogyan lehet elkerülni az esetleges bűncselekményeket, illetve elkövetésük során milyen bizonyítási lehetőségeink vannak, és milyen módon téríthető vissza az okozott kár. Ebben

⁵⁴ MISKOLCZI 2018, 169.

⁵⁵ MISKOLCZI 2018, 169.

a fejezetben néhány tipikus jogesetet sikerült összegyűjteni, amelyek hűen illusztrálják a napjainkban szokásos elkövetési módokat, és egyben felvázolják azt is, hogy a magyar a hatóságok – a nyomozó hatóságoktól kezdve a bíróságokig – milyen büntetőjogi választ tudnak adni az ilyen jellegű cselekményekre. Természetesen a sikerrel befejezett ügyek mellett szólni kell azokról is, amelyek nem jutnak el bírói szakba, vagy ha esetleg el is jutnak, felmentéssel végződnek. Ezek legalább olyan tanulságosak, mint az elítéléssel befejezett ügyek.

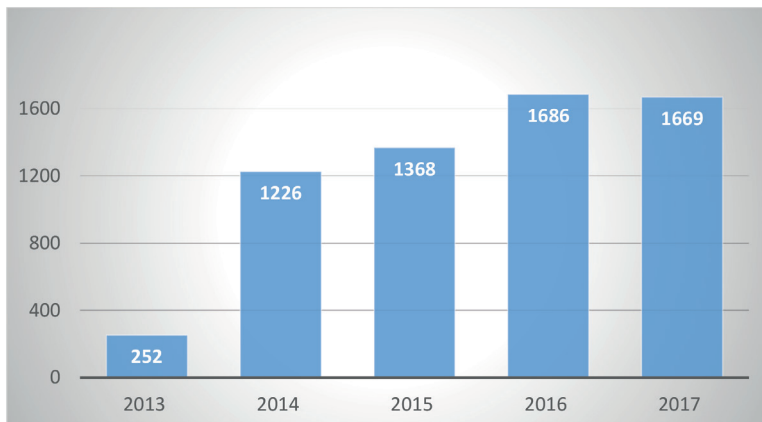
3.2. Statisztikai háttér

A statisztikai elemzés a költségvetési csalások alakulásának vizsgálatakor több akadályba is ütközik. Azt is mondhatjuk, hogy több adattorzító tényezővel szembesülünk, ha az egyébként hiteles, a Legfőbb Ügyészség Statisztikai Osztálya által nyújtott adatokra tekintünk.⁵⁶ Ilyen módosító tényező rögtön az, hogy az új Büntető Törvénykönyv jelentős változást hozott az anyagi jogi szabályozásban, mint ahogy azt az előző fejezetekben már bemutattam. Kilenc tényállásból egy lett, azaz ha a statisztikai összefüggéseket szeretnénk megkeresni, rögtön a régi és az új Btk. világában külön kell gondolkoznunk. Ezért az alábbiakban kizárólag az új Btk. 396. §-a szerinti adatokat mutatom be.

A másik adattorzító tényező szintén az új törvényi szabályozással áll összefüggésben. 2013. július 1-jén lépett hatályba a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény. A 2013-as évben gyűjtött adatok ezért minden esetben töredékszámok. Teljes évre gyűjtött számsort tehát 2014-től kapunk. Jól mutatja ezt az alábbi diagram. Az időszerűség tekintetében megjegyzem azt is, hogy az adatgyűjtés folyamatos, azonban túl rövid idő áll rendelkezésünkre az új törvény hatálybalépése óta. Az időközben (tehát a könyv kéziratának szerkesztésekor, 2018-ban és azt követően) rögzített statisztikai adatok még nem ismerhetők, azonban az arányokat vélelmezhetően már nem fogják átrendezni.

⁵⁶

A Statisztikai Osztály az adatokat az egységes rendőrségi és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszer (ERÜBS) és az egységes nyomozóhatósági és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszer (ENyÜBS) 2010. évi és 2013. évi változatai segítségével állította össze.



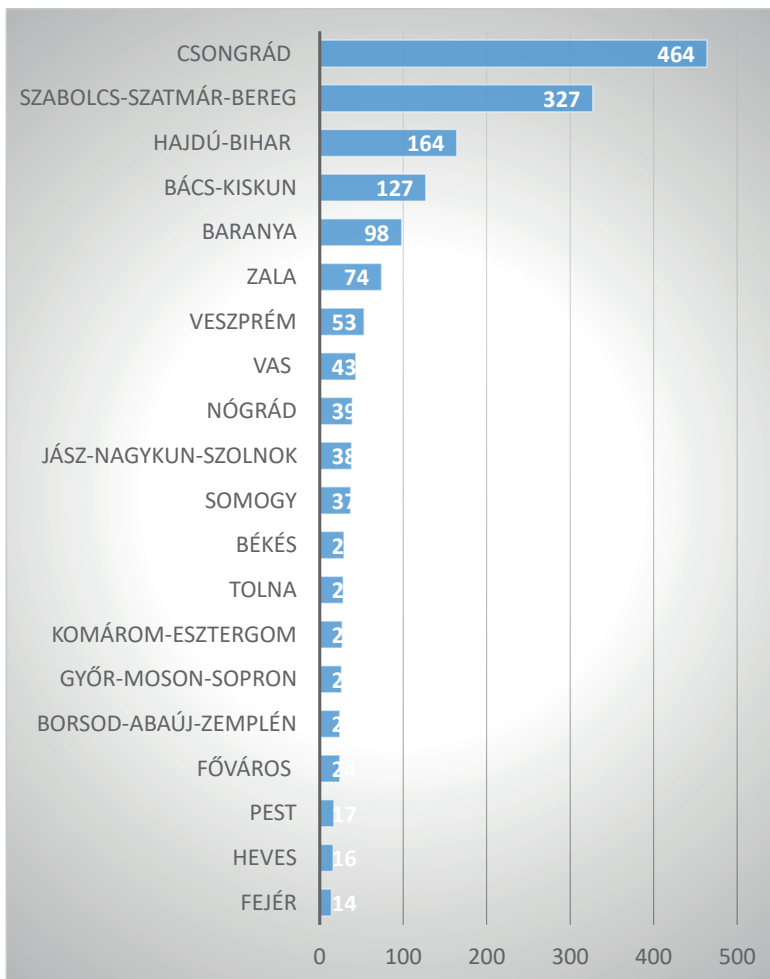
1. ábra

A regisztrált költségvetés-csúszcelemek számának alakulása a 2013–2017. években

Forrás: A Legfőbb Ügyészség Statisztikai Osztálya által gyűjtött adatok alapján a szerző szerkesztése

A diagram egyszerre mutat emelkedő és stagnáló tendenciát. Az egyes években regisztrált bűncselekmények számának emelkedését elsősorban nem az elkövetések számának növekedése okozhatja, hanem véleményem szerint inkább az, hogy az ügyek a látenciából a sikeres felderítés felé mutatnak. Mindemellett nagy kilengéseket és jelentős különbségeket sem látunk az egyes évek számsoraiban. Ez is alátámasztja azt a felvetésemet, hogy a bűncselekmények elkövetési aránya alig változik.

A nagy különbségeket sokkal inkább nem időbeli, hanem térbeli síkon kell keresnünk. A regisztrált költségvetési csalások elkövetési helyét megyei bontásban érdemes megvizsgálnunk. Az alábbi diagram arra ad választ, hogy az egyes megyékben belül, 2017-ben hogyan alakult a költségvetési csalás bűncselekményének elkövetési száma.



2. ábra

A 2017. évben regisztrált költségvetésicalás-bűncselekmények megyei bontásban

Forrás: A Legfőbb Ügyészség Statisztikai Osztálya által gyűjtött adatok alapján a szerző szerkesztése

A vizsgált négy (és fél) év adatai alapján meg tudjuk határozni azon megyéket, amelyekben a legtöbb elkövetést regisztrálták erre a bűncselekményre. A „top 5” megye tehát:

1. táblázat

Költségvetésicsalás-bűncselekmények száma, éves bontásban, a „top 5” megyében

	2013	2014	2015	2016	2017
1	Csongrád (79)	Csongrád (265)	Csongrád (316)	Csongrád (400)	Csongrád (464)
2	Szabolcs- Szatmár- Bereg (45)	Szabolcs- Szatmár- Bereg (120)	Szabolcs- Szatmár- Bereg (240)	Szabolcs- Szatmár- Bereg (293)	Szabolcs- Szatmár- Bereg (327)
3	Hajdú-Bihar (20)	Hajdú-Bihar (95)	Hajdú-Bihar (115)	Hajdú-Bihar (204)	Hajdú-Bihar (164)
4	Bács-Kiskun (20)	Bács-Kiskun (84)	Bács-Kiskun (95)	Bács-Kiskun (144)	Bács-Kiskun (127)
5	Baranya (18)	Baranya (80)	Baranya (80)	Baranya (105)	Baranya (98)

Forrás: A Legfőbb Ügyészség Statisztikai Osztálya által gyűjtött adatok alapján a szerző szerkesztése

A táblázat kizárólag a bűncselekményszámokat rendezte sorba, azonban feltűnő, hogy minden évben ugyanazon megyékben regisztrálták a legtöbb elkövetett költségvetési csalást. Megjegyzem, hogy a fenti diagram további helyzetjei is minden évben hasonló helyen állnak az időbeli összehasonlítással.

A kiemelkedő számú elkövetések az ország keleti felére összpontosulnak. Az ukrán, a román, a szerb és a horvát határ menti megyékben számottevő tehát e bűncselekményi kör.

Összehasonlításképpen érdemes egy pillantást vetni a Btk. 398. §-a szerinti *jövedékkal visszaélés elősegítése* bűncselekmény adataira is. E bűncselekmény elkövetése – legalábbis a regisztrált elkövetések száma alapján – nagyságrendekkel elmarad az előző tényállásától. Országosan összesen 2013-ban 7, 2014-ben 62, 2015-ben 75, 2016-ban 71 és 2017-ben 37 elkövetést regisztráltak. Ebben a körben érdekesség, hogy a legmagasabb elkövetések

Szabolcs-Szatmár-Bereg és Bács-Kiskun megyékre összpontosulnak. E két megyében tehát mindkét tényállás szerinti elkövetés kimagasló a többi megyéhez képest is.

3.3. Tanulságos jogesetek a költségvetési csalás köréből

A magyar és uniós költségvetés védelmének joggyakorlata sokkal kevesebb figyelmet kapott az elmúlt években, mint a jogalkotási kérdések. Érdeemes ugyanakkor a költségvetést érintő bűncselekmények nyomozási és ítélezési problémáit vizsgálni, mivel a legjobb jogszabályok sem érnek túl sokat, ha nincsenek elítélések, és e jogszabályok nem gyakorolnak elég visszatartó erőt mind az elkövetők, mind pedig a társadalom többi tagja irányában.

Minderre tekintettel szükségesnek tartom a joggyakorlat elemzését is néhány olyan jogeset bemutatásán keresztül, amely bizonyos mérlegelést igénylő kérdésekben iránymutatást ad a hatóságok – nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság – részére, másrészt pedig jelzésértékűek a jogalkotó felé az esetleges módosítási igények megjelenésére.

Vizsgálódásom középpontjában elsősorban minősítési problémák állnak. A feldolgozott ügyek azonban jól jelzik, hogy a költségvetést érintő bűncselekmények esetében a bizonyítási nehézségek többször akadályozzák e cselekmények felderítését, illetve a feltételezett tettesek elítélését. E monográfia nem kriminalisztikai indíttatású, ezért e kérdéseket részletesen nem tudja tárgyalni, de az esetek feldolgozása alátámasztja azt a közkeletű hipotézist, hogy számos ügy a mérlegelésen alapuló bizonyítási kérdéseken áll vagy bukik. Ennek felismerése inspirációt adhat az ez irányú további kutakodásra.

1.

Az alábbi jogeset annak ellenére szolgál tanulsággul, hogy az elkövetés időpontja miatt a költségvetést károsító cselekmények adócsalásnak minősültek a korábban hatályos Btk. szabályai alapján. Az ügyben eljáró különböző bíróságok azonban fontos megállapításokat tettek az egység-többség, illetve a közvetett tettség kérdésében. Így az I. r. és II. r. vádlottak bűncselekményeit folytatólagosan elkövetett adócsalás büntettének minősítették. Ezt az ítéletábra arra alapozta, hogy egységes akaratelhatározással tévesen történt e cselekmények elkövetése, és ezért nincs akadálya a folytatólagosságnak.

Azért tanulságos ennek az állásfoglalásnak a felidézése, mert a későbbiekben látni fogjuk, hogy a költségvetési csalás már olyan összefoglalt bűncselekménynek tekinthető, ahol nem a folytatólagosságot kell megállapítani, hanem azonos elkövetési magatartás rendszeres ismétlődése esetén törvényi egységet. Ennek a jogesetnek az elemzése tehát azt a monográfiában kifejtett álláspontot támasztja alá, hogy az egységes törvényi tényállás alkalmazása leegyszerűsíti és könnyebbé teszi az ilyen cselekmények minősítését.

Továbbra is irányadó viszont az ügyben kifejtett közvetett tettességre vonatkozó álláspont. Az ítéletábra rámutatott arra, hogy az adócsalás közvetett tettese olyan személy, akinek nincs kötelezettsége nyilatkozattételre, de a nyilatkozatot tevő személy megtévesztésével valósíthatja meg a bűncselekményt. Ez abban az esetben lehetséges, hogy ha a ténylegesen nyilatkozó bizonyítottan nem rendelkezik információkkal a nyilatkozat tartalmát illetően.

A történeti tényállás szerint az I. r. vádlott 2004. április 6-án, mint az építőipari kft. ügyvezetője, 3 000 000 Ft előleget vett át a megrendelőtől családi ház építési és kivitelezési munkáinak elvégzésére, majd a munkák elvégzésével változó nagyságú pénzüsszegeket adtak át, átvételi elismervény ellenében. A kft. összesen 9 771 000 Ft bevételéből mindössze 5 423 373 Ft erejéig állítottak ki számlát. Mindezen felül az I. r. vádlott – mint a kft. ügyvezetője – a 2004., 2005. és a 2006. években adóbevallási és adóbefizetési kötelezettségének sem tett eleget, így ezen időszakban összesen 91 289 000 Ft általános forgalmi adót nem fizetett meg, továbbá a 2004., 2005., és a 2006. évre vonatkozó társasági adó befizetési kötelezettségét is elmulasztotta, összesen 6 742 587 Ft összegben. Az I. r. vádlott az APEH által 2005. június 15-én elrendelt – 2004. évre vonatkozó – ellenőrzése során a Bt. 1. és a Bt. 2.-től befogadott hamis számlákat adott át az adóhatóságnak. A számlák mögött tényleges munkateljesítmény nem volt, a számlákat a II. r. vádlott állította ki és adta át az I. r. vádlottnak. Az I. r. vádlott továbbá könyvvezetési kötelezettségének sem tett eleget, megghiúsítva ezzel a kft. pénzügyi helyzetének megismerését.

A II. r. vádlott, mint a Bt. 1. vezető tisztségviselője a 2004. évre vonatkozóan szintén hamis számlákat állított ki, amelyeket a kft. fogadott be, hozzájárulva ahhoz, hogy az I. r. vádlott által vezetett kft. adófizetési kötelezettsége 878 816 Ft összegben csökkenjen. A II. r. vádlott könyvvezetési kötelezettségének sem tett eleget, ezért a 2004. üzleti évre vonatkozóan a bt. valós pénzügyi helyzetének megismerését megghiúsította.

A II. r. vádlott a Bt. 2. nevében 17 darab számlát állított ki a kft. mint megrendelő részére, a bt. részéről azonban a számlákon feltüntetett építőipari tevékenységek a valóságban nem történtek meg. Azzal, hogy a kft. e számlákat befogadta, a II. r. vádlott 4 357 670 Ft összegben nyújtott segítséget ahhoz, hogy a kft. adófizetési kötelezettségét jogellenesen csökkentse.

A II. r. vádlott a Bt. 2. nevében kenőolajat és zsírt adott el egy másik cég részére, összesen 2 473 650 Ft értékben, amelyből a 2005. évben 494 730 Ft bevallási és adófizetési kötelezettsége keletkezett, amelynek nem tett eleget, egyúttal társasági adó fizetési kötelezettségének sem tett eleget, 31 663 Ft összegben. A fenti ügyletről a III. r. vádlott beltag nem tudott.

A III. r. vádlott akkori élettársa a II. r. vádlott rábeszélésére és pénzübeli ellenszolgáltatás ígéretének fejében vállalta el a vezető tisztségviselői megbízást, és írta alá a társasági szerződést. A III. r. vádlott nem tudott arról, hogy az általa tudottan gazdasági tevékenységet nem folytató céggel kapcsolatosan neki a könyvvizsgálattal, bizonylatok kezelésével megőrzésével összefüggő kötelezettsége lenne. Ezt az eljárást során tett vallomásaiban mindvégig fenntartotta, és tagadta bűnösségét.

Az I. r. vádlott csak részben ismerte el bűnösségét, elismerte, hogy a számlákat nem a jogszabályoknak megfelelően vezették, és azt is bevallotta, hogy adófizetési kötelezettségének nem tett eleget, míg a II. r. vádlott bűnösnek érezte magát a terhére rótt bűncselekmények elkövetésében.

A törvényszék a III. r. vádlott védekezését elfogadta, és mivel kétséget kizáróan nem lehet bizonyítani, hogy a Bt. 2. nevében kiállított számlákról és az azokkal kapcsolatos számviteli kötelezettségéről tudomása lett volna, ezért az adócsalás és a számvitel rendje megsértésének bűncselekménye nem állapítható meg terhére.

A törvényszék⁵⁷ mint elsőfokú bíróság az I. r. vádlottat bűnösnek mondta ki folytatólagosan elkövetett adócsalás büntetésében, 2 rb. adócsalás büntetésében, adócsalás büntetésében, folytatólagosan elkövetett magánokirat-hamisítás vétségében és folytatólagosan elkövetett számvitel rendje megsértésének büntetésében. A bíróság a II. r. vádlottat bűnösnek találta, részben bűnsegédként, részben közvetett tettesként elkövetett adócsalás büntetésében, folytatólagosan elkövetett magánokirat-hamisítás vétségében és számvitel rendje megsértésének büntetésében. Végül a III. r. vádlottat az ellene emelt költségvetési csalás, valamint számvitel rendjének megsértése büntette miatt emelt vád alól felmentette. Az ügyészi és védői fellebbezések folytán

⁵⁷ Veszprémi Törvényszék 9.B.421/2015/15., Győri Ítéletábra Bf.28/2016/8.

eljáró ítélet tábla az elsőfokú döntést annyiban változtatta meg, hogy az I. r. vádlott társasági adóra elkövetett bűncselekményét egységesen I. rendbeli, folytatólagosan elkövetett adócsalás büntetvének minősítette. A II. r. vádlott által elkövetett bűncselekményeket pedig folytatólagosan elkövetett adócsalás büntetvének, közvetett tettesként elkövetett adócsalás büntetvének, folytatólagosan bűnsegédként elkövetett magánokirat-hamisítás vétségének, valamint számvitel rendje megsértése büntetvének minősítette. Egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

Az I. r. vádlott vonatkozásában az ítélet tábla kifejtette, hogy a társasági adó tekintetében nem értett egyet a halmazat megállapításával. A társasági adó bevallása évenként történik, az adócsalás ennél gyakrabban nem követhető el annak elmulasztásával vagy valótlan adatszolgáltatással. Az I. r. vádlott 2004–2006 közötti időszakban egységes akaratelhatározással, következetesen szegte meg az adózási szabályokat, ezért nincs akadálya folytatólagosság egységét megállapítani.

Az ítélet tábla szerint tévedett az elsőfokú bíróság, amikor a II. r. vádlott cselekményét I. rendbeli, részben bűnsegédként, részben közvetett tettesként elkövetett adócsalás büntetvének minősítette, ugyanis a két magatartás két külön elkövetői alakzatban, két különböző tettesi alapcselekményhez kapcsolódott. Az adóhatóság megtévesztésére szolgáló valótlan tartalmú számlákat és azokat az adóbevallás előkészítője számára rendelkezésre bocsátó személy az adócsalásnak bűnsegéde. Tehát a II. r. vádlott két cége nevében is fiktív számlákat kibocsátó magatartása a számlákat az adóelkerüléshez tettesként felhasználó I. r. vádlott folytatólagos cselekményéhez kapcsolódik.

Az ítélet tábla döntésével rámutatott arra, hogy az adócsalást közvetett tettesként olyan személy is elkövetheti, akinek nincs kötelezettsége nyilatkozattételre. Az adócsalást a vezető tisztségviselő megtévesztésével közvetett tettesként valósítja meg a betéti társaság gazdasági tevékenységét ténylegesen irányító kultagja, aki az adókötelezettség teljesítésére jogosult, de a társaság gazdasági tevékenységében részt nem vevő, arról érdemi információval nem rendelkező beltág helyett hajt végre, illetve mulaszt el az adózási kötelezettség körébe tartozó aktusokat. Így a II. r. vádlott cselekménye közvetett tettesként elkövetett adócsalás büntette. Mindezek alapján korrigálni szükséges a III. r. vádlott felmentéséhez fűzött jogi indokolást, mivel annak jogcíme nem a bizonyítottság hiánya. A tényállás szerint a III. r. vádlott abban a téves feltevésben volt, hogy a Bt. 2.-ben semmilyen gazdasági tevékenység nem folyik. A III. r. vádlott vonatkozásában tehát

büntethetőséget kizáró ok, a tévedés állapítható meg, amely a Be. 6. § (3) bekezdés szerint büncselekmény hiányában történő felmentést von maga után.

2.

A továbbiakban bemutatott jogeset arra szolgál például, hogy az eltérő mérlegelés következtében milyen mértékben változhat a költségvetési csalás miatti büntetőjogi felelősség. Az elsőfokú bíróság tényként állapította meg, hogy az I. r. vádlott munkabéréte a házi pénztárból kivett összegekkel emelték meg, és ennek legalizálására hamis kölcsönszerződéseket készítettek. Ezzel a költségvetés bevételeit három év vonatkozásában 2 319 178 Ft-tal csökkentették. Hasonló módon egészítették ki egy szakasszisztens fizetését is. Mindezzel a különböző elkövetői pozícióban végül a terheltek az okozott kár szerint a Btk. 396. §-ába ütköző költségvetési csalás büntetést követték el. A másodfokon eljáró bíróság ugyanakkor a rendelkezésre álló bizonyítékokat eltérően értékelve arra a következtetésre jutott, hogy nem bizonyítható, hogy a lefolyozott és a cég bankszámlájára be nem fizetett összeget munkabér-különbözetként vették ki a kft. pénztárából. Csupán arra talált bizonyítékot, hogy ez a szakasszisztens fizetésénél történt így. Ez azonban az összecszerűség miatt már csak vétségnek minősült, ezért a terheltek az eredeténél jóval enyhébb büntetésben részesültek.

Az I. és III. r. vádlott 2009. április 1-jén kelt társasági szerződéssel egy gyógyszerkereskedéssel foglalkozó kft.-t alapított, amelyben a III. r. vádlott által képviselt bt. 51%-os, míg az I. r. vádlott 49%-os tulajdoni hányadrészt képviselt. A kft. ügyvezetője az I. r. vádlott volt, majd 2011. augusztus 24-étől a III. r. vádlott is ezt a tisztséget töltötte be. A kft. egy gyógyszertárat üzemeltetett, ahol a IV. r. vádlott a könyvelési teendőket látta el, a II. r. vádlottat pedig munkaviszonyban alkalmazta a kft.

A III. r. vádlott felvetette az I. r. vádlottnak, hogy az I. r. vádlott havi nettó munkabére 340 000 Ft legyen, amelyből 140 000 Ft-ot fognak bejelenteni az adóhatóság felé, a fennmaradó 200 000 Ft-ot pedig majd a házipénztárból veheti ki, és amikor majd azt az induló patika pénzügyi helyzete lehetővé teszi, legalizálják. Az I. r. vádlott ebbe beleegyezett, és hasonló módon jártak el az egyik szakasszisztens alapbérével illetően is. Minderről a IV. r. vádlott is tudott, és ennek megfelelően vezette a könyvelést. Az I. r. vádlott e tevékenységével a költségbe történő befizetési kötelezettség vonatkozásában valótlannak tartalmú nyilatkozatot tett, ezzel a költségvetés bevételeit a 2010., 2011. és a 2012. évben összesen 2 319 178 Ft-tal csökkentette.

A IV. r. vádlott tudott arról, hogy a kft. hamis tartalmú nyilatkozatokat nyújt be a NAV-hoz. A kft. ügyvezetőjét ebben akként segítette, hogy az általa, a III. r. vádlott felhívására kidolgozott módszerrel, a bejelentett munkabér és a ténylegesen megkapott összeg különbözetét oly módon adminisztrálják, hogy visszatűntetve kölcsönszerződéseket készítenek, amelyek szerint az I. r. vádlott a társaságtól 4–4 millió Ft kölcsönt vesz fel, és amennyiben azt nem fizeti meg, az összeget a részére megállapított osztalékból vonják le. Az I. és III. r. vádlottak az így keletkezett taggyűlési határozatokat és a hamis tartalmú kölcsönszerződéseket a kft. könyvelésében helyezték el.

A II. r. vádlott 2010 nyarán 2 000 000 Ft kölcsönt vett fel a kft.-től, azonban a kölcsön felvételéről nem készült szerződés, hanem 2011 nyarán az előzőekben írt kölcsönszerződésekkel együtt az I. és II. r. vádlott 2010. június 20. napjára dátumozott, valótlan tartalmú kölcsönszerződést írt alá, amelyet szintén a kft. könyvelésébe helyeztek.

Az I. r. és a II. r. vádlott a nyomozás során egybecsengő, beismerő és terhelő jellegű vallomást terjesztettek elő, és mindvégig a bíróság által megállapított történeti tényállásnak megfelelően nyilatkoztak.

A III. r. és a IV. r. vádlott tagadták a bűncselekmény elkövetését. Úgy nyilatkoztak, hogy a kölcsönszerződésekkel a könyvelés és a valós állapot közti hiányt papírozták le, védekezésük szerint az I. r. és II. r. vádlott jogtalanul vettek el pénzt a patika vagyonából. A bíróság megállapította, hogy valamennyi vádlott vallomása egybecseng abban a vonatkozásban, miszerint hiány keletkezett a kft.-nél, amit az igazságügyi könyvszakértői vélemény és a lefoglalt könyvszakértői iratok is alátámasztanak. Végül a bíróság a lefolytatott bizonyítási eljárás során megállapította, hogy a keletkezett hiány a munkaszerződésen túli bérezésből fakad, és nem fogadta el a III. és a IV. r. vádlott védekezését, az nem is nyert bizonyítást az eljárás során.

Az első fokon eljáró bíróság⁵⁸ az I. r. vádlottat bűnösnek találta 1 rb. a Btk. 396. § (1) bekezdés *a*) pontjába ütköző és a (2) bekezdés *a*) pontja szerint minősülő költségvetési csalás büntetésében, valamint 1 rb. a Btk. 345. §-ába ütköző, folytatólagosan elkövetett hamis magánokirat felhasználásának vétségében. Az előbbi két bűncselekmény vonatkozásában a bíróság a III. r. vádlottat mint felbujtót, a IV. r. vádlottat pedig mint bűnségédet találta bűnösnek. A bíróság 1 rb. a Btk. 345. §-ának (1) bekezdésébe ütköző hamis magánokirat felhasználásának vétségében mondta ki a II. r. vádlott

⁵⁸ Veszprémi Járásbíróság 12.B.1676/2014/34., Veszprémi Törvényszék 2 Bf.2/2016/17.

bűnösségét. Ezért a bíróság halmazati büntetésül az I., a III. és a IV. r. vádlottat 60, 50 és 50 napi tétel pénzbüntetésre ítélte. Az egy napi tétel összegét az I. r. vádlottnál 2000 Ft-ban, a III. r. vádlottnál 5000 Ft-ban és a II. r. vádlottnál 3000 Ft-ban állapította meg a bíróság. Egyebekben a bíróság a II. r. vádlottat két év próbára bocsátotta, a IV. r. vádlottat 2 évre eltiltotta a könyvelői foglalkozás gyakorlásától, az I. r. vádlottal szemben pedig 1 909 078 Ft vagyonek Kobzást rendelt el.

Az ügyészi és védői fellebbezések folytán eljáró törvényszék az I., III., és IV. r. vádlott terhére megállapított költségvetési csalás 1 rb. a Btk. 396. § (1) bekezdésének *a*) pontjába ütköző költségvetési csalás vétségének minősítette, amelyet a III. r. vádlott felbujtóként, a IV. r. vádlott bűnsegédként követett el. A II. r. vádlott pedig az 1 rb. hamis magánokirat felhasználásának vétségét bűnsegédként követte el.

A másodfokú bíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróság törvényesen vont le következtetést valamennyi vádlott bűnösségére, azonban az nem bizonyított, hogy az I. r. vádlott ügyvezetésének ideje alatt a lefözlött és a cég bankszámlájára be nem fizetett összeget munkabér-különbözetként vette ki a kft. pénztárából. Az azonban kétséget kizáróan bizonyított, hogy a szakasszisztens bejelentett munkabérén felül is részesült bérezésben. Ennek módjáról és összegéről a I., III. és IV. r. vádlott együttesen állapodtak meg. A szakasszisztens munkabér-különbözetének személyijövedelemadó-vonzata a vád tárgyává tett években nem érte el az 500 000 Ft-ot, ezért a költségvetésnek kisebb vagyoni hátrányt okozott. Emiatt az I., III. és IV. r. vádlottak terhére megállapított költségvetési csalás a Btk. 396. § (1) bekezdésének *a*) pontjai szerinti, 2 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vétségnek minősül, amit az I. r. vádlott ügyvezető tettesként, a III. r. vádlott felbujtóként, míg a IV. r. vádlott bűnsegédként követett el.

A másodfokú bíróság a II. r. vádlott vonatkozásában rámutatott arra, hogy a hamis magánokirat felhasználásának vétsége tényállásszerű, azonban a kölcsönszerződést a II. r. vádlott csak aláírta, és nem ő használta fel, ezért a hamis magánokirat felhasználása vétségét mint bűnsegéd követte el.

A másodfokú bíróság figyelemmel arra, hogy a költségvetési csalás a feltárt eltérő tényállásra tekintettel vétségnek minősül, valamint az időmúlásra és büntetőeljárás elhúzódásra tekintettel is szükségesnek és elégségesnek tartotta a pénzbüntetés kiszabását az I., a III. és a IV. r. vádlottakkal szemben. Viszont az I. r. vádlott 1 napi tételének összegét 3000 Ft-ra emelte, míg a IV. r. vádlottét 4000 Ft-ra mérsékelte, mert a két vádlott napi tétele összege közötti eltérést túl jelentősnek tartotta.

A IV. r. vádlott könyvelői foglalkozástól eltiltását a büntetési célokon jóval túlmutató, olyan egzisztenciális hátrányt okozó büntetésnek találta a másodfokú bíróság, amely nem szükséges ahhoz, hogy visszatartsa a IV. r. vádlottat újabb bűncselekmény elkövetésétől, ezért mellőzte azt.

A II. r. vádlott által elkövetett bűncselekmény miatt alkalmazott joghátrány kapcsán a másodfokú bíróság a próbaidő tartamának csökkentésében juttatta kifejezésre azt a büntetés kiszabása során enyhítő körülményként értékelendő tény, hogy a II. r. vádlott a terhére megállapított 1 rendbeli vétséget bűnségként és nem tettesként követte el.

3.

Az alábbi jogeset a bűnszervezeti elkövetés kritériumaira világít rá. A költségvetéseket károsító bűncselekmények egyik gyakori jellemzője a bűnszervezetben történő elkövetés. Sajnálatos módon a bizonyítás során gyakran nem állapítható meg a bűnszervezeti működés annak ellenére, hogy az adott ügy számos jellemzője ezt alátámasztja. Az ítéleti bizonyossághoz ez azonban gyakran kevésnek bizonyul. Jelen ügy azért is fontos, mert a Kúriáig bezárólag világítanak rá a bíróságok a bűnszervezeti elkövetés egyes jellemzőire. Az összehangolás, a tudatos szervezés, a hosszabb idő mind olyan jellemzők, amelyek más ügyekben is megalapozhatják ezt a minőséget. A Kúria ebben az ügyben rámutatott a bűnségély és a bűnpártolás közötti különbségekre is a költségvetést károsító cselekmény kapcsán.

Egy – az ukrán cigaretta csempészésére berendezkedett – bűnszervezetben belül az I. és a II. r. vádlott szervezői feladatokat látott el, míg a III., a IV., az V., a VI. és a VII. r. vádlottak egyes részfeladatokat hajtottak végre. 2011 nyarán az I., a II., a III., a IV., az V., a VI. és a VII. r. vádlottak közreműködtek abban, hogy 55 000 doboz ukrán eredetű cigarettát csempésszenek – a Tiszán át – Magyarországra. A csempészethez a VI. r. vádlott által megszerzett csónakot használták. Az ukrán cigaretta átcsempészése oly módon történt, hogy a IV. és a VI. r. vádlottak csónakkal átkeltek a Tisza ukrán oldalára, és onnan szállították át a cigarettát Magyarországra. A magyar oldalon a III., az V. és a VII. r. vádlottak a II. r. vádlott kocsijával szállították el az így behozott cigarettát. A cigarettát szállító gépkocsi útjának zavartalan biztosítása érdekében az I. r. vádlott figyelői tevékenységet is ellátott, így jelezni tudta, ha olyan hatósági tevékenységet észlel, amely a cigaretta zavartalan szállítását akadályozza. A határrendészeti kirendeltség szolgálatban lévő rendőrjárőrei azonban felfigyeltek a cigarettát szállító

gépkocsira, amelyet kisebb hajtóvadászat után sikerült megállítaniuk. Ekkor az V. és a VI. r. vádlottak kiugrottak a kocsiból, és menekülni kezdtek. A rendőrök az V. r. vádlottat elfogták, és a hátrahagyott járműben lévő magyar adó- és zárjegy nélküli cigarettát megtalálták, majd értesítették a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, akik a cigarettát lefoglalták. A pénzügyőrök a gépkocsiban összesen 55 000 doboz, magyar adó- és zárjegyet nem tartalmazó cigarettát találtak, amelynek belföldi forgalmi értéke 37 565 000 Ft, jövedékiadó-tartalma 19 261 925 Ft, áfája pedig 5 846 025 Ft. A gépkocsiban lévő cigaretta vámellenőrzés alóli elvonással történő becsempészése összesen 28 751 150 Ft vámbevétel-csökkenést okozott.

A vádlottak pár hónappal később ugyanilyen módszerrel 115 000 doboz cigarettát csempészték be Magyarországra, amelynek belföldi forgalmi értéke 81 328 000 Ft, jövedékiadó-tartalma 40 529 796 Ft, áfája 12 274 479 Ft volt. Mindez 60 421 875 Ft vámbevétel-csökkenést okozott.

Az első fokon eljáró törvényszék⁵⁹ 2015. május 20-án meghozott ítéletével bűnösnek mondta ki az I. r. vádlottat a Btk. 396. §-a (1) bekezdésének *a*) pontjába ütköző és a (4) bekezdés *a*) pontja szerint minősülő bűnsegédként, folytatólagosan elkövetett költségvetési csalás büntetési mértékében. A bíróság a II. és a III. r. vádlottat a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. tv. 312. §-ának (1) bekezdésébe ütköző és a (4) bekezdés *a*) pontja szerint minősülő, az V., a VI. és a VII. r. vádlottakat pedig a (3) bekezdés *a*) pontja szerint minősülő csempészet büntetési mértékében találta bűnösnek. A bíróság továbbá megállapította, hogy a vádlottak a terhükre rótt bűncselekményeket bünszervezetben követték el.

Az elsőfokú ítélet ellen az ügyész valamennyi vádlott terhére súlyosításért fellebbezett, míg az I. r. vádlott esetében kifejtette, hogy téves a vádlott által elkövetett cselekmények jogi minősítése, mivel az elkövetés idején hatályos büntető jogszabály alkalmazása nyújt kedvezőbb elbírálást. A védők pedig elsősorban felmentésért, másodsorban a büntetés enyhítéséért nyújtották be fellebbezésüket. A védelmi álláspontok megegyeztek abban, hogy a közvetlen bizonyítékok hiánya miatt nem vonható le következtetés a vádlottak büntetőjogi felelősségének megállapítására, továbbá egyetértettek abban is, hogy a vádlottak cselekményüket nem bünszervezetben követték el, hiszen alkalmi elkövetésről volt szó.

⁵⁹ Nyíregyházi Törvényszék 3.B.77/2013/145.; Debreceni Ítéltábla Bf.1.648/2015/2.; Kúria Bfv.III.1.303/2016/7.

A másodfokon eljáró ítélőtábla nem osztotta a védői érveléseket, és megállapította, hogy a törvényszék a perrendi szabályok betartásával eljárva folytatta le az igen széles körű bizonyítási eljárást. Az elsőfokú bíróság részletesen elemezte a VI. r. vádlott – társaira nézve is – terhelő vallomását, amely részletes beismerő vallomásból kirajzolódott a bünszervezet felépítése, a vezetők megnevezése, a szerepek leosztása, továbbá a feladatok összehangolása is.

A másodfokú bíróság rámutatott arra is, hogy tévedett a törvényszék, amikor az I. r. vádlottal szemben az elbíráláskor hatályos anyagi jogszabályok alkalmazása mellett döntött, holott ennek semmilyen indokát nem adta, míg a többi vádlott esetében az elkövetéskori anyagi jogszabály alkalmazásának kedvezőbb voltát sommásan indokolta.

Mindezekre tekintettel az ítélőtábla az elsőfokú döntést annyiban változtatta meg, hogy az I. r. vádlott cselekményét a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. tv. 312. § (1) bekezdésébe ütköző és a (4) bekezdés *a*) pontja szerint minősülő folytatólagosan, bünszegdként elkövetett csempészet büntetében találta bűnösnek. Egyebekben az ítélőtábla a törvényszék döntését – a büntetések enyhítésén túlmenően – helybenhagyta.

Az ítélőtábla döntése ellen az I. és a II. r. vádlott védője terjesztett elő felülvizsgálati indítványt a Kúrián. Az I. r. vádlott védője szerint a bíróság jogerős ítéletében tévesen alkalmazta a bünszervezetben elkövetés jogkövetkezményeit, hiszen a cigaretta szállítása céljából életre hívott csoport, bő három hónap alatt összesen két büncselekményt hajtott végre, s ez nem meríti ki a bünszervezet kritériumait. A II. r. vádlott védője arra hivatkozott, hogy a vádlott magatartásával csupán egy már befejezett büncselekményhez kapcsolódott, ekként az helyesen bünpártolásnak minősül. A II. r. vádlott tevékenysége a Magyarországra már áthozott, becsempészett cigarettához kapcsolódott, befejezett büncselekményhez pedig bünszegély nem kapcsolódhat, legfeljebb csak bünpártolás valósulhat meg. Mivel azonban ennek büntetési tétele nem éri el az 5 évet, a bünszervezetben elkövetés fel sem merülhet.

A Kúria a felülvizsgálati indítványokat egyik terhelt vonatkozásában sem tartotta alaposnak.

Az I. r. vádlottra nézve a Kúria kifejtette, az irányadó tényállás alapján fel sem merülhet, hogy a vádlott csupán alkalmi, eseti elkövetésben vett részt. Az I. r. vádlott mindkét alkalommal figyelte, összehangolta a nagyszámú elkövető tevékenységét, figyelésével biztosította a teljes szállítási folyamatot. Tudnia kellett, hogy mikor érkezik a szállítmány a határra, valamint

megszervezte azt is, hogy a vízi és közúti szállítójárművek és a kellő számú sofőr és rakodó a megfelelő helyen és időben rendelkezésre álljon. Ebből pedig az következik, hogy a csoport nem csupán alkalmi szerveződés volt, hanem hosszabb időre szerveződött, amely tény az is igazol, hogy csak a második tettenérés, a második meghíúsított beszállítás után hagyott fel tevékenységével.

A Kúria a II. r. terhelt védőjének indítványa kapcsán kiemelte, hogy bűnpártolást az követ el, aki anélkül, hogy a bűncselekmény elkövetőjével az elkövetés előtt megegyezett volna, közreműködik a bűncselekményből származó előny biztosításában. Jelen esetben azonban a II. r. terhelt a cselekmény elkövetéséhez rendelkezésre bocsátotta a személygépkocsiját, valamint figyellel is biztosította a tettesi alapcselekményt. Ezért a bűnpártolás megvalósulását önmagában kizárja a vádlott magatartásának tettesi alapcselekményhez képest való elő-, illetve egyidejűsége, és mindebből következik a vádlott és a többi elkövető közötti előzetes megállapodás ténye is.

Következésképp a bíróság jogerős ítéletében törvényesen állapította meg, hogy az I. és II. r. vádlott bünszervezetben követte el a terhére rótt bűncselekményt, és törvényesen alkalmazta ennek jogkövetkezményeit is.

Mindezek alapján a Kúria a másodfokon eljárt ítéletábra döntését hatályában fenntartotta.

4.

Az alábbi jogeset azért érdemes az ismertetésre és elemzésre, mert az elkövetők a legtipikusabb költségvetési csalást hajtották végre. Ez az úgynevezett *körhintacsalás*, amely több céget feltételez, amely cégek egymással alvállalkozói, számlabefogadói és -kibocsátói kapcsolatban vannak. Fontos elem a számlák fiktív volta, illetve a költségvetés irányába fizetési kötelezettséggel tartozó cégek fantomizálása. Érdemes megjegyezni, hogy ez a típusú csalás jellemzően nemzetközi viszonylatban is előfordul, amikor a cégháló az országhatárokat átlépve károsít meg egy vagy több költségvetést.

A jogeset ugyanakkor rámutat egy másik fontos, megítélésem szerint lényeges problémára. Ez pedig a büntetés kiszabásának problematikája. Az elkövetés során a terheltek összességében több tízmilliós nagyságrendben csökkentették az áfabevételt, illetve igényeltek vissza jogosulatlanul áfát. Az elkövetési mód szükségszerűen láncolatossá, többszereplős, nehezen felderíthető cselekményt tételez fel. A bíróság magukat az elkövetői magatartásokat helyesen tárta fel és minősítette azokat. Éppen az elkövetés

jellege miatt azonban nem tűnik elegendőnek a felfüggesztett szabadságvesztés alkalmazása. Az üzleti életbe vetett bizalom fontossága miatt pedig elhibázottnak látom előzetes mentesítés alkalmazását, figyelemmel arra, hogy nem volt olyan különleges ok, amellyel ez indokolható lett volna. Nézetem szerint a hasonló jellegű ügyekben szigorúbb és nagyobb generális és speciális preventív hatású szankciók alkalmazására lenne szükség.

A bíróság a II., a III. és az V. r. vádlottat a Btk. 396. § (1) bekezdésének *a)* pontjába ütköző és az (5) bekezdés *b)* pontja szerint minősülő 1 rb. folytatólagosan, *bűnsegédként* elkövetett költségvetési csalás büntette, valamint a Btk. 345. §-ába ütköző 2 rb. *bűnsegédként* elkövetett hamis magánokirat felhasználásának vétsége miatt találta bűnösnek.

A bíróság a IV. r. vádlott bűnösségét pedig a Btk. 396. § (1) bekezdésének *a)* pontjába ütköző és a (4) bekezdés *b)* pontja szerint minősülő 1 rb. folytatólagosan, *bűnsegédként* elkövetett költségvetési csalás büntette, valamint a Btk. 345. §-ába ütköző 1 rb. *bűnsegédként* elkövetett hamis magánokirat felhasználásának vétsége miatt mondta ki.

A bíróság ezért az I. r. vádlottat 2 év szabadságvesztésre ítélte, amelynek végrehajtását 3 év próbaidőre felfüggesztette. A II. és a III. r. vádlottat 1 év 6 hónap, míg a IV. r. vádlottat 1 év szabadságvesztésre ítélte, amelynek végrehajtását 2 év próbaidőre felfüggesztette.

Az V. r. vádlottat a bíróság 1 év 8 hónap szabadságvesztésre és 2 év közügyektől eltiltásra ítélte.

Az I. r. vádlott 2000. október 5-e óta a Kft. 1. tagja, majd 2002. június 12-e és 2009. július 29-e között a Kft. 1. ügyvezető igazgatója volt. Az I. r. vádlott továbbá 2002. február 4-e és 2009. július 28-a között a Kft. 2. ügyvezető igazgatója volt.

A II. r. vádlott 2005 és 2009 között, míg a III. r. vádlott a Kft. 3. ügyvezető igazgatója volt.

A IV. r. vádlott 2006 óta a Kft. 4. tagja, az V. r. vádlott pedig 2005-től a Kft. 5. ügyvezető igazgatója volt.

Az Országos Rádió és Televízió Testület 2002-ben vezetékes műsorelosztóként nyilvántartásba vette az I. r. vádlott által irányított Kft. 2.-t. A Kft. 2. fő tevékenysége hírközlési hálózat kiépítése volt Szobtól északra, a szlovák határig terjedő területen. Az ehhez szükséges munkálatok elvégzésére a Kft. 2. több másik céggel vállalkozási szerződést kötött.

Az I. r. vádlott a Kft. 2. megbízása alapján, a 2007. évben végzett hálózatépítési és -bővítési munkákhoz kapcsolódóan, jogtalan haszon-szerzés céljából a szerződöttetett cégek által ténylegesen elvégzett munkákra

párhuzamosan a II. és a III. r. vádlott érdekeltségi körébe tartozó, tényleges gazdasági tevékenységet nem végző Kft. 3-mal színlelt vállalkozási szerződést írt alá. Az ennek nyomán végzett munkákról a Kft. 3. által kibocsátott fiktív számlákat az I. r. vádlott a Kft. 2. könyvelésébe befogadta, majd azok áfatartalmát az adóhatóságnál elszámolta. Erre oly módon került sor, hogy a Kft. 3. a kibocsátott fiktív számlákkal ténylegesen át nem hárított forgalmi adóból papíron keletkező, értékesítést terhelő áfafizetési kötelezettsége elhárítására az V. r. vádlott által fiktív számlakibocsátásra működtetett Kft. 5. nevében kibocsátott további fiktív számlákat fogadott be, amivel egyúttal alvállalkozói láncolat látszatát keltette.

Az I. r. vádlott a Kft. 1. képviseletében eljárva vállalkozási szerződést írt alá optikai- és koaxkábel-hálózat létesítésére. Ezen szerződéshez kapcsolódóan, az előbbiekhöz hasonló módon az I. r. vádlott a Kft. 1. révén a Kft. 3., Kft. 4. és Kft. 5. számlázási láncolaton keresztül fogadott be a felek között létre nem jött gazdasági eseményeket tartalmazó fiktív számlákat. A számlákon szereplő tervezési-kivitelezési munkákat a fiktív alvállalkozói láncolatban szereplő cégek nem végezték el, közülük a Kft. 4. fantomcégként valós gazdasági tevékenységet szintén nem végzett. A Kft. 4. ily módon a Kft. 3. által a fiktív számla-kibocsátás során a Kft. 1. számlabefogadóra ténylegesen át nem hárított értékesítést terhelő áfa ellensúlyozására számlázott alá a számlabefogadóként szereplő cég részére, miképp a számlázási láncolat végén szereplő Kft. 5. a láncolatban előtte szereplő Kft. 4. tekintetében, ebben az esetben is valós alvállalkozói lánc látszatát keltve.

A vádlottak a fiktív alvállalkozói láncolat, illetőleg a láncolat keretében kibocsátott fiktív számlák mögötti gazdasági esemény valóságának látszatára fiktív bizonylatokat állítottak ki, megrendeléseket, teljesítési igazolásokat írtak alá, illetve az el nem végzett gazdasági eseményekről fiktív építési naplót vezettek. A pénzmozgások látszatára pedig fiktív kifizetési, illetőleg bevételi pénztárbizonylatokat készítettek. A fiktív számlák ellenértékét az I. r. vádlott esetenként a Kft. 1. és a Kft. 2. nevében a Kft. 3. részére utalta át. Mindezek következtében:

1. A 2007. év I. és II. negyedév vonatkozásában I. r. vádlott a Kft. 1. ügyvezető igazgatójaként a Kft. 3. nevében kibocsátott fiktív számlák levonásba állításával és áfatartalmának az adóhatósághoz benyújtott áfabevallásokban történő elszámolásával az áfabevételt 6 753 000 Ft összegben csökkentette, továbbá 21 566 000 Ft áfát jogtalanul igényelt vissza.

Az V. r. vádlott a Kft. 5. nevében történt fiktív számlakibocsátás révén, a számlákon szereplő áfa mértékéig, a 2007. év I. és II. negyedévére

vonatkozóan az áfabevétel csökkentéséhez 6 123 440 Ft-tal, míg az áfa jogosulatlan visszaigényléséhez 19 555 539 Ft összegben nyújtott szándékosan segítséget az I. r. vádlottnak.

A IV. r. vádlott a Kft. 4. nevében történt fiktív számlakibocsátás révén az azokban szereplő áfa mértékéig, a II. r. vádlott a Kft. 1. és a Kft. 3. között létrejött vállalkozási keretszerződés aláírásával, továbbá a bizonylatok aláírásával, míg a III. r. vádlott a Kft. 3. vonatkozásában, a fiktív számlákhoz kapcsolódó fiktív bizonylatok aláírásával, továbbá a fiktív számlák ellenértékeként átutalt pénzeszegek felvételével a 2007. év I. és II. negyedévere vonatkozóan az áfa csökkentésében 6 753 000 Ft-tal, az áfa jogosulatlan visszaigényléséhez 21 566 000 Ft összegéig nyújtott szándékosan segítséget az I. r. vádlottnak.

2. A 2007. év március–július hónapjai vonatkozásában az I. r. vádlott a Kft. 2. ügyvezető igazgatójaként a Kft. 3. nevében kibocsátott fiktív számlák levonásba állításával és áfatartalmának az adóhatósághoz benyújtott áfabevallásokban történő elszámolásával 62 309 000 Ft áfát jogtalanul igényelt vissza. Mindehhez a II., a III. és az V. r. vádlottak szándékosan nyújtottak segítséget.

Az elsőfokú bíróság⁶⁰ 2015. május 28-án meghozott ítéletével bűnösnek mondta ki az I. r. vádlottat a Btk. 396. § (1) bekezdésének *a*) pontjába ütköző és az (5) bekezdés *b*) pontja szerint minősülő 1 rb. folytatólagosan elkövetett költségvetési csalás büntette, valamint a Btk. 345. §-ába ütköző 2 rb. hamis magánokirat felhasználásának vétsége miatt.

A másodfokon eljáró ítélőtábla annyiban változtatta meg az elsőfokú döntést, hogy az I., a II. és a III. r. vádlottakat előzetes mentesítésben részesítette. Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

Az elsőfokú döntés a IV. és az V. r. vádlott vonatkozásában már jogerőre emelkedett, ezért az ítélőtábla felülbírálata csak az I., a II. és a III. r. vádlottakra vonatkozott. E körben az ítélőtábla megállapította, hogy az elsőfokú bíróság megalapozott tényállást állapított meg, és helyesen vont le következtetést a vádlottak bűnösségére.

Megállapította továbbá, hogy az elsőfokú bíróság helyesen alkalmazta az elbíráláskor hatályos büntető törvényt, mert az a vádlottakra nézve kedvezőbb elbírálást eredményezett, mind a cselekmény minősítése, mind a büntetés kiszabása körében.

⁶⁰ Fővárosi Törvényszék 9.B.506/2012/211.; Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.232/2015/9.

Az ítéletábra szerint az első fokon eljáró bíróság a büntetés kiszabási körülményeket helyesen vette számba, és osztotta a bíróság álláspontját, miszerint alaposan feltehető, hogy az I., a II. és a III. r. vádlottak esetében a büntetés célja annak végrehajtása nélkül is elérhető, a szabadságvesztés felfüggesztése nem kerül ellentétbe az általános megelőzés követelményével, de fokozottan érvényesül a speciális prevenció. Ellenben az ítéletábra indokoltnak találta a vádlottak előzetes mentesítését.

A 2012. évi C. törvény 102. §-ának (1) bekezdése értelmében a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén a bíróság az ügydöntő határozatban előzetes mentesítésben részesítheti az elítéltet, ha arra érdemes. Ilyenkor több körülményt is vizsgálni kell, különösen a terhelt személyiségét, életvitelét, a bűncselekmény tárgyi súlyát, valamint az elkövetés körülményeit, módját. A vádlottak büntetlen előéletűek, a cselekmény elkövetése után sem indult más eljárás ellenük, rendezett családi és egzisztenciális körülmények között élnek, és megállapítható, hogy a jövőben törvénytisztelő életmódot fognak folytatni. Ezen kedvező körülmények megtartása érdekében, a másodfokú bíróság az előzetes mentesítésre alkalmasnak találta a vádlottakat.

3.4. Magyar jogesetek az OLAF kezdeményezésére

3.4.1. Az OLAF-ról

Az Unió a költségvetési csalás elleni küzdelme terén mind az anyagi és eljárási jog, mind a szervezet tekintetében alkotott szabályozást. Az anyagi jogot e könyv elején, a PIF-bűncselekmények között megtárgyaltuk. Az eljárási szabályokat az Európai Ügyészség fogja gyakorolni, amelyet a következő fejezetekben mutatok be. A szervezeti szabályok között viszont különösen fontos itt megemlítenünk az OLAF-ot, az Európai Csalás Elleni Hivatalt (*Office de Lutte Anti-Fraude*).

A tagállami ügyészségekkel szoros kapcsolatot ápoló OLAF – már jogelődjének, az UCLAF-nak (*Unité de coordination de lutte anti-fraude*) az 1988-as létrejöttétől kezdve – folyamatosan bővítette hatásköreit. A harmincévnyi tapasztalatot felhalmozott tevékenységet ma a Bizottság koordinálja.

A szervezet tevékenységének középpontjában az Unió pénzügyi érdekei állnak, amelyet az OLAF-rendelet 2. cikke úgy határoz meg, hogy „az Európai

Unió költségvetésének, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetésének, valamint az ezek által irányított és ellenőrzött költségvetéseknek a hatálya alá tartozó bevételek, kiadások és eszközök”.⁶¹

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozással egy időben vállalta, hogy az OLAF számára lehetővé teszi vizsgálatok végzését. A jelenlegi rendeletet megelőző két szabályozást,⁶² az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény ültette át a magyar jogba. E törvény 12. fejezete foglalkozik az Európai Csalás Elleni Hivatallal kapcsolatos együttműködésekkel (123–138. §§). Ezek szerint a hivatal hazánkkal az *OLAF Koordinációs Irodán* keresztül áll közvetlen kapcsolatban, amely a NAV – korábban Vám- és Pénzügyőrség – szervezetén belül, feladatkörében függetlenül működik, sem hatósági jogkörrel, sem önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik.⁶³ Az OLAF Koordinációs Iroda feladatainak végrehajtásában befolyástól mentesen, önállóan jár el. Az OLAF Koordinációs Irodánál foglalkoztatottak a Vám- és Pénzügyőrségnél más tevékenység végrehajtásába nem vonhatók be.

Az OLAF-nak nincsenek büntetőjogi eszközei. Vizsgálatai „adminisztratív” jellegűek, azaz a hivatal által végzett felügyeleti, ellenőrzési és egyéb intézkedések, amelyek nem befolyásolhatják a tagállamok illetékes hatóságainak a büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozó hatáskörét (883/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 4. pont).

A 2013-as rendelet fenntartja a korábbi, 1073/1999/EK rendelet eljárási mechanizmusát, azaz a külső és belső vizsgálatok kettősségét. A 3. cikk szerinti külső vizsgálatok során helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat folytat a tagállamokban, míg a 4. cikkben meghatározott belső vizsgálatok

⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. szeptember 11-i, 883/2013/EU rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/EURATOM tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint a Tanács 1999. május 25-i 1074/1999/EURATOM rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról.

⁶³ További információkért lásd az OLAF Koordinációs Iroda honlapját. Elérhető: www.nav.gov.hu/nav/olaf/koordinacios_iroda/olaf_koord_iroda.html (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

során az EU-s intézményeken, szerveken, hivatalokon és ügynökségeken belül folytat igazgatási vizsgálatokat. A szervezet a vizsgálatokon kívül segítheti a tagállami hatóságok munkáját, közreműködik az általuk végzett közigazgatási vizsgálatokban, illetve összehangolja a több államot érintő ügyeket.

3.4.2. Az OLAF és a tagállami hatóságok kapcsolata – a magyar példa

A rendelet az OLAF kötelezettségévé teszi a kapcsolattartást és együttműködést a nemzeti igazságszolgáltatási hatóságokkal. Ennek szemléletes példája a magyar ügyészség és az OLAF között fennálló szoros együttműködés, amelynek pozitív hatása ma is érezhető a két szervezet tevékenységében.

Az ügyészség szerepét az anyagi és eljárási, valamint nemzetközi szabályokon kívül egy belső szervezeti szabályozó is segíti. Az 5/2014. (XI. 30.) LÜ körlevél az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról tartalmaz részletszabályokat az ügyészi munka további precizionálása érdekében.

Az OLAF 2012-től 2018 elejéig összesen 36 igazságügyi ajánlást és 4 jelzést tett a magyar Legfőbb Ügyészség felé, ami a saját igazgatási vizsgálatuk alapján bűncselekmény gyanújára utalt. Valamennyi olyan esetben, amikor az OLAF igazságügyi ajánlással vagy jelzéssel fordult a Legfőbb Ügyészséghez, az elrendelte a nyomozást, illetve amennyiben már folyamatban volt a nyomozás, az OLAF ajánlását a nyomozás irataihoz csatolták és abban értékelték.

Az OLAF-tól érkező ügyek többségében az OLAF valamilyen uniós támogatási program, illetve uniós alpból származó támogatásra vonatkozó pályázat körében észlelt visszaélés miatt tett büntetőeljárás megindítására irányuló ajánlást vagy bűncselekményre utaló jelzést.

A 2012. évet megelőzően az OLAF – a korábbi rendeletek alapján – ajánlásokat nem tett, a külső vizsgálatot lezáró jelentéseit csak továbbította a magyar igazságügyi hatóságoknak. 2010-ben ilyen jelentést az ügyészség nem kapott, 2011-ben egy esetben érkezett zárójelentés, amely alapján büntetőeljárás rendeltek el. Az ügy a vádemelést követően 2016. június 24. napján jogerős ítélettel zárult.

Ha a magyar statisztikára nézünk egy pillanatra, láthatjuk, hogy 2018 tavaszáig összesen kilenc vádemelés nyomán eddig két marasztaló ítéletet

hozott a bíróság. További hét ügyben még nem született ítélet. Nyolc ügy megszüntetéssel zárult. Az összes többi ügyben a kézirat lezárásakor még folyamatban volt a nyomozás.

Az OLAF-ajánlások, -jelzések és zárójelentés nyomán indult büntetőeljárások ezen eredménye – a vádak és megszüntetések aránya – meghaladja az uniós átlagot. Összehasonlításképpen megjegyzem, hogy a 2016. évi OLAF-jelentés szerint az uniós átlag 44%, SAPARD-ügyek nélkül 50%.⁶⁴ Az OLAF 2017-es jelentése szerint az uniós átlag 42%-os.⁶⁵

3.4.3. Példák a joggyakorlatból

Az alábbiakban ismét jogeseteket mutatok be. Ezek a korábbiaktól abban különböznek, hogy vagy az OLAF kezdeményezésére, vagy azzal való együttműködésben folytak le. Ezeknek az ügyeknek a többsége bíróság által jogerősen még le nem zárt ügy, ezért a minősítésüktől eltekintek. Jó példát szolgáltatnak azonban ahhoz, hogy a magyar ügyészség és az OLAF közötti szakmai együttműködés tartalmi oldalát megvilágítsák.

A leírtak azonban arra is alkalmasak, hogy bemutassák a tipikus elkövetési módokat. Ilyen a valótlan adatszolgáltatás, a fiktív számlázás, a szükségtelen és indokolatlan áremelést okozó értékesítési láncok megszervezése.

1.

A Budapesti V. és XIII. Kerületi Ügyészség 2014 novemberében költségvetési csalás büntette miatt a Pesti Központi Kerületi Bíróságon emelt vádat két személlyel szemben. A vádirati tényállás lényege szerint egy budapesti székhelyű, állatgyógyászattal foglalkozó gazdasági társaság nyomdaüzem létesítésére irányuló projektekre hivatkozva nyújtott be valótlan adatokat tartalmazó pályázatot az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származó támogatás iránt, majd az elnyert 49,5 millió Ft támogatással történő elszámolás során valótlan számlákat használt fel.

⁶⁴ *The OLAF report 2016* (2017). Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

⁶⁵ *The OLAF report 2017* (2018). Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

A Pesti Központi Kerületi Bíróság elsőfokú ítéletével a két vádlottat bűnösnek mondta ki költségvetési csalás büntetében. Az elsőrendű vádlottat 1 év, végrehajtásában 2 évre felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte, társát mint bűnsegédet pedig 300 000 Ft pénzbüntetéssel sújtotta. Az ítélet ellen az ügyész súlyosításért, míg a terheltek felmentésért fellebbeztek. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2016 decemberében kelt jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét annyiban változtatta meg, hogy a pénzbüntetést enyhítette.

2.

A másik jogesetben a Fővárosi Főügyészség 2016 szeptemberében különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt emelt vádat a Fővárosi Törvényszéken két cégvezetővel szemben, uniós támogatás jogosulatlan igénybevétele miatt.

A vádirati tényállás lényege szerint egy, a Balaton északi partján működő gazdasági társaság 2008 decemberében uniós finanszírozású erdészeti munkagépek beszerzésére nyújtott be támogatási kérelmet, amelyeket a támogatás jóváhagyása után irreálisan magas, mesterségesen felhajtott áron szerzett be. Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból származó támogatás elszámolása során a támogatást igénybe vevő személy a gépbeszerzésekről hamis nyilatkozatot és dokumentumokat nyújtott be, közbeiktatott cégek révén a gépek árát a valósághoz képest több mint kétszeresére növelték. A bűncselekménnyel okozott vagyoni hátrány összege mintegy 178 millió Ft, amelyből 140 millió Ft-ot uniós, illetve 38 millió Ft-ot a magyar költségvetésből fizettek ki. Az ügyben ez idő szerint még nem született elsőfokú ítélet.

3.

A Fővárosi Főügyészség 2015-ben különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt emelt vádat egy személlyel szemben a Fővárosi Törvényszéken. A vádirati tényállás lényege szerint egy Pest megyei székhelyű, mezőgazdasági tevékenységet folytató gazdasági társaság ügyvezetője 2010 májusában valótlan adatok megadásával egységes területalapú támogatást igényelt az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból. A vádlott egy miniszteriumtól haszonbérleti szerződéssel hasznosítani kívánt terület támogatására úgy kapott mintegy 52 millió Ft-ot, hogy a támogatás

feltételei nem álltak fenn, a kérelmező nem volt jogszerű földhasználó, a kiválasztott terület nem volt támogatható. 2011 májusában a vádlott ugyanazon terület támogatása érdekében újabb támogatási kérelmet nyújtott be mintegy 63 millió Ft támogatási összegre, ezt a kérelmet azonban a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elutasította.

4.

A Fővárosi Főügyészség 2017-ben különösen jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt emelt vádat a Fővárosi Törvényszéken, uniós támogatás jogosulatlan igénybevétele miatt.

Az ügyben szereplő cégcsoport fő tevékenységként – a nyomdaipari tevékenység mellett – papír csomagolóeszköz gyártásával foglalkozott.

A vádirat szerint az ügy elsőrendű vádlottja – aki a cégcsoport tényleges irányítója volt – elhatározta, hogy úgy vesz igénybe jogosulatlanul hazai és uniós forrásból származó, vissza nem térítendő támogatást, hogy a cégcsoport üzemeiben már évek óta működő papírzaccskógyártó gépeket – az ilyen tárgyú uniós pályázati felhívások feltételeinek megfelelően – újonnan beszerzett gépként tünteti fel.

Az elsőrendű vádlott ennek megfelelően 2005–2010 között összesen négy – technológiai korszerűsítésre kiírt – uniós pályázatot nyújtott be új gépsorok beszerzésére úgy, hogy a gépek megvásárlása ténylegesen nem állt szándékában, célja mindegyik esetben a támogatási összeg jogosulatlan megszerzése volt. Ennek érdekében a pályázati eljárások során – a másodrendű vádlott közreműködésével – az új gépek beszerzését alátámasztó, valótlán tartalmú okiratokat (árajánlatot, vállalkozási szerződést, számlát, átadás-átvételi jegyzőkönyvet) készített és használt fel.

Emellett a férfi a helyszíni ellenőrzést végzőket is megtévesztette oly módon, hogy a már meglévő gépeken a láthatóan használt állapotú alkatrészeket kicseréltette, illetve a gépeket átfestettette, valamint az eredetük leplezése érdekében azokon hamis azonosítótáblákat helyeztetett el.

Az elsőrendű vádlott a fentiek alapján mintegy 770 millió Ft vagyoni hátrányt okozott, amelyből több mint 630 millió Ft-tal az uniós, míg csaknem 140 millió Ft-tal a magyar költségvetést károsította meg.

Az OLAF 2011 szeptemberében kezdeményezett vizsgálatot a cégcsoport tevékenységével, különösen a nevükben benyújtott pályázatokkal kapcsolatban, megállapításait pedig megküldte a Legfőbb Ügyészségnek.

A NAV által lefolytatott nyomozás eredményeként a Fővárosi Főügyészség az ügyben különösen jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt emelt vádat a Fővárosi Törvényszéken.

5.

A Fővárosi Főügyészség 2015-ben különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntetének kísérlete miatt emelt vádat a Fővárosi Törvényszéken. A vád szerint egy 49 éves férfi úgy igényelt mintegy 112 millió Ft értékű támogatást egy már létező, elsősorban kutyák számára kialakított hidroterápiás futópád továbbfejlesztésére, hogy a hatóságok szerint a projektet nem állt szándékában megvalósítani. A támogatás kifizetéséhez a férfi fiktív számlákat, valótlan tartalmú iratokat használt fel, ebben a vád szerint további három vádlott segített neki. A projekt megvalósítása során a vádlottak 44,7 millió Ft előleghez jutottak, további kifizetés a projekt helyszíni ellenőrzése során tapasztaltakra figyelemmel nem történt.

Az ügyben a Fővárosi Törvényszék hozott ítéletet, amelyben megállapította az ügy négy vádlottjának bűnösségét különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntetének kísérletében és hamis magánokirat felhasználásának vétségében.

6.

A Központi Nyomozó Főügyészség 2017-ben két személy ellen emelt vádat társtettesként elkövetett, különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt a Fővárosi Törvényszék előtt.

A vádirati tényállás lényege szerint egy büncselekmények elkövetésére létrehozott cég 2009 folyamán, döntően orvosi diagnosztikai eszközök beszerzését célozva közel 500 millió Ft nettó költségvetésű pályázatot nyújtott be a bekerülési érték 44%-ának megfelelő, több mint 200 millió Ft összegű támogatás megszerzésére az Európai Regionális Fejlesztési Alapból. Az érintett eszközöket az elkövetők egy külföldi cégtől mintegy 100 millió Ft vételáron vásárolták meg, majd azokat a támogatás elszámolása végett túlárazva, 370 millió Ft összegű vételáron szerepeltették a pályázatban. A támogatás felhasználását tartalmilag valótlan nyilatkozatokkal igazolták, továbbá a pályázat elszámolását ellenőrző szervezet elől elhallgatták azt a tényt, hogy a gépek vételárának különbözétét egy közbeiktatott cégen keresztül a saját részükre utaltatták vissza.

2010 januárjában az orvosi műszerek működtetésére egy vidéki városban diagnosztikai centrumot létesítettek, azokat azonban a célnak megfelelően sohasem használták fel. A cselekmények révén az Európai Regionális Fejlesztési Alapnak okozott kár 182 millió Ft, míg a magyar költségvetést ért kár 32 millió Ft, amelyek közül egyik sem térült meg.

7.

A Fővárosi Főügyészség – a NAV által lefolytatott nyomozás eredményeként – 2017-ben három személy ellen emelt vádat különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette és más bűncselekmény miatt a Fővárosi Törvényszéken.

Az ügyben szereplő, budapesti székhelyű cég fő tevékenységként információtechnológiai szolgáltatás nyújtásával foglalkozott.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2011 márciusától kezdődő határidővel olyan uniós pályázatot írt ki, amelynek célja vállalkozások technológiai innovációs tevékenységének támogatása volt.

A vádirat szerint az ügy elsőrendű vádlottja – a cég vezetője – a társaság nevében 2011 októberében a támogatás elnyerése érdekében pályázatot nyújtott be, amely szerint a megvalósítani kívánt projekt célja egy szoftver fejlesztése. A vádlott a projekt megvalósulási helyszínéként egy debreceni címet jelölt meg.

A vád szerint az elsőrendű vádlott célja a támogatás jogosulatlan megszerzése volt. A vádlott által irányított cég a támogatási szerződésben vállaltakkal ellentétben, a pályázat szerinti fejlesztői munkát eleve nem Debrecenben, hanem Budapesten végezte. A vádlott a helyszíni ellenőrzést végzők megtévesztése érdekében irodahelyiségeket bérelt ugyan, ezek azonban teljesen alkalmatlanok voltak a projekt megvalósítására. Szintén a megtévesztés érdekében, a debreceni munkavégzés igazolására valótlan tartalmú jelenléti íveket is készítettek.

Mindemellett a cég vezetője az alvállalkozó cégek képviselőinek közreműködésével a támogatási összeg felhasználásának látszólagos igazolására valótlan tartalmú okiratokat (fiktív számlákat, teljesítésigazolásokat, valótlan tartalmú átadás-átvételi jegyzőkönyveket) használt fel.

Az elsőrendű vádlott a fentiek alapján csaknem 115 millió Ft vagyoni hátrányt okozott, ebből mintegy 80 millió Ft-tal az uniós, míg 35 millió Ft-tal – a fiktív számlákon alapuló adóbevallásokat is figyelembe véve – a magyar költségvetést károsította meg.

8.

A Csongrád Megyei Főügyészség 2017-ben emelt vádat három férfival szemben, akik a Szegedi Vadaspark területén kialakítandó játszótérre kiírt pályázattal összefüggésben 185 millió Ft vagyoni hátrányt okoztak. Ezen ügyben a már folyó nyomozás során élt ajánlással az OLAF.

A vádirat szerint a szegedi székhelyű cég vezetője 2012 októberében kötött bérleti szerződést a szegedi önkormányzattal a város tulajdonában álló Vadasparkban egy 500 négyzetméteres területre. A cég játszótér kialakítását, üzemeltetését és interaktív látogatótájékoztató kialakítását tervezte, amihez uniós és a magyar költségvetésből kívánt pályázati pénzhez jutni. A szegedi cég vezetője pályázatot nyújtott be a Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökséghez, amely azt befogadta, és mintegy 185 millió Ft értékben támogatásra érdemesnek ítélte, majd 2013-ban a támogatási szerződést aláírták. A szegedi cég vezetője vállalkozási szerződést kötött a másik vádlott által képviselt szlovákiai székhelyű céggel a projekt generálkivitelésére. A szlovák honosságú cég ezután valótlan tartalmú szerződést kötött egy brit és Virgin-szigeteki *offshore* céggel az interaktív látogatótájékoztató rendszer szoftverének kifejlesztésére annak ellenére, hogy az már korábban a szegedi székhelyű cég rendelkezésére állt, illetőleg azt az eljárás során ismeretlenül maradt személyek készítették. A szerződések alapján a szlovák cég a szegedi székhelyű cég felé 230 millió Ft-ról állított ki számlát a játszótér elemeinek beszállításáról, kültéri tájékoztatókonzolok felállításáról, az interaktív látogatótájékoztató rendszer kiépítéséről. A számlákkal szemben a projekt tényleges bekerülési értéke a támogatási szerződésben megjelölt bekerülési értéknek csak 15%-a volt. A valótlan tartalmú vállalkozási szerződések, teljesítési igazolások, valamint számlák alapján a szegedi székhelyű cég vezetője 2013-ban, több részletben mintegy 185 millió Ft-os összegben hívta le a támogatást jogosulatlanul, és így ezen összegnek megfelelő vagyoni hátrányt okozott az Európai Unió és Magyarország költségvetésének eggaránt.

Mindezen túlmenően a vádlottak a bűncselekményből származó pénz eredetének leplezése céljából valótlan tartalmú szerződéseket kötöttek egy liechtensteini gazdasági társasággal a támogatási szerződésekben is hivatkozott szoftver Unión kívüli felhasználására. A valóságban azonban a felek között gazdasági kapcsolat nem volt, a szerződéskötéskor a szoftver még el sem készült és a liechtensteini céget képviselő harmadik vádlottnak nem volt felhatalmazása a társaság képviselőjére. A szerződésekre azért volt szükség, hogy többszörös átutalásokkal, offshore cég bevonásával és a cégek közötti pénzmozgatásokkal a jogosulatlanul felvett támogatás összegét legális eredetűként tüntessék fel.

A főügyészség a vádlottak közül a szegedi és a szlovákiai székhelyű cég vezetőjét különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntetével, valamint különösen nagy értékre elkövetett pénzmosás büntetével, míg a liechtensteini székhelyű cég képviselőjében magát feltüntető személyt különösen nagy értékre elkövetett pénzmosás büntetével vádolta.

A vádemeléskor előzetes letartóztatásban levő két vádlott, valamint a lakhelyelhagyási tilalom hatálya alatt szabadlábon védekező harmadik vádlott bűnösségének kérdésében a Szegedi Törvényszék fog dönteni.

Az utolsó két jogesetben az ügyészség megindította a nyomozást, de vádemelés nem történt, az eljárást megszüntették.

9.

A költségvetési csalás miatt a NAV Közép-magyarországi Bűnügyi Igazgatósága által folytatott nyomozásban a gyanú szerint egy magyar gazdasági társaság ügyvezetője 2009. április 30. napján a Magyarország Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében automata mintázó-strasszozó gép beszerzésére irányuló, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból folyósítandó támogatás iránt pályázati kérelmet nyújtott be. A pályázati kérelemhez a pályázó csatolt egy árajánlatot, amely szerint a gép bruttó vételára 34 473 600 Ft volt. A pályázó részére 2009. július 29. napján 20 508 600 Ft támogatást ítéltek meg. A gyanú szerint az árajánlatot adó cég a gép dél-koreai gyártójától csupán 5 305 285 Ft-nak megfelelő összegért vásárolta meg, a különbözetet a közbeiktatott cég visszajuttatta a pályázónak. A nyomozó hatóság 2017. február 21. napján – mivel bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható – az eljárás megszüntetéséről határozott.

10.

Egy baromfitenyésztő értékesítési szervezet ügyében az OLAF érdemi intézkedést nem tett, csak jelzéssel élt: az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságának könyvvizsgálói jelentését továbbította azzal, hogy a jelentés alapján vizsgálatot nem indít.

Az érintett termelői értékesítési szervezet székhelyére figyelemmel a jelentés nyomán a Kaposvári Járási és Nyomozó Ügyészség az ügyben 2016. február 3-án költségvetési csalás büntettének gyanúja miatt nyomozást rendelt el.

A felmerült gyanú szerint a termelői értékesítési szervezet az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési alpból nyújtott támogatás összegének alapjául szolgáló éves értékesítési forgalmat utólag valótlan tartalmú okiratokkal, a termelői csoport tagjai között létrejött, a forgalmat mesterségesen növelő, fiktív szerződésekkel kívánta bizonyítani, amelyeket az MVH Somogy Megyei Regionális Kirendeltségének nyújtottak be Kaposváron.

A nyomozást a NAV Dél-dunántúli Bűnügyi Igazgatósága folytatta le, és a nyomozó hatóság 2017. április 25-én megszüntette, mivel a termelői csoport tagjai között létrejött engedményezési szerződések valótlanágát nem lehet bizonyítani.

3.4.4. Következtetések Magyarország és az OLAF együttműködéséről

A fenti jogeseteken keresztül jól kitűnik, hogy az OLAF és a Legfőbb Ügyészség között szervezeti szinten és az egyes ügyekben is kiváló az együttműködés. Az együttműködés a vezetői és ügyészi-vizsgálói szinteken fennálló kapcsolatokban a 883/2013. EU. Euratom-rendeletben foglaltak szerint fennakadás nélkül zajlik.

A Magyarországon folyamatban lévő, az OLAF érdeklődésére számot tartó ügyekben, az OLAF – a Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 101. §-ának (2) bekezdése szerinti felhatalmazása alapján – feladatainak ellátásához szükséges mértékben és időtartamban megismerheti az eljárás ügyiratait.⁶⁶

⁶⁶ Fontos megjegyezni, hogy az ebben a fejezetben megjelenített adatok a kézirat lezárásának időpontját (2018. szeptember) tükrözik. Az ezt követő adatokat a legfőbb ügyész éves országgyűlési beszámolóiban tartalmazzák.

A Legfőbb Ügyészség és az OLAF illetékes szakemberei – a vezetői csúcstalálkozókkal együtt – 2015 és 2018 első feléve között 11 koordinációs értekezletet tartottak. Az OLAF ugyanezen időszakban összesen 36 igazságügyi ajánlást tett, amely – a saját közigazgatási vizsgálatuk alapján – bűncselekmény gyanújára utalt. Ezenkívül 4 jelzést tett a Legfőbb Ügyészség felé, bűncselekményre utaló adatok, iratok továbbítására – a büntetőeljárás megindítására vonatkozó ajánlás nélkül.

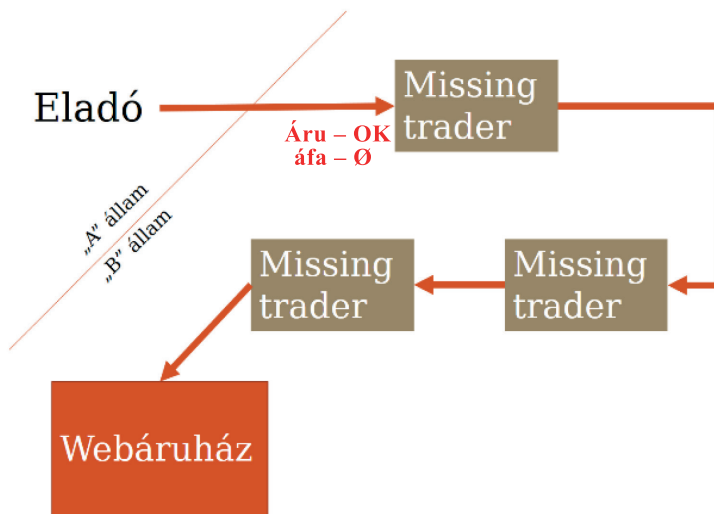
A magyar Legfőbb Ügyészség közleményeiben és nyilatkozataiban következetesen hangsúlyozza, hogy valamennyi olyan esetben, amikor az OLAF igazságügyi ajánlással vagy jelzéssel fordult a Legfőbb Ügyészséghez, az ügyészség – a mindig követett gyakorlatnak megfelelően – elrendelte a nyomozást, illetve amennyiben már folyamatban volt a nyomozás, az OLAF ajánlását a nyomozás irataihoz csatolták, és abban értékelték.⁶⁷ Hasonlóan, a legfőbb ügyész éves országgyűlési beszámolóiban is külön kitér az OLAF-fal történő együttműködésre.⁶⁸

Az OLAF a tőle érkező ügyek többségében valamilyen uniós támogatási program, illetve uniós alapból származó támogatásra vonatkozó pályázat körében észlelt visszaélés miatt tett büntetőeljárás megindítására irányuló ajánlást vagy bűncselekményre utaló jelzést. Az OLAF által közvetített, országhatárokat átlépő bűncselekmények többsége az *eltűnő társaság (missing trader)* elvén alapszik. Ennek lényegét az alábbi ábrákon tudjuk szemléltetni, de fő jellemzője, hogy az adófizetési kötelezettséggel terhelt társaság az ügyletek lebonyolítását követően már nem található, eltűnik, és ezért nem lehet érvényesíteni a jogos adóigényt. Ugyanezen

⁶⁷ Sajtómegjelenések közül például: *Egy újabb, OLAF feljelentése nyomán indult bűnügyben emelt vádat a Fővárosi Főügyészség* (2017). Elérhető: <http://ugyeszseg.hu/egy-ujabb-olaf-feljelentese-nyoman-indult-bunugyben-emelt-vadat-a-fovarosi-fogyeszseg/> (A letöltés ideje: 2019. 06. 25.); *Hogyan működik együtt az OLAF és a magyar ügyészség?* (2018). Elérhető: <http://ugyeszseg.hu/hogyan-mukodik-egyutt-az-olaf-es-a-magyar-ugyeszseg/> (A letöltés ideje: 2019. 06. 25.) Újságcikkek közül: 9 milliárdos csalás: reagált az ügyészség (2018). *Népszava*, 2018. 07. 05. Elérhető: https://nepszava.hu/3000590_9-milliardos-csalas-reagalt-az-ugyeszseg (A letöltés ideje: 2019. 06. 25.); D. Kovács Ildikó (2018): Kamuirodákkal fejték meg Brüsszelt, óránként 400 ezer forintot sebességgel. *24.hu*, 2018. 07. 04. Elérhető: <https://24.hu/belfold/2018/07/04/kamuiroda-kutatas-fejleszt-es-olaf/> (A letöltés ideje: 2019. 06. 24.) A sajtó (is) azt jeleníti meg, hogy OLAF-ajánlások révén van egy követett gyakorlat, amely szerint minden jelzés esetén nyomozást indítanak a magyar szervek.

⁶⁸ A kézirat lezárultáig legutolsó a legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2016. évi tevékenységéről (B/17351) 47–48.

láncolatokban található meg az úgynevezett puffertársaságok, amelyek látszólag szabályosan működnek, adófizetésük normális, és lényegüket tekintve az ügyletek illegitimitását leplező cégek. Természetesen nemcsak a kötelező adó be nem fizetése okozza a kárt, hanem a számlázási láncolatban jelen van az a társaság is, amely leföli a hasznot, azaz az eltűnő társaság által felszámított áfát levonja vagy visszaigényli. Az ilyen típusú bűncselekmények bizonyítása rendkívül nehéz. Sok esetben elkerülhetetlen a titkos eszközök (leplezett eszközök) alkalmazása, amelyek – különösen a korábbi Be. esetében – számos korlátozó tényezővel bírnak.



3. ábra

Hogyan valósul meg a határon átnyúló kereskedelemben a költségvetési csalás „eltűnő társaság”, azaz „missing trader” útján – egy jogeset példáján keresztül

Forrás: a szerző szerkesztése

A nyomozások során az is kiderül, hogy a bizonyításul szolgáló irat, illetve könyvelési anyag szinte sosem teljes, azok egy részét a nyomozások során nem sikerül lefoglalni. Ez önmagában is az elindított nyomozás megszüntetéséhez vezethet bizonyítottság hiányában, mint ahogy ez megtörtént az utolsó jogesetben is. Ugyanakkor az is lehet, hogy a szabálytalanságok

nem érik el a bűncselekményi szintet, és ebben az esetben a nyomozás eredményeként bűncselekmény-hiányos megszüntetésre kerül sor.

Természetesen a nyomozó hatóságnak minden ilyen esetben törekednie kell a teljes körű bizonyítás lefolytatására és a bizonyítékokat egyenként és összességében kell értékelni, és az iratok hiányossága önmagában nem szolgálhat a nyomozás megszüntetésére.⁶⁹

Igen sok esetben bizonyítási problémát jelent, hogy az eltűnő társaságok fellelhető tisztségviselői olyan strómanok, akik hajléktalan személyek, bizonyos összegért vállalják ezt a szerepet, azonban semmilyen konkrét tudomásuk nincsen a megbízó személyéről, illetve a lefolytatott ügyletről. Ugyancsak sokszor nem lehet felkutatni az eltűnő cégek könyvelőit sem. Azt is látni kell, hogy az elkövetők a legritkább esetben tesznek beismerő vallomást, ami segítené a cselekmény bűncselekménnyé minősítését. E tekintetben fokozott módon kellene támaszkodni a 2018. július 1-jén hatályba lépett új büntetőeljárás törvény által kínált lehetőségekre egy esetleges egyezség megkötése terén. Gondosan kell azonban azt mérlegelni, hogy az egyes szereplő személyek milyen elkövetői minőségben vonhatók felelősségre.⁷⁰

⁶⁹ Legfőbb Ügyészség TPK. 7205/2016/2. számú iránymutatása.

⁷⁰ Legfőbb Ügyészség BF. 1336/2015/1. számú iránymutatása.

Vákát oldal

4. Az európai bűnügyi együttműködés fokozatai

4.1. Az EU otthonosan mozog a mellérendelt, hálózatos együttműködésekben

Az Európai Unió mára egy több lábon álló igazságügyi együttműködési rendszert dolgozott ki, amely a magyar igazságszolgáltatás számára nagy segítséget jelent. Az EU-ban jelenleg több mint egy tucat olyan, úgynevezett decentralizált együttműködési keret működik, amelyek a hálózatos együttműködés elvére épülnek. A tagállamok közötti kölcsönös bizalmat ezek az együttműködési formák jelentősen növelik és így az ügyek gyorsabb elintézéséhez is hozzájárulnak.

Minden nemzetközi fórumon, akár az Európai Unió szervei előtt, akár az Európa Tanácsban, akár kétoldalú vagy többoldalú kapcsolatok során képviselem, hogy ezeknek a hálózatos együttműködéseknek az értéke számunkra a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben felbecsülhetetlen. Véleményem szerint ezek a kevésbé bürokratizált, a tagállamok aktivitását feltételező, ezért azokat motiváló rendszerek sokkal hatékonyabban tudják feladataikat elérni, mint az egyközpontú nemzetközi együttműködések. Emellett bizalmatlanságot sugalló hierarchikus rendszerekkel⁷¹ szemben a hálózati együttműködések legalapvetőbb feltétele a tagok közötti kölcsönös bizalom erősítése.

A közvetlen igazságügyi kapcsolatoknak soha nem volt ekkora jelentősége, mint napjainkban, amikor az európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU irányelv átültetési folyamata gyakorlatilag befejeződött, és a tagállamok többségében bevezették az új, szigorú ügyintézési határidőkkel

⁷¹ „Nem arról van-e itt szó, hogy nemcsak az uniós polgár fordul bizalmatlansággal az Unió egyre kevésbé emberközelí gondolkodása és intézményei felé, hanem ez kölcsönös, és az EU intézményei is felépítettek magukban egy jókora bizalmatlanságot a tagállamok és azok hatóságai felé? Vajon melyik a jogos? Jogos-e egyáltalán bármelyik? Mindazonáltal ha ez így van, az nagyon veszélyes jövőképet – az EU polgároktól való elidegenedését – vetíti előre.” MISKOLCZI 2018, 174.

megerősített együttműködési rezsimet, amelyben a kibocsátó és a végrehajtó igazságügyi hatóság közötti konzultáció kulcsszerephez jut. A konzultáció az eddigieknél jóval szorosabb kooperációt feltételez, amelynek során az érintett feleknek – a közöttük zajló kommunikáció hatékonysága és eredményessége érdekében – meg kell találniuk az együttműködés tárgyát képező ügynek legmegfelelőbb csatornát, amelynek igénybevételével a kooperáció akadályai a lehető leghamarabb kiküszöbölhető, és a mindenki számára elfogadható megoldás mielőbb megtalálható.

Az EU által létrehozott komplex igazságügyi együttműködési rendszer párhuzamosan több mechanizmust kínál az ilyen nehézségek kezelésére, ami ugyanakkor nem feltétlenül szerencsés a gyakorló jogászok szemszögéből nézve. Hiszen a feladatkörökben mutatkozó esetleges konkurálás, átfedés akadályozhatja a tisztánlátást, és növelheti az érintett mechanizmusok igénybevételével kapcsolatos bizonytalanságot, idegenkedést, ami könnyen a jogalkotói szándékkal ellentétes irányba hathat. Természetesen, a feladatkörök specifikálásával maguk az uniós igazságügyi struktúrák is lépéseket tesznek a rendelkezésükre álló lehetőségek bemutatására. Ezeket az anyagokat promóciós célból széles körben elérhetővé teszik a felhasználók számára. Nemzeti szinten azonban iránymutatások nyújtásával nekünk magunknak is elő kell segítenünk az instrumentumok megfelelő, egységes alkalmazását. Ennek részeként, főként az európai nyomozási határozat kontextusában, pontos képet kell adnunk az egyes igazságügyi mechanizmusok tagállami képviselőinek kooperációt elősegítő és könnyítő lehetőségeit illetően.

5. Első szint: az európai hálózati együttműködések

5.1. A hálózatos együttműködés típusai

Az előbb említett több mint egy tucat hálózatos együttműködési forma jól példázza a különböző szakkérdésekre létrehozott együttműködések hatékonyságát. Ezeknek az együttműködéseknek a jogi alapját mind egy-egy uniós másodlagos jogforrás adja, amely egyúttal kijelöli a működésük kereteit is.

Fontos megjegyezni, hogy az együttműködések első szintjén csak a hálózatos, azaz a tagállamok közötti egyenrangú és közvetlen kapcsolaton alapuló formákról van szó. Az Eurojust, Europol vagy a Frontex az Unió szerve, így nem minősülhetnek hálózatos formának, legfeljebb azok támogatásával, koordinációjával foglalkozhatnak. Erre jó példa a következőkben bemutatandó EJN- vagy JIT-együttműködés támogatása az Eurojust által. Az alábbi organogram jól mutatja, hogy a hálózatos együttműködések támogatása jól megfér egy ügynökségjellegű szuprancionális szerv szervezeti keretein belül is.

Ilyen hálózatos formában való együttműködésként az alábbiakat emelem ki:

- European Judicial Network in criminal matters (EJN);⁷²
- European Judicial Network in civil and commercial matters (EJN);⁷³
- Network of National Experts on Joint Investigation Teams (JITs Network);⁷⁴
- Asset Recovery Offices Platform – AROs Platform;⁷⁵

⁷² A Tanács 2008. december 16-i 2008/976/IB határozata.

⁷³ A Tanács 2001. május 28-i 2001/470/EK határozata.

⁷⁴ A Tanács 2005 júliusában a 11037/05. számú dokumentummal hozta létre.

⁷⁵ A Tanács 2007. december 6-i 2007/845/IB határozata.

- European network of contact points in respect of persons responsible for genocide and crimes against humanity;⁷⁶
- European network for the protection of public figures;⁷⁷
- Radicalisation Awareness Network (RAN);⁷⁸
- Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN);⁷⁹
- European Crime Prevention Network (EUCPN);⁸⁰
- Informal EU network against trafficking in human beings;⁸¹
- Contact-point network against corruption (EACN);⁸²
- European Judicial Cybercrime Network (EJCN);⁸³
- European Network on Victims’ Rights (ENVR);⁸⁴
- European Judicial Training Network (EJTN).⁸⁵

⁷⁶ A Tanács 2002. június 13-i 2002/494/IB határozata.

⁷⁷ A Tanács 2002/956/IB határozata hozta létre, amelyet később a Tanács 2009. június 4-i 2009/796/IB határozata módosított.

⁷⁸ Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

⁷⁹ A Tanács 2008. december 8-i 2008/114/EK irányelve.

⁸⁰ A Tanács 2009. november 30-i 2009/902/IB határozatával statuálta a 2001/427/IB határozattal létrehozott európai bűnmegelőzési hálózat jogutódjaként.

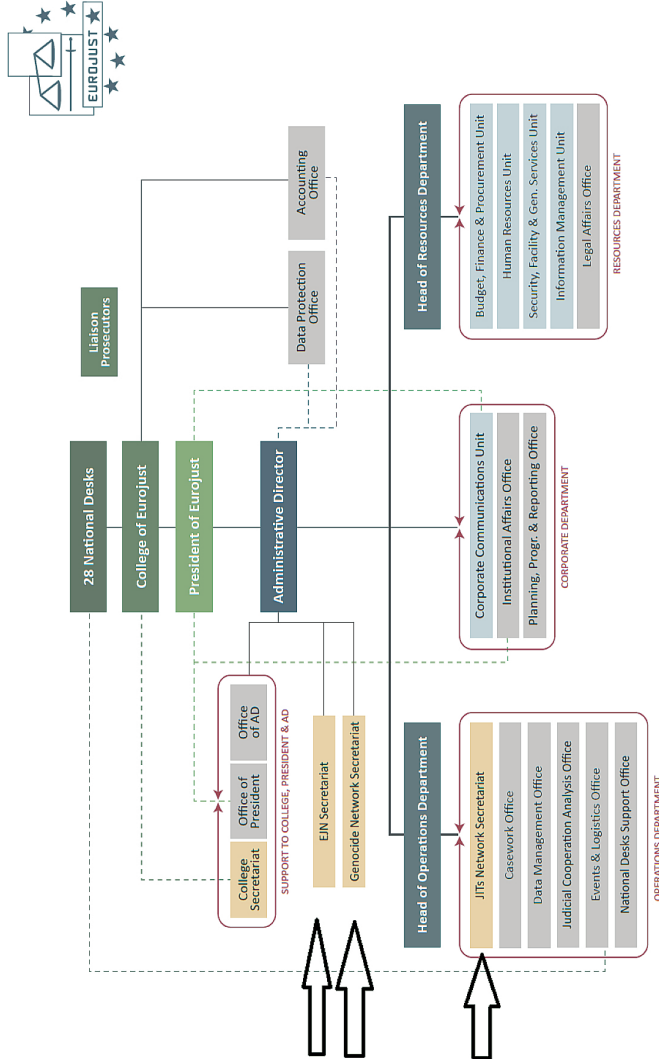
⁸¹ 2009. június 4-én, Luxemburgban elfogadott tanácsi következtetés (conclusion).

⁸² A Tanács 2008. október 24-i 2008/852/IB határozata.

⁸³ A Tanács 10025/16 számú tanácsi következtetése.

⁸⁴ A Tanács 10025/16 számú tanácsi következtetése.

⁸⁵ Az Unió tagállamai 2000-ben hozták létre formális jogi aktus nélkül.



4. ábra
Eurojust orgánigram 2018

Forrás: www.eurojust.europa.eu/about/Documents/2018-Eurojust-Organigram.pdf
(A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

5.2. Két példa részletesen: az összekötő magisztrátusok és az Európai Igazságügyi Hálózat

5.2.1. Előzmények, kialakulásuk

Az uniós igazságügyi együttműködési mechanizmusok láncolatából további két fontos elem, az összekötő magisztrátusok és az Európai Igazságügyi Hálózat részletesebb bemutatását választottam szemléltető példaként. Ennek révén mélyebb bepillantást nyerhetünk a hálózatos jellegű együttműködések szerepébe, értelmébe. Az együttműködési láncolat ezen integráns láncszemei, amelyeket a 90-es évek közepén, az uniós igazságügyi együttműködés viszonylag korai szakaszában hoztak létre, alapvetően kiegészítik, és bizonyos szempontból tehermentesítik a szupranacionális szinten létrehozott szervezeti struktúrákat. Létjogosultságuk ezért a mai napig megkérdőjelezhetetlen.

Egy rövid történeti kitekintést azért kell itt tenni, hogy megfelelően érzékeltethessem a bel- és igazságügyi együttműködés fejlődésének azon kontextusát, amely e területen életre hívta a közös fellépés szükségességét, és e decentralizált, horizontális, hálózati struktúrák megvalósításának közvetlen előzményét jelentették. Nem utolsósorban pedig azért fontosak az előzmények, hogy a jelentőségük mellett az uniós szintű igazságügyi együttműködés időközben kialakult rendszerében elfoglalt speciális helyük bemutatható legyen. Úgy vélem, e kontextus segíthet láttatni, hogy miben is rejlik igazán e két, több mint húsz éve létező és működő mechanizmus töretlen sikere, és milyen erősségekkel rendelkeznek, illetőleg milyen hozzáadott értéket képviselnek a transznacionális büncselekményekkel szembeni fellépés céljából magvalósuló igazságügyi együttműködés relációjában.

A 90-es évektől a bel- és igazságügyi területen többirányú, lendületes munka folyt a megváltozott szerkezetű és metódusú, határokon átnyúló szervezett bűnözés által generált globális kihívásokra való diverz, intézményes válaszok kidolgozása érdekében.

Az együttműködést elősegítő nemzetközi megállapodások köréből kiemelendő az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-ei egyezmény,⁸⁶ amely a meglévő multilaterális

⁸⁶ Magyarországon kihirdette az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2005. évi CXVI. törvény.

egyezmények alkalmazásának sokoldalú könnyítését és egyszerűsítését eredményezte, a jogsegélykapcsolatok decentralizálása és az együttműködés új formáinak bevezetése révén. Strukturális szempontból az Unió a bűnözői hálózatok terjedése okozta növekvő veszélyre hálózatalapú válasszal reagált, amelynek központi elemét képezte a kompetens nemzeti hatóságok közötti közvetlen kapcsolat kialakításának könnyítése, az adat- és információcsere egyszerűsítése, valamint a bűnözés új, határokon átívelő, súlyos formái elleni küzdelem részeként kifejtett tevékenységek koordinálása. Az innovatív megoldásnak számító és messzemenően rugalmas kooperációt biztosító hálózati modell lehetőséget teremtett a diplomáciai meggyőzés „puha” eszközeinek, az információmegosztásnak és a nemzeti jogon alapuló konkrét intézkedések foganatosításának kombinációjára.

Jóllehet a kompetens tagállami igazságügyi hatóságok képviselőiből, illetve szakértőiből felépülő formalizált hálózatot, így az Európai Igazságügyi Hálózatot ténylegesen csak a 90-es évek végén állították fel, a nemzeti hatóságok közötti horizontális, közvetlen kapcsolatok kialakításának lehetősége már a maastrichti szerződés hatálybalépése előtt, az európai igazságügyi térség kialakítására irányuló projekt hajnalán megteremtődött. Ugyanis az Európai Közösség a 70-es évek közepétől új kooperációs sémákban volt kénytelen elkezdni gondolkodni a bűnügyi együttműködést illetően. Az informális kapcsolatokra épülő, hálózati formát öltő együttműködési modell közvetlen előzményei között említendő a terrorizmus elleni küzdelem részeként, kormányközi egyeztetés formájában szerveződő TREVI-munkacsoport, amely elsősorban a terrorfenyegetettség elemzésére szolgáló fórumként, információ-, illetve tapasztalatcserére teremtett lehetőséget az érintett tagállamok magas rangú minisztériumi képviselői, illetve biztonságpolitikai szakértői számára.

A horizontálisan felépülő, határon átívelő kooperáció fejlődési folyamatának kontextusában további közvetlen előzményként említendő a belső határok leépítését eredményező, az áruk és személyek szabad áramlását biztosító schengeni térség létrehozását követően elfogadott schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény is. Ennek 53. cikke már lehetővé tette a részes államok hatóságai számára, hogy – diplomáciai csatornák igénybevétele nélkül – közvetlenül nyújtsanak egymásnak kölcsönös bűnügyi jogsegélyt. A 47. cikk pedig megvetette az összekötő tisztviselők cseréjének alapjait.

Ezt követően a maastrichti szerződés a korábbi laza, ad hoc jellegű kormányközi együttműködést új, átfogó, szupranacionális szintre emelte,

s a horizontális együttműködési formát a harmadik pillér keretében kiterjesztette az igazságügy területére is, amely a 90-es évektől kezdődően dinamikus fejlődésen ment keresztül, amelyet – ahogy már említettem, többek között – a bűnözés új, transznacionális formáinak megjelenése, s az e kihívásokra adandó megfelelő intézményes válaszok kidolgozásának szükségessége indukált.

Jóllehet a lisszaboni szerződés később már teret engedett az európai uniós intézmények számára bizonyos szintű anyagi és eljárásjogi harmonizációra a komoly tárgyi súlyú, határokon átívelő bűnözés elleni uniós szintű küzdelem hatékonyságának növelése érdekében. A büntetőügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködés sarokköve továbbra is a *kölcsönös elismerés elve* maradt, amely ösztönzőleg hatott a tagállami hatóságok közötti együttműködés és koordináció biztosítását célzó intézkedések, programok és akcióttervek elfogadására. Ezek továbbra is az igazságügyi gyakorló jogászok közötti közvetlen kontaktusokra alapított hálózati együttműködést tekintették a kölcsönös bizalom javítását biztosító kulcsmechanizmusnak. Ez esszenciális jelentőségű a kölcsönös elismerés elvének érvényesülése szempontjából. A tagállamok a növekvő, közös biztonsági kihívások (terrorizmus, migráció, extrémizmus stb.) együttes kezelésére olyan átfogó jogi és intézményi szerkezetet alakítottak ki, amely bizonyos mértékig érinti az államok szuverenitását, és amelynek a nemzeti igazságügyi és büntetőhatóságok részvételével tevékenykedő hálózatok integráns részeit és stratégiai eszközeit képezik.

5.2.2. *A professzionális hálózatos együttműködések és az igazságügyi diplomácia*

A bemutatott koncepció jegyében formálisan létrehozott, a transznacionális szervezett bűnözéssel szembeni küzdelem egyes aspektusaival foglalkozó professzionális uniós hálózatokról e fejezet elején már volt szó. E hálózatok tevékenységében részt vevő nemzeti kontaktpontok az igazságügyi együttműködés során, valamint a szervezett bűnözéssel összefüggő ügyekben folytatott büntetőeljárásokban szerzett tapasztalataikkal, speciális szakértelmükkel segítik a szervezett bűnözés valamennyi formája elleni hatékony fellépést.

A schengeni rendszer létrehozása nagyon fontos szemléletbeli változás előtt nyitotta meg az utat a bűnügyi együttműködés kontextusában, mivel

egyértelművé vált, hogy a központi hatóságok bevonásával lassan zajló, pusztán bilaterális vagy multilaterális jogsegélyegyezményekre alapítottan igényelt együttműködés, a teljesítést előmozdító eszközök, mechanizmusok nélkül, a bűnözés megváltozott jelenségei és tendenciái mellett már nem tekinthető kellően hatékonyak.

Láthatjuk ugyanakkor azt is, hogy a kooperációt támogató lehetőségek keresése nemcsak uniós szinten zajlott, hanem azzal egyidejűleg és párhuzamosan a tagállamok maguk is próbáltak csatornákat találni a bilaterális szintű együttműködés fejlesztése, s leginkább zökkenőmentessé tétele érdekében. A bűnüldöző hatóságok által – elsősorban a közvetlen kontaktusok előmozdítására, illetve stratégiai jellegű információk cseréjének elősegítésére igénybe vett – összekötő tisztviselőknek (*liaison officers/magistrates*) a Schengeni végrehajtási egyezmény 47. cikke szerinti – egyre intenzívebbé váló – cseréjén alapuló pozitív tapasztalatok szintén erősítették e törekvést.

Ezen alternatív útkeresésben Franciaország és Olaszország járt az élen, a kezdeményezéseikre létrejött bilaterális megállapodások keretein belül kulcsszerepet játszottak az összekötő magisztrátusi pozíció kifejlesztésében és az úgynevezett *igazságügyi diplomácia* alapjainak megvetésében. Az első francia összekötő magisztrátus 1993 márciusában kezdte meg a közvetlen kapcsolattartásra épülő, igazságügyi együttműködés hatékonyságát javító tevékenységét részben az olasz igazságügyi minisztériumban, részben pedig a római nagykövetségen. Az összekötő magisztrátusok által kialakított személyes kapcsolatok, a tevékenységük eredményessége, proaktív megközelítésük hamar hozzásegítette az együttműködéssel érintett államok igazságügyi hatóságait az egymás jogrendszerében mutatkozó különbségek és sajátosságok kölcsönös és jobb megértéséhez, amelyeket korábban leginkább együttműködést hátráltató tényezőkként értékelték és kezeltek.

Az 1996-os olasz elnökségi időszak további előrelépést hozott az összekötő magisztrátusi intézmény formalizálásában és fejlődésében. Az EU Tanács 1996. április 22-én együttes fellépést⁸⁷ fogadott el az összekötő magisztrátusok Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködése javítása céljából. Ezen fellépés jóllehet nem kötelező erejű, de máig keretnormaként szolgál az igazságügyi együttműködési eljárások terén különleges szakértelemmel rendelkező összekötők kiküldetésére, illetőleg

⁸⁷ Az összekötő bírácoknak és ügyészeknek az Európai Unió tagállamai között az igazságügyi együttműködés javítását szolgáló cseréjének kereteiről szóló, 1996. április 22-i 96/277/IB tanácsi együttes fellépése.

cseréjére. E keretrendszer fő célja az igazságügyi együttműködési processzus gyorsaságának és hatékonyságának fokozása, a tagállamok jog- és igazságügyi rendszereire vonatkozó tájékoztatás elősegítése és a működésük fejlesztése volt. Megalkotásával az Unió történetében először teremtődött nemzetközi jogi lehetőség magisztrátusok számára, hogy tagállamuk érdekében eljárva – illetőleg közbenjárva – egy másik állam jogrendjének keretei között tevékenykedjenek. Ez persze nem jelenti azt, hogy az összekötő magisztrátusok fel lennének ruházva extraterritoriális hatáskörökkel, természetesen teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk a fogadó állam szuverenitását és területi integritását.

5.2.3. Az összekötő magisztrátusok

Az összekötő magisztrátusok alkalmazhatóságának előfeltétele, hogy a küldő és a fogadó állam(ok) relációjában is fejtsen ki összekötő tevékenységet. Összekötő magisztrátusok természetesen nemcsak EU-tagállamokba, hanem úgynevezett harmadik országokba is küldhetők. 2014 júliusáig nyolc EU-tagállam döntött összekötő magisztrátusok alkalmazása mellett, számba véve és mérlegelve az „igazságügyi diplomáciai” kiküldetés kapcsán felmerülő költségeket és a közvetítői tevékenység útján elérhető előnyöket.

Az összekötő magisztrátusok státusza *hibrid* jellegű: a formális igazságügyi miniszteri kijelöléssel kezdődő kiküldetésük időtartama alatt is megtartják bírói, ügyészi, illetve magisztrátusi státuszukat, jóllehet az alkalmazásuk során a küldő állam nagykövetsége személyzetének – diplomáciai védelmet élvező – tagjainak minősülnek. A bilaterális együttműködést támogató munkájukat általában a fogadó állam igazságügyi minisztériumának hivatali helyiségeiben végzik, de bizonyos államok esetében az összekötő magisztrátusoknak a munkaidejük egy részét a nagykövetségen kell tölteniük, vagy a munkavégzésük helyét éppenséggel a nagykövetség jelenti. Mindez számtalan előnnyel jár. Az így kialakítható személyes viszonyok biztosíthatják a jogsegély-ügyintézés szempontjából szükséges és esszenciális kontaktusokhoz, illetve információkhoz való privilegizált hozzájutást; ugyanakkor a magisztrátusi státuszuk a hitelesség garanciáját is jelenti, és megteremti a bizalmat a fogadó állam azon bírái, ügyészei, minisztériumi tisztviselői számára, akikkel kooperációs munkájuk során közvetlen kapcsolatba kerülnek, illetve kapcsolatot tartanak fenn. A főként úgynevezett *soft eszközök* igénybevételére, közbenjárásra alapított tevékenységük nagymértékben

hozzájárul a fogadó és a küldő állam részéről a jogsegély-ügyintézésben részt vevők közötti kölcsönös bizalom épüléséhez és erősítéséhez.

A bűnügyi együttműködés hatékonyságának javítása körében a tevékenységük legfőképpen az eljárási jogsegély, illetőleg a kiadatás vagy az európai elfogatóparancs (European Arrest Warrant, EAW⁸⁸) iránti megkeresések intézéséhez kapcsolódik. Hatáskörük nem korlátozódik specifikus bűncselekménytípusokra, gyakorlatilag bármilyen bűncselekmény miatt indult büntetőeljárással összefüggésben igényelt jogsegély kapcsán nyújthatnak segítséget. Eljárási jogsegély, európai nyomozási határozat, európai elfogatóparancs, elítélt személyek átszállítására irányuló megkeresés, vagyoneklobzás későbbi biztosítását célzó *freezing order*,⁸⁹ *confiscation order*,⁹⁰ stb. kibocsátása előtt nemzeti jogra vonatkozó információk megosztásával vagy gyakorlati tanácsok nyújtásával támogathatják a megalapozott megkeresések szerkesztését. Ez előfeltétele annak, hogy a megkeresett fél a jogsegélykérelemben foglaltakat időben és megfelelő módon teljesítse. A jogsegélyi megkeresés vagy európai nyomozási határozat (European Investigation Order – EIO⁹¹) kibocsátását megelőzően és végrehajtása során is fontos segítséget nyújthatnak.

A konkrét jogsegély vagy európai nyomozási határozattal kapcsolatos ügyek intézéséhez nyújtott értékes munkájukon túlmenően az összekötő magisztrátusok – kijelölés alapján – elláthatják az igazságügyi minisztériumuk képviselőjét a fogadó állam területén szervezett kétoldalú üléseken, amelyek alkalmat teremtenek a kooperáció fejlesztésére és az együtt dolgozás során szerzett tapasztalatok megosztására is. A fogadó vagy a küldő állam által szervezett képzéseken, konferenciákon való aktív részvételük, előadásaik segíthetnek rámutatni az egymás jogrendszerében, jogsegélyi eljárásaikban mutatkozó specifikus vonásokra, ami azon túl, hogy segítheti az esetleges problémák és a lehetséges megoldások beazonosítását, javíthatja a kölcsönös megértést is. Igazságügyi minisztériumuk felkérésére összehasonlító jogi elemzéseket készíthetnek meghatározott témákban, illetőleg közreműködhetnek a fogadó állam álláspontjának kiderítésében, amennyiben az bizonyos uniós jogalkotási folyamatban szükségesnek mutatkozik az összehangolt tárgyalási álláspont előkészítéséhez. A nagykövetségi struktúrába való beágyazódásuk

⁸⁸ Lásd a Tanács 2002. június 13-i 2002/584/IB kerethatározata.

⁸⁹ Lásd a Tanács 2003. július 22-i 2003/577/IB kerethatározata.

⁹⁰ Lásd a Tanács 2006. október 6-i 2006/783/IB kerethatározata.

⁹¹ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 3-i 2014/41/EU irányelve a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról.

révén, kiegészítő jelleggel a követség napi munkájához is segítséget nyújthatnak különböző, a fogadó államban végrehajtott igazságügyi jellegű fejlesztésekről, előrelépésekről szóló elemzések készítésével, vagy a konzuli szolgálattal szoros együttműködésben hozzájárulhatnak bizonyos – a küldő állam polgárait érintő – ügyek intézéséhez.

5.2.4. A magisztrátusok kapcsolata az EU szerveivel

Úgy vélem, az összekötő magisztrátusok pozícióját érdemes lehet tágabb perspektívából is szemlélni, hiszen kiküldetésük során a tevékenységüket nem izoláltan fejtik ki, hanem a komplementaritásra épülő uniós igazságügyi együttműködési rendszer többi szereplőjével – szükségszerű és kívánatos – szinergiában.

Munkájuk során az összekötő magisztrátusoknak együtt kell dolgozniuk az igazságügyi együttműködés úgyszintén bilaterális síkján mozgó Európai Igazságügyi Hálózattal, amelynek kontaktpontjai – az összekötő magisztrátusokkal ellentétben – a kooperációt könnyítő és támogató feladataikat a saját tagállamukból végzik. A tagállami összekötő magisztrátusok ezen túlmenően az Eurojusttal is munkakapcsolatba kerülhetnek.

Amint azt már említettem, a maastrichti szerződés hatálybalépését, illetve a tamperei konklúziók elfogadását követően – amelyekben megerősítették, hogy az EU-n belüli igazságügyi együttműködés sarokköveit a kölcsönös bizalom, a kölcsönös elismerés és a tagállamok igazságügyi hatóságai közötti közvetlen kapcsolatok jelentik – valós igény teremtődött a tagállami igazságügyi hatóságok horizontális együttműködését lehetővé tevő platformok kialakítására. Ahogy jeleztem, az Európai Unió a bünyügyi jogsegély ügyintézésért felelős tagállami igazságügyi hatóságok – általános és a bűnözés egyes súlyos formái elleni fellépés területén megvalósuló – kooperációjának elősegítését mindenki számára elfogadható laza, horizontális, informális, flexibilis, szakértőkből álló hálózati struktúrában látta megvalósíthatónak. E törekvés – 20 évvel ezelőtt, belga kezdeményezésre – az Európai Igazságügyi Hálózatról szóló 98/428/IB számú együttes fellépés (később pedig a 2009/976/IB tanácsi határozat) megalkotásában realizálódott, amelynek alapján az egyes tagállamokban – az alkotmányos rendelkezések, jogi hagyományok és a belső jogsegély-ügyintézési rendszerek specifikus jellemzőinek figyelembevételével – az ügyészek, bírák és a központi hatóságok képviselői közül jelölték ki a hálózat kapcsolattartó pontjait.

5.2.5. Az EJN-kontaktpontok

Az EJN mára 28 tagállam több mint 400 kijelölt kontaktpontjából felépülő, kooperációt előmozdítani hivatott mechanizmusként funkcionál. A 2007-es német elnökségi időszak alatt tartott plenáris ülésen fogadták el azt az ajánlást, amely a kontaktpontok tagállami kiválasztását elősegítendő, a hálózat aspektusából határozta meg a kapcsolattartókkal szembeni alapvető elvárásokat, s amelyben foglaltak figyelembevételére ösztönözték a kontaktpontok kijelölésére jogosult tagállami igazságügyi hatóságokat. Az ajánlás rögzíti, hogy a közvetítői feladatokat ellátó személyek esetén előnyös, ha széles körű, bírói, ügyészi vagy minisztériumi tisztviselőként komoly tárgyi súlyú, szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyek intézése során szerzett gyakorlati tapasztalatokkal rendelkeznek, kellő jártasságot szereztek a kölcsönös bűnügyi jogsegélyi, illetve a kiadatási megkeresések intézésében, és behatóan ismerik az EJN által kialakított együttműködést segítő, webalapú alkalmazások működését. A kapcsolattartók esetében alapvető kritérium, hogy az anyanyelvükön kívül az Európai Unió egynél több nyelvét is megfelelő szinten ismerjék, szem előtt tartva a többi tagállam kontaktpontjaival való hatékony kommunikáció képességének szükségességét. Nyitottnak kell lenniük a partnereikkel való közös munka iránt, s képesnek kell lenniük arra, hogy együttműködési feladataikat motiváltan, gyorsan, rugalmasan, megbízhatóan és folyamatosan intézzék.

5.2.6. Az EJN-hálózati modellben rejlő erősségek

Az Európai Igazságügyi Hálózat egyik legnagyobb erőssége, úgy vélem, az emberi tényezőben rejlik: együttműködésre alkalmas, s az iránt messzemenően elkötelezett szakemberek közötti interperszonális kapcsolatokra épülő, jó kontaktusok jelentik ezen igazságügyi mechanizmus működésének kulcsát. A kontaktpontok funkcionálása szempontjából esszenciális jelentőségű személyes munkakapcsolatok kialakítására és épülésére fél-évenként, a soros elnökségi időszakok alatt rendezett plenáris ülések adnak lehetőséget, amelyekre – jó gyakorlatként – a kijelölt kontaktpontokon kívül az elnökségi feladatokat ellátó tagállam részéről a decentralizált igazságügyi együttműködésben részt vevő hatóságok képviselői is meghívást kapnak. Ez kiváló alkalmat teremt az EJN igénybevételére vonatkozó tudatosság javítására. Az EJN égisze alatt összehívott kontaktponti ülések – beleértve

a közös finanszírozással megvalósuló nemzeti, illetve regionális üléseket is – nemcsak hálózatépítésre kínálnak lehetőséget, hanem az igazságügyi együttműködés kontextusában felmerülő jogi és gyakorlati problémák megvitatására szolgáló platformként. Továbbá a kölcsönös elismerés elvére épülő uniós instrumentumok implementációjával és gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatcserére lehetőséget biztosító fórumként a kölcsönös bizalom megteremtését és egymás jogrendszerének különbözőségeiből eredő eltérések jobb megértését is elősegítik.⁹²

Az Európai Igazságügyi Hálózat – aktív közvetítőként eljáró kontaktpontjai révén – 1998-as megalakulása óta, immáron 20 éve rendkívül fontos szerepet tölt be a bűnözés elleni fellépés során az EU-n belül és az úgynevezett harmadik országokkal folytatott igazságügyi együttműködés könnyítésében és gyorsításában, továbbá aktívan hozzájárul a kölcsönös bizalomra épülő, valódi jogérvényesülési térség fejlődéséhez. Az EJM keretében kifejtett közvetítői tevékenység jelentősége – amelyet a kontaktpontok egyébiránt napi ügyészi, bírói munkájuk mellett végeznek – a 2000. május 29-ei EU-egyezmény által decentralizált, közvetlenné tett jogsegélykapcsolatok erősödése és az európai nyomozási határozatról szóló EU-irányelvvel 2017 májusában bevezetett új együttműködési rezsím teremtette kihívások miatt folyamatosan növekszik a gyakorló igazságügyi jogászok közvetlen kooperációt igénylő, illetve konzultációt szükségessé tevő ügyei szempontjából. Ezen – főként bilaterális kontextusú – ügyekben való gyors bekapcsolódást, illetve aktív közreműködést messzemenően szolgálja az informális, hálózati struktúra, amely az EJM további erősségei között említendő. Az EJM által kifejlesztett közvetlen kontaktusokra épülő, a felesleges bürokratikus elemeket nélkülöző, kellően rugalmas ügyintézés biztosító, ugyanakkor transzparens munkamódszer és szervezeti keret hozzásegíti a kontaktpontokat a bilaterális együttműködést akadályozó nehézségek soron kívüli beazonosításához és feloldásához.

Tekintve, hogy az EJM-kapcsolattartók – gyakorló igazságügyi szakemberként, napi kooperációs munkájuk révén – megbízható információkkal és valódi tapasztalatokkal rendelkeznek a határokon átívelő büntetőügyekben

⁹² Gerencsér továbbá felhívja a figyelmet a határon átnyúló, illetve határmenti (bilaterális) igazságügyi együttműködésekben rejlő erősségekre is, amelyet az EJM-kontaktponti-hálózattal összefüggésben is lehet értelmezni. GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2015): „Nyelvében él...” *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet. 135., 282.

zajló igazságügyi együttműködés területén megalkotott, kölcsönös elismerés elvét érvényesítő uniós szabályozások tagállami átültetésének, illetve alkalmazásának nehézségeiről, véleményük és hasznos visszajelzéseik az EU-jogalkotás számára is értékesek és relevánsak. Az EJN további erőssége tehát az, hogy összeköttetést teremt az igazságügyi együttműködésben részt vevő tagállami szakemberek és az EU-jogalkotás/döntéshozók között, s hozzájárul az uniós joganyagok alkalmazásának javításához.

Az EJN-kontaktpontok elkötelezettek az uniós fejlesztések mellett, és a rendelkezésükre álló eszközökkel, tapasztalataik megosztásával a hazai gyakorló jogászokat is segítik az együttműködés sarokkövét jelentő kölcsönös elismerés elvére épülő, új instrumentumok tudatos alkalmazásában, és törekednek az új eszközök igénybevételét övező idegenkedés leküzdésében, amelyhez jelentős támogatást kapnak a hálózat – kvázi „irányító testületeként” Hágában, az Eurojust szervezeti és költségvetési struktúrájába ágyazottan működő – Titkárságtól. Az Eurojust privilegizált partnereként működő EJN Titkárság által nyújtott professzionális támogatásra kiváló példát jelent az Európai Nyomozási Határozatról szóló EU-irányelv transzpozíciójára, illetve az instrumentum alkalmazására történő tudatos felkészülés többirányú előmozdítása. Ennek során a Titkárság az implementációs folyamat állására vonatkozó információk naprakész állapotban tartásával, az alkalmazás ügynevezett átmeneti időszakában jelentkező nehézségek megosztásával, továbbá az európai nyomozási határozat kibocsátására/végrehajtására kompetens hatóságokra, a nyelvhasználatra és a sürgős esetek intézésére vonatkozó összeállítás közreadásával támogatja az irányelv transzpozíciós folyamatát. Az EJN weboldalán pedig – egy dedikált alkalmazás (e-tool) kialakításával – közvetlenül elérhetővé tették az európai nyomozási határozattal kapcsolatos anyagokat, elősegítendő az együttműködésre szolgáló új eszköz alkalmazásával összefüggésben jelentkező kezdeti kihívásokkal való szembenézést.

Az irányelvvel bevezetett új együttműködési rendszer az alkalmazás nehézségeinek feloldására kívánatosnak tekinti a kooperációval érintett felek közötti konzultációt, amelybe – hatékony kommunikációs csatornaként – bevonható az EJN is. A magyar ügyészeket az alkalmazásra történő felkészülés szakaszában tartott belső szervezeti tréningünkön erősen ösztönöztük arra, hogy az európai nyomozási határozat alkalmazása körében felmerült problémák esetén a konzultációba vonják be az Eurojust-nemzeti tagot vagy az ügyészségi EJN-kontaktpontot, és kérik a közreműködésüket a közvetítésben.

Ezen a ponton kell említést tennem arról, hogy Magyarországon az EJN-kapcsolattartással járó feladatok ellátására mindösszesen négy kontaktpontot jelöltek ki: egy ügyész a tárgyalást megelőző, egy bíró pedig a tárgyalási szakban bonyolított együttműködést segíti elő, két magas rangú minisztériumi tisztviselő pedig az európai elfogatási parancs vagy kiadási ügyek intézéséhez nyújt támogatást az EJN útján. Az EJN belső, tagállamunk által kialakított struktúrája illeszkedik az egyes – a büntetőeljárasi törvényünk szerinti, egyértelműen elhatárolható – eljárási szakaszokhoz, s az általunk alkalmazott, viszonylag centralizált megoldással nemzeti szinten elkerülhetők az átfedések, s az, hogy a kooperációt igénylő ügyek intézetlenül maradjanak. A magyar ügyészségi EJN-kapcsolattartó ezen túlmenően az Eurojust magyar nemzeti tag asszisztenseként is funkcionál, s aktívan involválódik az Eurojust hazai bázisát képező Eurojust nemzeti koordinációs rendszerének működésében. Az ügyészségi EJN-kapcsolattartó és az Eurojust magyar nemzeti tag – a két mechanizmus jogalapját képező uniós instrumentumokban meghatározottak szerint – a komplementaritás és a konzultáció jegyében folyamatosan egyeztet és együttműködik az ügyek allokációja tekintetében. E – legfőbb ügyészi utasítás szintjén is reflektálódott – megoldás bevezetésével sikerült elérnünk, hogy a nemzetközi kooperációt igénylő ügyek intézése során a két mechanizmus tevékenysége nemzeti szinten messzemenően koordinált.

Az EJN igazságügyi együttműködést támogató lehetőségei között említést kell tennem a hálózat által kialakított és folyamatosan fejlesztett weboldalról és annak információs eszközrendszeréről, amely mára megkerülhetlenné vált a decentralizált együttműködésre irányuló megkeresések fogadására, illetve végrehajtására kompetens hatóságok beazonosításában. Az Igazságügyi Atlasz alkalmazásán túlmenően megemlítendő az együttműködést célzó megkeresések elektronikus szerkesztését lehetővé tévő Compendium és a nemrégiben restrukturált Igazságügyi Könyvtár e-eszköz, amely egy helyen összegyűjtve és tematizáltan tartalmazza a nemzetközi igazságügyi együttműködés jogalapjait jelentő instrumentumokat, a hozzájuk fűzött nyilatkozatokkal és fenntartásokkal együtt. Ezen webalapú eszközök jelentősége esszenciális és megkérdőjelezhetetlen a gyakorló igazságügyi szakemberek munkája szempontjából.

A kontaktpontok által az elmúlt 20 évben kifejtett közvetítői tevékenység eredményessége és a kifejlesztett, széles körben elérhető információs eszközök hozzásegítették az EJN-t a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén elfoglalt speciális helyéhez, s az elért

sikerei mintát szolgáltatnak más, világszinten hasonló céllal, bűnügyi együttműködésre létrehozott igazságügyi hálózatok számára is. Az EJN által alkalmazott innovatív kooperatív megközelítés elősegítette az általa elérhető együttműködés terének kiszélesítését, s a Hálózat által harmadik államokkal, más igazságügyi hálózatokkal, illetve partnerszervezetekkel kötött együttműködési megállapodások alapján rendelkezésre álló kontaktusok már nem csak EU-kontextusban nyújtanak hatékony asszisztenciát az együttműködés előmozdítására. Az EJN számára rendelkezésre álló – s a kontaktpontok által is igénybe vehető – harmadik államokbeli, jól működő kontaktusok több, évek óta húzódó – központi hatóságokon keresztül bonyolódó – jogsegélyügyben is sikeres asszisztenciához segítettek bennünket. Az Izraelben EJN-kapcsolattartásra kijelölt kontaktpont közreműködésével például két héten belül a kezünkben voltak a teljesítés eredményei egy, az elévüléshez erősen közelítő büntetőügyben. De példaértékű lehet a globális szinten működő Commonwealth Network kontaktpontjai által kínált együttműködés lehetősége is, amelynek igénybevétele útján 24 órán belül a nemzeti jogra vonatkozó megbízható információhoz jutottunk Szingapúrból, a kettős büntethetőség előfeltételeinek tisztázása körében, amelyre egy magyar fogadási csalásokra szakosodott bünszervezet feje által Szingapúrban elkövetett bűncselekményrészt miatti nyomozás elrendelhetőségének megfontolásához volt sürgősen szükség.

Az EJN-csatorna igénybevételeivel az együttműködés iránti megkeresések előkészítésének szakaszában tehát rövid úton tisztázhatók a kettős büntethetőségre vonatkozó előkérdések, illetve beszerezhetők az együttműködés iránti kérelmek szerkesztése szempontjából releváns információk. A megkeresések kiküldését követően – már a végrehajtás fázisában – az EJN-kontaktpontok asszisztenciát kínálnak a teljesítést végző igazságügyi hatóságokkal való közvetlen kapcsolatfelvétel lehetőségének megteremtésében, a végrehajtás állása felőli érdeklődésben, közreműködhetnek a késedelmes teljesítés előmozdításában, valamint egyéb praktikus információk beszerzésével segíthetik a hazai ügyészek és bírák jogsegélyügyintézésével összefüggő munkáját.

5.2.7. Tagállami keretek

Az uniós eszközök után érdemes megvizsgálni, hogy nemzeti szinten – az igazságügyi együttműködésért felelős tagállami központi hatóságok munkájának

irányítóiként – milyen lehetőségek és eszközök vannak a kezünkben annak biztosítására, hogy e határon átnyúló, szervezett bűnözés elleni fellépést előmozdító, decentralizált igazságügyi mechanizmusok működésében involvált szereplők megfelelően elláthassák az uniós jogi instrumentumokban foglalt mandátumaikat. Valamint, hogy az általuk kifejtett együttműködést elősegítő tevékenység valóban hozzásegítse e mechanizmusok asszisztenciáját igénybe vevőket, a gyakorló ügyészeket és bírákat a nemzetközi kooperációt igénylő ügyeik eredményes és időszerű intézéséhez.

Az első lépés, amellyel a közvetlenség elvére épülő uniós igazságügyi együttműködés sikeréhez saját tagállamaink részéről hozzájárulhatunk, az, hogy az összekötői, illetve a hálózati kapcsolattartói feladatok ellátására való kijelölésnél szervezeteink részéről olyan felkészült, több nyelvet beszélő kollégák kiválasztására törekszünk, akik alkalmasak a kooperációra, s az iránt messzemenően elkötelezettek. A kooperációs feladatokkal való felruházáskor kell tekintetbe venni az igazságügyi mechanizmusok által elfogadott ajánlásokat is.

Minden tagállam megfelelő szervezeti megoldások kialakításával biztosítja, hogy az egyes uniós mechanizmusok, struktúrák tevékenységében tagállamaink oldaláról részt vevők a feladataikat jól szervezeten, transzparens módon és koordináltan láthassák el, elkerülendő ezzel az erőfeszítésekben keletkező duplikációkat, és megkönnyítendő a konkrét büntetőügyekben asszisztenciát kereső ügyész, bíró kollégák helyzetét.

Ezen túlmenően tagállami igazságszolgáltatási szerveknek is hozzá kell járulniuk az uniós igazságügyi együttműködés könnyítésére és elősegítésére létrehozott intézmények és mechanizmusok igénybevételére vonatkozó tudatosság növeléséhez és hatékonyságának javításához. E körben lépéseket tesznek az iránt, hogy az együttműködés iránti megkeresések intézésében kulcsszerepet betöltő szervezetek web- és intranetoldalain tüntessék fel a mechanizmusok honlapjainak és tagállami kapcsolattartóinak pontos elérhetőségeit. A tudatosság javítását tagállami szinten, belső képzések szervezésével is elő kell segíteniük. Nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos belső tréningjeinken újra és újra be kell mutatni és tiszta képet kell nyújtani az egyes uniós igazságügyi mechanizmusok által – tagállami képviselői útján – kínált asszisztencia típusairól, az ENKR biztosította koordináció lehetőségeiről. Az ilyen jellegű képzéseket a gyakorló jogászok aktív bevonásával kell lebonyolítani, hogy megfelelő visszajelzéseket kaphassanak a mechanizmusok tagállami működésében tapasztalt esetleges hiányosságokról, illetve továbbfejlesztést igénylő területeiről. Ezenkívül

a tagállami ügyészségek, bíróságok és más igazságügyi szervezetek ösztönözniük kell kollégáik részvételét a hasonló tárgyban szervezett EJTN-szemináriumokon is.

Az igénybevétel tekintetében nemzeti szinten proaktív megközelítést érdemes kialakítani és a rendelkezésre álló eszközökkel az igazságügyi szervek vezetőinek tudatosítaniuk kell az ügyészekben és a bírákban, hogy a nemzetközi együttműködést igénylő ügyekben az intézkedés szerves részét kell hogy képezze a mechanizmusok asszisztenciájának igénybevétele, hiszen a megfelelő időben történő teljesítés elérése a hazai nyomozás, illetve büntetőeljárás időszerűsége szempontjából is rendkívül fontos. Véleményem szerint kollégáinkat ösztönözni kell arra, hogy bármely együttműködést hátráltató nehézség vagy kooperációs szükséglet felmerülése esetén a lehető leghamarabb lépjenek kapcsolatba és konzultáljanak az uniós igazságügyi mechanizmusok hazai képviselőivel.

A határon átnyúló elemekkel rendelkező bűncselekmények olyan globális kihívást jelentenek, amely már nem kezelhető egyszerűen és hatékony módon a bűnüldöző és az igazságügyi hatóságok szoros, határokon átívelő együttműködése nélkül. A hatékonyság érdekében minden erre a célra rendszeresített csatornát igénybe kell vennünk, és messzemenően ki kell használnunk az általuk felkínált együttműködési opciókat ahhoz, hogy a nemzetközi relációjú büntetőügyekben a célunk, a sikeres eljárás lefolytatása, illetve elítélés elérése biztosítható legyen. Az ügyüknek legmegfelelőbb együttműködési csatorna, illetőleg a büntetőügyben legcélravezetőbb specifikus megoldás kiválasztásához támogatást nyújthatnak az összekötő magisztrátusok és az EJT-kontaktpontok.

Az európai igazságügyi térség közös érdeke a kialakított együttműködési rendszer megfelelő módon történő működtetése és folyamatos fejlesztése, valamint a hatékonyság biztosítása érdekében a tapasztalt hiányosságok mielőbbi kiküszöbölése, hogy erősítse a gyakorló jogászok bizalmát a számukra elérhető, együttműködési célokat rugalmasan szolgáló eszközök és struktúrák iránt. A továbbfejlesztés lehetséges irányainak meghatározásnál nem hagyhatók figyelmen kívül a gyakorló igazságügyi jogászok valós együttműködési igényei, hiszen ezek a mechanizmusok végső soron az ő ügyeikben való eljárás eredményesebbé tételét szolgálják. Az ügyészek, bírák számára valamennyi ügy elintézése fontos – tekintet nélkül azok tárgyi súlyára, bilaterális vagy multilaterális együttműködést feltételező vagy éppen koordinációt igénylő volta. Úgy vélem, hogy a hálózatos mechanizmusok fenntartása – széles körben elismert jelentőségük

és az elmúlt több mint húsz évben a kölcsönös bizalom erősítése érdekében végzett munkájuk eredményei miatt – a jövőre nézve is elengedhetetlenül szükséges és kívánatos a kialakuló, egységes európai igazságügyi térségben.

5.2.8. Stratégiai célok

Az EJN-nek az előbb említett erősségei hozzájárulnak további stratégiai célok megvalósulásához. Ezeket a célokat mind a hatékonyan együttműködő hálózati tagok, mind pedig a tagállamok igazságügyi szervei közösen tudják csak elérni.

Ilyen stratégiai célnak gondolom egyrészt az együttműködés egyszerűsítését és ily módon a hatékonyság növelését. Hasonlóan fontosak a közös képzések. A tudás folyamatos bővítése elengedhetetlen a nemzetközi együttműködésben is. A nyelvi egységesítéssel további előny szerezhető, amely révén azáltal, hogy anyagi és eljárásjogi fogalmainknak tartalmát mindannyian ismerjük, gördülékenyebb kommunikációs csatornákat építünk ki. A párhuzamosságok elkerülése olyan cél, amely szervezeti és jogi szinten is értelmezhető az EJN tekintetében.

Mindezen célok olyan stratégiai keretet mutatnak, amely a jövőre nézve is az igazságügyi szervek közös feladataként mutatkozik.

6. Második, uniós koordinációs szint: az Eurojust

6.1. Az Eurojust kialakulása és működése

A *Corpus Juris*, amelyről az első fejezetekben már volt szó, 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 őszi tartott tamperei csúcstalálkozókon. Az új elképzelések az Európai Uniónak mint a szabadság, a biztonság és a jog térségének felépítését szolgálták, ezúttal már nemcsak politikai nyilatkozatok, hanem konkrét intézkedések révén. A bűnözés elleni közös küzdelem hatékonyságának növelése a tamperei csúcst 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 egy teljesen újszerű szemlélet kialakulását hozta magával az ügyészi együttműködés tekintetében. 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.⁹³

⁹³ LÉVAI Ilona (2013): Az igazságügyi együttműködés szervei és mechanizmusai. In POLT Péter – VARGA Zs. András szerk.: *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 1489.

A tamperei csúcs másik, a büntügyi együttműködést alapjaiban érintő döntése az volt, hogy 2001 végéig fel kell állítani az Eurojustot (*Judicial Cooperation Unit*). Az Eurojust az Európai Unió olyan igazságügyi szerve, amelynek feladata az igazságügyi együttműködés megkönnyítése, felgyorsítása és mindenekelőtt a koordináció a súlyos, szervezett bűncselekmények elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében, amelyben tagként minden tagállam saját jogrendszerének megfelelően egy ügyészt vagy ilyen hatáskörrel rendelkező bírót vagy rendőrt delegál.⁹⁴ A 2000 júliusában Németország által előterjesztett első kezdeményezés⁹⁵ még összefoglalóan „összekötő tisztviselőknek” (*liaison officers*) nevezte a tagállamok által az Eurojusthoz küldendő ügyészeket, bírákat vagy rendőrtiszteket, akik az egyes, folyamatban lévő nyomozásokhoz nyújtottak volna segítséget. Ezenfelül a Bizottság és az Europol is jogot kapott volna, hogy „összekötő tisztviselőket” küldjön az *Eurojust-teambe*, amely nem lett volna saját szervezettel rendelkező, önálló jogi személy, hanem a Tanács Főtitkársága működtette volna. Ez az elgondolás azonban még nem egy igazságügyi együttműködési szervként tekintett az Eurojustra. Egy hónap múlva Franciaország, Svédország, Portugália és Belgium újabb kezdeményezéssel állt elő, amely már közelített a ma működő rendszerhez.⁹⁶ 2000 folyamán a Bizottság önálló javaslat helyett csupán közleményt tett közzé az Eurojustról,⁹⁷ kifejtve álláspontját a lényeges kérdésekben, többek között arról is, hogy az Eurojustnak milyen kézzelfogható hozzáadott értékeket kell képviselnie.

Az Eurojust létrejöttében két tényező játszott meghatározó szerepet: az egyik, hogy az ezredfordulón az Európai Ügyészség létrehozása nagyon

⁹⁴ Tampere, European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, point 46.

⁹⁵ *Initiative of the Federal Republic of Germany with a view to the adoption of a Council Decision on setting up a Eurojust team* (2000). [Official Journal C 206 of 19.07.2000.] Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:133142> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

⁹⁶ *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 organised crime* (2000). [Official Journal C 243 of 24.08.2000.] Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:133143> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

⁹⁷ *Communication from the Commission on the establishment of Eurojust* (2000). COM/2000/0746 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0746> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

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.⁹⁸ Amint az Eurojust felállításáról szóló közleményében rámutatott, a „minőségi ugrást” szerinte az Európai Ügyészség létrehozása jelentené, mindenekelőtt a csalás elleni küzdelemben. Erre azonban a tagállamok nem mutatkoztak készek, 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 kezdeményezésére történt, mégpedig igen gyorsan. 2000 szeptemberének végén a Tanácsban egyetértés született, hogy 2001. március 1-jén létre kell hozni az úgynevezett pro-Eurojustot (Ideiglenes Igazságügyi Együttműködési Egység), ami a Tanács decemberi határozatával meg is történt.⁹⁹ 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 tapasztalatokat felhasználhassák 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 Eurojustot a Tanács 2002. február 28-án kelt határozatával állította fel,¹⁰⁰ 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,

⁹⁸ *Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms: The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor* (2000). 29 September 2000, COM(2000) 608 final. Elérhető: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=9g35Js7R5mJj9JTfsP941pJy62cNlIM2vJB0Ww3Qn2vNfhqhpz!469751194?docId=210441&cardId=210441> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

⁹⁹ *Council Decision of 14 December 2000 on setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit* (2000). (2000/799/JHA) Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0799> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

¹⁰⁰ A Tanács 2002. február 28-i 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról.

valamint a több országot érintő büntetőeljárások hatékony koordinálását és előmozdítását írja elő.

Az Eurojust tehát alapvetően a tagállamok ügyészeiből álló, jogi személyiséggel rendelkező szerv, amelynek fő feladata büntetőügyekben a koordináció és az együttműködés megkönnyítése. A koordináción belül a szervezet célja a súlyos, általában szervezeten elkövetett bűncselekmények esetében a nemzetközi bűnügyi jogsegéllyel és kiadatással, így elsősorban az európai elfogatóparanccsal összefüggő kérelmek végrehajtásánál az együttműködés javítása, valamint a rendelkezésre álló eszközökkel és erőforrásokkal a tagállamok hatóságai által folytatott eljárások eredményességének növelése.¹⁰¹

Az Eurojust lényegében bármilyen, általa súlyosnak ítélt bűncselekmény esetében rendelkezik hatáskörrel. Néhány bűncselekménycsoport azonban külön is nevesített. Idetartoznak elsősorban azok a bűncselekmények, amelyekre az Európának is van hatásköre. Nevesített a terrorizmus, kábítószer- és emberkereskedelem, embercsempészet, nukleáris anyagok tiltott kereskedelme, gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények, okirat- és termékhamisítás, pénzmosás, számítógépes bűncselekmények, csalás, korrupció, pénzügyi bűncselekmények, környezetet károsító bűncselekmények.¹⁰² Ki kell emelni a bünszervezetben való részvételt is, mivel ezzel külön tanácsi dokumentum foglalkozik,¹⁰³ és az ezekkel halmazatban lévő más bűncselekményeket.

Az Eurojustban minden egyes tagállamot egy-egy *nemzeti tag* képvisel, jelenleg tehát 28 nemzeti tagja van. A nemzeti tagok szinte kizárólagosan ügyészek, akiket saját tagállamuk delegál a megfelelő szakmai és nyelvi tudással rendelkezők közül. Érdekes módon, bár az Eurojust tipikusan ügyészi feladatokat ellátó szervezet, nemzeti tag elvben nemcsak ügyész lehet, hanem a tagállam jogrendszerétől függően, vele azonos igazságügyi hatáskörrel rendelkező bíró vagy esetleg rendőrtiszt is. Az Unió a több (a jelenlegi szabályok szerint legalább négy) évre kinevezett nemzeti tag kiválasztásába egyébként nem szól bele. A nemzeti tag az őt delegáló szervezet tagja marad, így a jogrendszerek eltéréseiből adódóan ügyészi hatásköre is eltérő lehet, ami elméletileg problémát jelenthet az együttműködés

¹⁰¹ GARAMVÖLGYI Balázs (2009): Az Eurojust felépítése és működése. In KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin szerk.: *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 300.

¹⁰² 2002/187/IB tanácsi határozat, 4. cikk (1) bekezdés b) pont.

¹⁰³ A Tanács 1998. december 21-i 98/733/IB együttes fellépése az Európai Unió tagállamaiban a bünszervezetben való részvétel bűncselekményé nyilvánításáról.

során. A gyakorlatban azonban ilyen nehézség ritkán merül fel. A nemzeti tag munkáját a tagállam által kinevezett helyettesek és asszisztensek (mint hazai jogállású tisztviselők), valamint a tagállam által esetileg kiküldött nemzeti szakértők, továbbá adminisztratív munkatársak segítik, akik uniós alkalmazottnak minősülnek. Együttesen ők alkotják a nemzeti szekciókat, ahol ideiglenesen kiküldött gyakornokok is tevékenykedhetnek. 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. 2017-ben a személyzet létszáma 250 fő volt, amely a nemzeti tag által vezetett 28 nemzeti szekció érdemi munkájának adminisztratív kiszolgálását végzi.¹⁰⁴ Az adminisztratív hivatal szervezetéből külön ki kell emelni az ügyelemzéssel és a jogi tanácsadással foglalkozó osztályokat, amelyek nagy szerepet játszanak a konkrét ügyekhez kapcsolódó elemzések és az Eurojust tapasztalatainak összegzését tartalmazó, illetve az uniós jogalkotás támogatását szolgáló jogi anyagok előkészítésében.¹⁰⁵ 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 képviselőtét és az egyéb ráruházott feladatokat.

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

- konkrét büntetőügyekben a hatékony, gyors és koordinált igazságügyi együttműködés támogatása, esetenként kezdeményezése, ezen büntetőügyek stratégiai céljai elérése érdekében európai dimenziókban munkálkodnak a nemzeti jog alapján rájuk ruházott hazai ügyészi jogkörben vagy az Eurojust hatáskörében 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, úgynevezett horizontális, az Eurojust érdekében

¹⁰⁴ Az Eurojust 2017. évi jelentése.

¹⁰⁵ 2018-ban az Európai Ügyészség új szervezetének létrehozása okán a csökkentő költségvetés és adminisztrációs létszám problémái miatt ezt a területet átszervezték, és két szakmai főosztály alakult: 1. Operations Department (JIT casework, data management, judicial cooperation analysis, Events&Logistics, national desks support offices) és 2. Resources Department (HR, IM, technikusok, jogi ügyek) ennek része Legal Affairs Office néven a korábban önálló Jogi Főo. (lásd még erről: Eurojust éves jelentés 2017).

végzett, ügyészi szakmai tapasztalatot igénylő tevékenységben. Mint saját tagállamuk ügyészei, nemzeti területükön a saját tagállamuk által meghatározott körben ügyészi hatáskört gyakorolhatnak. Jelenleg ennek körét az Eurojust-határozatot részleteiben implementáló 2/2014. (I. 31.) legfőbb ügyészi utasítás tartalmazza.

A nemzeti tagok összességéből álló Kollégium az Eurojust legfőbb szerve, hatáskörét plenáris üléseken gyakorolja. A plenáris ülések foglalkozhatnak konkrét büntetőügyekkel is, mivel a nemzeti tagok szükség szerint itt ismertethetik az általuk írásban beterjesztett konkrét ügyeket. A Kollégium üléseit az Eurojust elnöke vagy a két elnökhelyettes egyike vezeti. E tisztviselőket a nemzeti tagok maguk közül, titkos szavazással, kétharmados többséggel három évre választják az Eurojust eljárási szabályai¹⁰⁶ szerint.¹⁰⁷ 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 az úgynevezett *Operation Department* tagjai vehetnek részt. A 2018. március óta hatályos, átszervezett kollégiumi szervezeti modell szerint a munkacsoportok száma 13-ról 7-re csökkent, ezzel a kollégiumi döntéshozatal jobb előkészítését és a csökkentett adminisztratív támogatás hatékonyabb felhasználását lehet remélni. 2018-ban a következő munkacsoportok működtek:

1. terrorizmus elleni;
2. gazdasági bűnügyek;
3. ember- és kábítószer-kereskedelem;
4. számítástechnikai bűncselekmények;
5. igazságügyi, együttműködési csoportok;
6. elnökségi munkacsoport; valamint az
7. intézményi partnerkapcsolatokért (EU Bizottság, Europol, OLAF, harmadik államok) felelős testület.

¹⁰⁶ Rules of Procedure of Eurojust (2002). *Official Journal of the European Communities*, (2002/C 286/01).

¹⁰⁷ A várhatóan 2019-ben hatályba lépő Eurojust-rendelet szerint a nemzeti tagok kinevezési ideje öt évre, a megválasztott elnök, alelnökök megbízatása 4 évre szól.

Az Eurojust alaptevékenysége szempontjából a Kollégium legfontosabb feladata a nemzeti tag által beterjesztett ügy elfogadhatóságáról való döntés. A korábban kifejtettek szerint igen tág az Eurojust hatásköre (vagyis azoknak a bűncselekménytípusoknak a köre, amelyekkel a hatályos Eurojust-határozat¹⁰⁸ 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, amely 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 beterjesztő nemzeti tagnak indokokkal kell alátámasztania, hogy lényeges érdek fűződik az Eurojust közreműködéséhez. Ha az ügyben valamely tagállam és az Európai Közösség (a lisszaboni szerződés hatályba lépte óta: EU) érintett, mind a tagállam, mind a Bizottság, valamint az Eurojustnál jelenleg 5, a bűnügyi adatok cseréjére vonatkozó együttműködési megállapodással rendelkező harmadik állam – az USA, Svájc, Norvégia, Montenegró és Ukrajna – terjeszthet be EU-tagállamokat érintő ügyeket a Kollégiumhoz.

Meg kell jegyezni, hogy mindig a nemzeti tag dönt arról, hogy a hazai hatóságától érkezett ügyet beterjeszti-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 vagy vádemelés lehetőségének feltételei;
 - biztosítsák a koordinációt az érintett tagállamok között;

¹⁰⁸ 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.

- állítsanak fel közös nyomozócsoportot;
 - adják meg az Eurojustnak a feladatai ellátásához szükséges információkat;
 - foganatosítsanak különleges nyomozati intézkedést, illetve a büntetőeljárás szempontjából indokolt egyéb intézkedést (ilyet csak az érintett nemzeti tagok kérhetnek, a Kollégium nem).
- Segítséget nyújtanak a tagállamok illetékes hatóságainak, azok közös kérésére, a nyomozások és a vádemelések lehető legjobb összehangolásában.
- Segítik az illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködés javítását (például jogsegélykérelmek teljesítését, az európai elfogatóparancsok végrehajtását), biztosítják, hogy e hatóságok kölcsönösen tájékoztatásuk egymást azokról a büntetőeljárásokról, amelyekről az Eurojust is tudomással rendelkezik, valamint további hasonló tevékenységet végez.

A fenti Eurojust-jogköröket az 5. cikk (1) bekezdés *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 szerinti 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 úgynevezett *koordinációs értekezleteken* zajlik. Az Eurojust eljárási szabályai által intézményesített, különböző szintű koordinációs értekezletek fontos eszközök az Eurojust eredményes működése szempontjából. Összehívását a Kollégium, illetve egy vagy több nemzeti tag kezdeményezheti. A koordinációs értekezőlet a közvetlen információcsere fontos fóruma, ahol a résztvevők megosztják egymással az adott ügyben rendelkezésükre álló információkat, és meghatározzák, hogy a sikeres eljárás érdekében milyen intézkedéseket szükséges tenni.

A koordinációs értekezőletnek 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, úgynevezett 3. szintű koordinációs értekezőlet, 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.¹⁰⁹ A koordinációs értekezőleten 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 igénybevételének előmozdításában is.

A sokoldalú Eurojust-támogatás szempontjából is igen hatékony együttműködési instrumentum a *közös nyomozócsoport (joint investigation team, JIT)*. A közös nyomozócsoportok felállításának szorgalmazását már az Eurojust létrehozásáról szóló, 2002-ben elfogadott Eurojust-határozat 6. és 7. cikke is tartalmazta. A közös nyomozócsoport 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 vontatottan haladt, a Tanács 2002. június 13-án az egyezmény releváns szövegével azonos tartalmú kerethatározatot bocsátott ki a közös nyomozócsoportokról. A közös nyomozócsoportok 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

¹⁰⁹ Ennek akkor van különös jelentősége, ha az ügyben az Europol az ott folyó rendőri információcsere alapján műveleti értekezőletek és elemzések eredményével tudja támogatni az igazságügyi együttműködést.

a Tanács által akkor felállított közös nyomozócsoport szakértői hálózata találkozóinak, sőt az Eurojust-támogatások pályázat útján történő szétosztását is végző JIT Titkárságának is, továbbá a közös nyomozócsoportnak dedikált weboldalt működtet.¹¹⁰

Különösen figyelemreméltó és egyre több közös nyomozócsoport létrehozását generáló tényező, hogy 2009 óta az egymást követő úgynevezett 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/helyettesiek a nyomozócsoport felállításáról szóló megállapodás által dokumentáltan résztvevői legyenek a közös nyomozócsoportnak, az Eurojust vagy tagállamuk képviselőiben. 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. 2017-ben Magyarország részvételével nyolc közös nyomozócsoport alakult. A nyolc JIT-megállapodásból kettő hazai kezdeményezésre jött létre, ilyen léptékű növekedés a korábbi években még nem volt tapasztalható. 2017. év végéig ugyanis összesen 23 közös nyomozócsoport-megállapodásban vettünk részt, ebből folyamatban 16 JIT működött 2017-ben magyar részvétellel.¹¹¹

Az EU-tagállamok jogrendszerének 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.¹¹²

A nemzeti tagok nemzeti hatáskörének – vagyis nemzeti hatóságként való eljárásának – egységesítése körében négy kategóriát állít fel. A minimumszint az általános jogkör, amelyre nézve előírja, hogy a nemzeti tagoknak rendelkezniük kell jogkörrel az igazságügyi együttműködési

¹¹⁰ www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/historical-background.aspx (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

¹¹¹ Erről tanúskodik Venczl László magyar nemzeti tag 2017. évi jelentése a Legfőbb Ügyészség részére.

¹¹² A Tanács 2008. december 16-i 2009/426/IB határozata az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról, és a 2/2014. (I. 31.) LÜ utasítás.

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

Amennyiben az első három kategóriába tartozó jogkör 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 nem kötelező erejű, írásbeli vélemény kibocsátásához való jog, egyfelől feloldhatatlannak látszó joghatósági összeütközés esetén, másfelől abban az esetben, amikor igazságügyi együttműködésre vonatkozó megkeresések teljesítését ismételten megtagadják, illetve az igazságügyi együttműködésben ismétlődő nehézségek mutatkoznak. 2018 elejéig két esetben merült fel vélemény kibocsátása iránti igény, de az érintett tagállamok a vélemény kibocsátása előtt megegyeztek.

A tagállami bázis erősítése volt a cél minden tagállamban egy *kvázi* Eurojust nemzeti iroda létrehozásával, amelynek elnevezése *Eurojust Nemzeti Koordinációs Rendszer*. Vezetője az ezzel megbízott Eurojust nemzeti levelező (national correspondent), aki egyúttal a nemzeti tag – hazai munkavégzési helyen szolgálatot teljesítő – helyettese a Legfőbb Ügyészségen. Alapvetően koordinatív feladatokat lát el, továbbá biztosítja 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 ügygel 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 elleni hálózat kapcsolattartója, a vagyoni visszaszerzési hivatalok hálózatának kapcsolattartója, valamint a korrupció elleni hálózat kapcsolattartója e minőségben folytatott tevékenységét, kapcsolatot tart az Europol nemzeti irodával.

Az Eurojust felé fennálló, strukturált, az ügyek közötti összefüggések feltárását és a koordinációt szolgáló – automatikus adatfeltöltést lehetővé tevő, elektronikus formanyomtatvány megküldésével teljesíthető – jelentés-tételi kötelezettség a következőkre terjed ki:

- meghatározott, súlyos, több államot érintő bűncselekmények;
- közös nyomozócsoportok felállítása és annak eredménye;
- joghatósági összeütközések;
- meghatározott ellenőrzött szállítások;
- igazságügyi együttműködésre irányuló megkeresések, illetve határozatok teljesítésének vagy végrehajtásának ismétlődő problémái vagy megtagadása.

Magyarországon az Eurojusttal és az Európai Igazságügyi Hálózattal kapcsolatos ügyészi tevékenységről részletesen a már említett 2/2014. (I. 31.) legfőbb ügyészi utasítás szól, legmagasabb jogforrási szinten a magyar részvételt pedig az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (74–77. §) 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 15 évének (2002–2017) tevékenysége mindenképpen pozitívan értékelhető. 2002 és 2017 között a súlyos, határon átnyúló bűncselekmény kapcsán kezdeményezett Eurojust-közreműködés mintegy megtízszereződött.¹¹³ A magyar nemzeti tag évről-évre több ügyet kezdeményez, és szintén növekvő arányban tesz eleget megkereséseknek.¹¹⁴ A 2015–2017. években az Eurojust-ügyek 64%-a volt az Európai Unióban kiemeltként kezelt bűncselekményekkel, sorrendben csalással, kábítószerrel visszaéléssel, bűnszervezettel, emberkereskedelemmel, terrorizmussal, számítástechnikai visszaéléssel, illegális bevándorlással és vesztegetéssel kapcsolatos ügy. Az Európai Ügyészség tervezett hatáskörét képező, az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv hatálya alá tartozó, szintén kiemeltként kezelt bűncselekmények az összes Eurojust-ügy 2,4%-át tették ki. A magyar nemzeti szekció 2017-ben az előző évhez képest 15%-kal több (244) új, két- vagy többoldalú koordinációt igénylő, Magyarország felé, illetve Magyarország által kezdeményezett ügygel foglalkozott.¹¹⁵

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.

A bűnözés új jelenségeinek és tendenciáinak figyelemmel kísérése és az azokra adandó stratégiai és taktikai válaszok konferenciák rendszeres 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 tárgyában rendezettnek.

¹¹³ Az Eurojust 2017-es éves jelentése szerint 2002-ben 202 ügyben járt el a szervezet, míg 2017-ben 2550 ügyben. Az ügyek száma a kimutatás szerint minden évben növekszik, az elmúlt két-három évben is közel 15%-os ügyszámnövekedés figyelhető meg. Az Eurojust 2017-es éves jelentése. Hága, 2017. 10. Elérhető: www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202017/AR2017_HU.pdf (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

¹¹⁴ Lásd a Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolóját az ügyészség 2014. évi tevékenységéről (B/4680) 47–50.

¹¹⁵ Lásd a Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolóját az ügyészség 2017. évi tevékenységéről.

6.2. Az Eurojust reformja

Az Eurojust történetében 2007. december 13-a jelentette a következő fordulópontot. Ekkor írták alá az Európai Unió tagállamai a 2009. december 1. napjától hatályos lisszaboni szerződést, amely új fejezetet nyitott meg az Eurojust jövője tekintetében.

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 büntető-eljárás 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 rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. Az Eurojust feladatait az EUMSZ a következőkben határozza meg:

- a) az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslatétel a nemzeti hatóságok által lefolytatott bűnvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában;
- b) az *a)* pontban említett nyomozások és bűnvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása;
- c) az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, valamint az európai igazságügyi hálózattal való szoros együttműködés révén.

A rendeletalkotás körébe tartozik annak meghatározása, hogy az Európai Parlament, illetve a nemzeti parlamentek miként vesznek részt az Eurojust tevékenységének értékelésében.

Az EUMSZ 86. cikke az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére meghatározza, hogy a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében hozott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. E cikkelyről a későbbiekben bővebben is szólnunk.

A lisszaboni szerződés eredményeként indultak meg a viták és tárgyalások az Eurojust reformjáról, esetleges új szerepköréről. E viták párhuzamosan

folytak az Európai Ügyészség intézményének felállításáról szóló elképzelések ismertetésével, amelyekről a továbbiakban ugyancsak szólni fogunk. A viták eredményeként jelentette meg a Bizottság 2013 júliusában a Büntető Igazságszolgáltatási Együttműködés Európai Ügynökségének (Eurojust) létrehozásáról szóló rendelettervezetét.¹¹⁶ A Bizottság ebben a rendelettervezetében számos ponton tovább kívánja fejleszteni az Eurojust eddigi tevékenységét, növelni hatékonyságát, továbbá megfeleltetni a lisszaboni szerződésnek, és összhangba hozni az úgynevezett ‘common approach’ egységesítő célkitűzéseivel.¹¹⁷

A tervezetből a következő újdonságokat kell kiemelni:

- új vezetési struktúra létrehozása;
- a nemzeti tagok státuszának és jogkörének azonossá tétele;
- az Eurojust értékelésének kibővítése;
- az Eurojust és partnerei viszonyának pontos szabályozása;
- az Eurojust adatvédelmének megfelelő biztosítása.

Az EUMSZ 85. cikkelyével összhangban az Eurojust szabályozása a továbbiakban rendeletben történik, ennek szövegét már elfogadták, az aktus várható hatálybalépése az aláírástól számított egy év múlva, előreláthatólag 2019 második felében várható. Ez azért lényeges változás, mert a rendelet közvetlenül hatályosul, és alkalmazandó a nemzeti jogokban, és nem fordulhat elő (az az eset, amely a határozatoknál), hogy a tagállam nem vagy jelentős késedelemmel hajtja végre az abban foglaltakat, tekintettel arra, hogy a rendelet esetében a közvetlen hatály kizárja, illetve nem teszi szükségessé a belső jogalkotás bármilyen aktusát.

Fontos változtatás az is, hogy az Eurojust hatáskörébe tartozó bűncselekményeket a 2018-as rendelettervezet 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 igénybevételére,

¹¹⁶ Az Európai Bizottság 2013. július 17-i 2013/0256 (COD) javaslata az Európai Parlament és a Tanács rendeletének megalkotására a Büntető Igazságszolgáltatási Együttműködés Európai Ügynökségének (Eurojust) létrehozásáról. Brüsszel, COM(2013) 535 final. (Eurojust-rendelettervezet.)

¹¹⁷ Ez az úgynevezett uniós ügynökségek egységes standardok szerinti felépítését és működését törekszik biztosítani, de nem jogforrás. Lásd Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies and its Annex, 2012. július 19.

sőt, az újonnan jelentkező prioritások megfelelő kezelésére. Nem szabad azonban azt sem elfelejteni, hogy a jobbiztonság 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 kerethatározata¹¹⁸ mellékletében szereplő bűncselekménylista. Nyilvánvalóan figyelembe kell venni az Eurojust jelenlegi gyakorlatát is, tehát azokat a leggyakoribb bűncselekményfajtákat, amelyek nincsenek nevesítve a mostani kompetencialistákban. 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. Bűncselekmény-kategóriától független hatáskör továbbra is, ha az európai igazságügyi együttműködési eszközök alkalmazása során merül fel ismétlődő fennakadás, megtagadás, illetve maga a rendelet is lehetővé teszi egyes, az adott ügyben szorosan összefüggő más (például bűnpártoló jellegű) bűncselekmények miatti eljárást.

Problémát jelenthet a hatásköri listában az a kitétel is, amely szerint az Eurojustnak nem lesz hatásköre a továbbiakban azokra az ügyekre nézve, amelyekben szintén rendeletben szabályozott intézmény, az *Európai Ügyészség* 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 alakul 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.

Mindenképpen üdvözlendő viszont a rendlettervezet 2. cikke, amely lehetővé teszi, hogy az Eurojust maga kezdeményezzen, vagyis „generáljon”

¹¹⁸ A Tanács 2002. június 13-i 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról.

ügyeket. Erre ugyan bizonyos tekintetben korábban is volt mód, azonban a rendelettervezet ezt a lehetőséget a 2. cikk (3) bekezdése kifejezetten nevesíti.

A rendelettervezet bizonyos mértékig érinti a struktúrát és a vezetési kérdéseket. A tervezet ugyanis kimondja, hogy az Eurojust a konkrét büntetőügyeket nem érintő, igazgatási jellegű felügyelete és a stratégiai iránymutatás 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 szerverről van szó, kérdéses, hogy a Bizottság által delegálható képviselőnek milyen jogosultságot kell adni. A tervezet szerint az *Executive Board* (ügyvezető vagy végrehajtó testület) tagjaként csak a pénzügyi viszonyokba lesz beleszólása, a Kollégium szakmai döntései (szerencsére) szuverének maradnak.¹¹⁹ A rendelettervezet egyébként az irányítás tekintetében fenntartja a korábbi status quót, így a továbbiakban is a Kollégium látná el 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 rendelettervezet kiemelten foglalkozik az adatvédelmi kérdésekkel. A szöveg gyakorlatilag összhangban van a 2001-es adatvédelmi rendelettel.¹²⁰ A rendeletben foglaltak szerint az Eurojust továbbra is a tagállammal történt egyeztetés után adhat ki ilyen jellegű adatot harmadik személynek. Az adattovábbításnak kiemelkedő szerepe van az Eurojust koordinatív tevékenységében.

Az EU Bizottság részvétele a Kollégium tevékenységében nem csak 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

¹¹⁹ Eurojust-rendelettervezet 10. cikk (1) bekezdés.

¹²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról.

bizottsági képviselő részt vesz az *Executive Board* munkájában is. Mindezek a kérdések szoros összefüggésben vannak az Eurojust – mint különleges igazságügyi szerv – függetlenségével.

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

Itt említenék meg két magyar részvétellel megalakult JIT-et; a JIT Sugart és a JIT Coppert. Mindkét megállapodás keretében sikerült feloldani a bizonyítási nehézségeket és a joghatósági összeütközést.

Megjegyzem, hogy a visegrádi négyek legfőbb ügyészeinek éves rendszeres találkozóin elfogadott nyilatkozatok¹²¹ minden évben kitérnek az Európai Ügyészség aktuális kérdéseire. 2018-ban a hazánkban (Visegrádon) tartott hetedik megbeszélésen is áttekintették az Európai Ügyészség felállításával kapcsolatos nyitott kérdéseket, valamint a leendő Európai Ügyészség és az Eurojust kapcsolatrendszerét.

¹²¹ A nyilatkozatok szövegei az ügyészség honlapján elérhetők: www.ugyeszseg.hu (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

7. Harmadik, szupranacionális szint: az Európai Ügyészség

7.1. Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet a teljes egyetértés hiányában

Az Európai Ügyészség (EPPO¹²²) egyhangú döntéssel történő felállítását a hosszas tárgyalások ellenére végül nem sikerült megvalósítani. A Bizottság 2013. július 17-én közzétett, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsirendelet-tervezete, majd az azt követő egyéb javaslatok nem hozták meg a szükséges konszenzust. Hamar kiderült, hogy nem csupán a Bizottság által favorizált centralizált, illetve a Tanács által támogatott kollégiumi modell megvalósításában térnek el a vélemények, hanem számos egyéb tartalmi és formai kérdésben is.

A Tanács ennek következményeként 2017. február 7-én azt állapította meg, hogy a rendelettervezettel kapcsolatban nincs egyhangúság. Erre tekintettel az Európai Ügyészség felállítását különösképpen szorgalmazó 17 tagállam – Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Finnország, Görögország, Horvátország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia – az EUMSZ 86. cikk (1) bekezdés alapján jelezte, hogy megerősített együttműködés keretében kívánja az intézményt létrehozni.¹²³ A 2017. április 3-i bejelentéshez még az év áprilisában, illetve júniusában csatlakozott Lettország, Észtország, Ausztria és Olaszország. A későbbiekben jelezte csatlakozási szándékát Málta és Hollandia.

¹²² European Public Prosecutor's Office (EPPO).

¹²³ A Tanács 2017. október 12-i 2017/1939/EU rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről. HL L 283., 2017. 10. 31. 1–71. (A továbbiakban: EPPO-rendel.)

Opt out jogával élve Dánia és Írország eleve jelezte, hogy kimarad az együttműködésből – nyilván ez történt volna Nagy-Britannia esetében is, amely azonban időközben bejelentette kilépését az Unióból –, valamint alkotmányos és gyakorlati fenntartásai következtében ez idő szerint nem csatlakozott Svédország, Lengyelország és Magyarország.

7.2. Az Európai Ügyészség létrehozásának jogi alapja

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

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

7.3. Joghatóság

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

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény gyanújával terhelt esetek több csatornán juthatnak el az Európai Ügyészséghez. Így

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

7.4. Hatáskör

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

Az Európai Ügyészség hatásköre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre terjed ki. Ezeket a bűncselekményeket a *PIF-irányelv* határozza meg.¹²⁴ Az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok ugyanakkor mint láthattuk, megosztott hatáskörrel rendelkeznek, ennek megfelelően áfabűncselekmény esetén – az arányosság elvét szolgálva – a 10 millió euró kárt okozó¹²⁵ bűncselekmények feletti kárösszegnél tartozik az európai ügyész

¹²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. július 5-i 2017/1371/EU irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 198., 2017. 07. 28. 29–41.

¹²⁵ EPPO-rendelet 22. cikk (1) bekezdés.

hatáskörébe az adott elkövetés.¹²⁶ Megjegyzem, hogy a PIF-irányelv szerint 10 000 euró értéknel kisebb kárt okozó vagy 10 000 euró értéknel kisebb előnyt eredményező bűncselekmények esetén a tagállamok a büntetőjogi szankcióktól eltérő szankciók kiszabását is előírhatják.¹²⁷

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

7.5. Az Európai Ügyészség szervezeti felépítése

Az Európai Ügyészség szervezeti felépítése a kritikák hatására jelentősen eltér a Bizottság eredeti javaslatától. A rendelet szerint az Európai Ügyészség egységes és oszthatatlan uniós szervként jön létre, amely azonban egy központi és egy decentralizált szintből áll.

A központi szinten található:

- az európai főügyész,
- az Európai Ügyészek Kollégiuma,
- az állandó tanácsok,
- illetve az egyes európai ügyészek.

A decentralizált szintet a tagállamokban a konkrét eljárásokat lefolytató delegált európai ügyészek jelentik.

¹²⁶ „A PIF-irányelv tehát a küszöbérték miatt a bűncselekmények sokkal szűkebb körére terjed ki, vagyis a védelem foka *sokkal alacsonyabb*. Ezzel sérül az EUMSz 325. cikke szerinti hatékony és elrettentő védelem elve, illetve az a hatékonysági követelmény, amit maga az Irányelv is felállít többek között a (23) prambulumbekzdésében, a 7., 9., 12. és 15. cikkben.” Lásd MISKOLCZI 2018.

¹²⁷ PIF-irányelv 7. cikk (4) bekezdés.

Az *európai főügyész* mint az Európai Ügyészség egyszemélyes vezetője

- szervezi és irányítja az Európai Ügyészség munkáját;
- döntéseket hoz a belső eljárási szabályzat, illetve a rendelet előírásai szerint;
- képviseli az Európai Ügyészséget az Európai Unió és a tagállamok intézményeivel, valamint a harmadik felekkel szemben.

Az európai főügyész mandátuma hét évre szól, és kinevezése nem megújítható. A rendelet a főügyész személyével szemben magas követelményeket támaszt. Szakmailag rendelkeznie kell a legmagasabb szintű ügyészi vagy bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges kvalifikációval, és függetlenségéhez nem férhet kétség. A kiválasztás nyilvános kiválasztáson alapul, amelyet az Európai Unió hivatalos lapjában kell közzétenni. Az európai főügyész személyére egy listából nyílik kiválasztási lehetőség, amely listát az ezzel foglalkozó tanácsadó testület állítja össze. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezt követően közös megegyezéssel kell kineveznie az európai főügyészt a listán szereplő jelöltek közül. Az európai főügyész helyetteseit ugyanakkor az ügyészi kollégium nevezi ki saját tagjai közül.

Az európai ügyészek összessége alkotja a *Kollégiumi Testületet*. Valamennyi tagállam egy európai ügyészt delegál. Az európai ügyészek az állandó tanácsok tagjaként irányítják és felügyelik azokat a nyomozásokat, illetve átláthatósági tevékenységeket, amelyekben a delegált európai ügyészek járnak el a származási tagállamukban. A rendelet szerint ők alkotják az összekötő kapcsolatot a központi szervezet, illetve a tagállami decentralizált szint között. Az európai ügyészeknek kell ügyelniük az összehangra az Európai Ügyészség által adott utasítások és a nemzeti jog között.

Az ügyészi kollégium mint stratégiai döntéshozó szerv dönt az Európai Ügyészség prioritásairól, meghatározza a nyomozásokra és vádemelésekre vonatkozó stratégiákat. Hatásköre van eljárni a konkrét ügyek egyes általánosítható kérdései tekintetében is, feltéve, hogy ha elvi kérdésekről, illetve a stratégiát érintő meghatározott problémákról van szó. A Kollégium döntéseinek mindig tiszteletben kell tartania az adott ügyre vonatkozó nemzeti jogot, továbbá magát a rendeletet. Általában konszenzussal hozza a határozatait, de ennek hiányában szótöbbséges döntésre is lehetőség van.

Az Európai Ügyészség legfontosabb szervezeti egysége, lényegében motorja az *állandó tanácsok rendszere*. Az állandó tanácsok irányítják és ellenőrzik a nyomozásokat, továbbá felelnek az eljárások egységességéért. Az állandó tanácsok összetételét a belső szabályzatok határozzák

meg, de a rendelet lehetővé teszi, hogy egy európai ügyész több állandó tanácsnak is a tagja lehessen.

Az *európai ügyészeket* a tagállamok jelölése alapján kell kinevezni. Minden tagállam három személyt jelölhet. Olyan személyek vehetők fel a listára, akik az adott állam ügyészi vagy bírói karának tagjai, és függetlenségükhöz nem férhet kétség. A tanácsadói testület véleményének beszerzése után a tanács választja ki és nevezi ki a három jelölt egyikét. Az egyszerű többséggel megválasztott európai ügyész mandátuma hat évre szól és nem megújítható. A tanács ugyanakkor határozhat úgy, hogy hat év után legfeljebb három évvel meghosszabbítja a megbízást. A folytonosság biztosítása érdekében a tagok egyharmadával háromévente részlegesen meg kell újítani az európai ügyészek testületét.

Az operatív munkát a tagállamokban működő *delegált ügyészek* végzik. Minden tagállamban legalább két delegált ügyészt kell kinevezni. A delegált európai ügyészek az ügyet irányító, illetve felügyelő európai ügyész fennhatósága mellett, de az állandó tanács közvetlen irányítása és utasítási alapján végzik a munkájukat. Munkájuk belső jog szerinti felülvizsgálatát a felügyelő európai ügyész végzi.

A delegált európai ügyészek az úgynevezett kettős kalap hatálya alá tartoznak, azaz szerves részét képezik az Európai Ügyészségnek, és ily módon az általuk folytatott nyomozások és vádhatósági eljárások során kizárólag az Európai Ügyészség nevében és képviselőként járnak el. Jogállásuk ilyen tekintetben független, és eltér a nemzeti ügyészek jogállásától. A rendelet szerint ugyanakkor hivatali idejük alatt tagállamuk ügyészsége tagjainak kell maradniuk és a nemzeti ügyészekkel azonos jogköröket élvezniük. Amennyiben kollízió keletkezik a nemzeti jog, illetve az Európai Ügyészség által adott utasítás között, akkor a delegált ügyész az európai főügyésztől kéri az utasítás felülvizsgálatát, továbbá felvilágosítást kérhet a gyanúsítottakról, illetve más, az ügyet érintő kérdésekről.

A delegált európai ügyészek személyére a tagállamoknak jelöltállítással kell javaslatot adni. A jelöltek közül az európai főügyész javaslata alapján az ügyészi kollégium nevez ki két vagy több delegált európai ügyészt az adott tagállamban. A delegált ügyészek számának az európai főügyész döntése alapján az ügyészség ügyforgalmát kell tükröznie; erről az egyes tagállamokkal kell egyeztetnie az európai főügyésznek. A delegált európai ügyészeket ötéves és megújítható időtartamra nevezik ki. Nekik is rendelkezniük kell a szükséges ügyészi vagy bírói képesítéssel, illetve függetlenségükhöz nem férhet kétség.

7.6. A nyomozás megindítása

Az Európai Ügyészség az adott ügyekben nyomozást indít, vagy él a saját hatáskörbe vonás jogával. Ebben az esetben a nemzeti hatóságok ugyanabban az ügyben nem járhatnak el. Amennyiben 10 000 eurónál kisebb kárt okozó, illetve valószínűsíthetően kisebb kárt okozó cselekményről van szó, akkor az Európai Ügyészség csak akkor jár el, ha az uniós szinten olyan következményekkel jár, amelyek ezt szükségessé teszik, illetve fennáll a gyanúja annak, hogy uniós tisztviselő, alkalmazott vagy intézmény tagja szerepel elkövetőként.

Kapcsolódó bűncselekmény esetén a nemzeti hatóság jár el, ha annak büntetési tétele súlyosabb, kivéve abban az esetben, ha ez a cselekmény nélkülözhetetlen eszközcselekményeként szolgál az Unió érdekeit sértő bűncselekménynek. Ugyanez történik, ha az adott kapcsolódó bűncselekmény szankciója ugyanolyan súlyos, mint az EU érdekeit sértő bűncselekményé. Ugyanez a szabály érvényesül akkor is, ha a másnak okozott kár ugyanolyan súlyos vagy súlyosabb, mint amit az Unió pénzügyi érdekeinek okoztak.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő, illetve kapcsolódó bűncselekmény esetén, annak a tagállamnak a delegált ügyésze indítja el a nyomozást, amely egyébként a bűncselekményre joghatósággal rendelkezik. Az állandó tanács ugyanakkor, ha nem indul nyomozás, utasíthatja a delegált ügyészek egyikét a nyomozás megindítására. Több tagállamot érintő bűncselekmény-sorozat esetén az a tagállam élvez elsőbbséget, ahol a bűncselekmények többségét követték el. Azonban a másik tagállam delegált ügyésze folytatja le a nyomozást a gyanúsított vagy vádlott tartózkodási helye, állampolgársága, illetve a legjelentősebb pénzügyi kár bekövetkezésének helyét figyelembe véve.

A nyomozás lefolytatását a rendelet 28. cikke rendezi. Az eljáró delegált ügyésznek a rendeletet és a nemzeti jogot egyaránt figyelembe kell vennie. Ennek megfelelően vagy saját maga végezheti a nyomozati cselekményeket és egyéb nyomozati cselekményeket, vagy azok elvégzésére utasíthatja a tagállam illetékes hatóságait. A delegált ügyész az ügyvel kapcsolatos minden lényeges körülményt jelenti az illetékes európai ügyésznek, illetve állandó tanácsnak. Kivételesen az ügyet felügyelő európai ügyész dönthet úgy is, hogy személyesen folytatja le a nyomozást, illetve személyesen utasíthatja nyomozásra a tagállam illetékes hatóságait. Ilyen kivétel sok lehet: a bűncselekmény súlyossága, az uniós tisztviselők vagy egyéb alkalmazottak,

uniós intézmények tagállamainak érintettsége, illetve az ügyáthelyezési mechanizmus sikertelensége.

Amennyiben az adott államban valamely érintett személy kiváltságot vagy mentességet élvez, az európai főügyésznek van joga a mentesség felfüggesztése, illetve megvonása iránt intézkedni. Ugyanez a helyzet, ha az Unió által érintett mentességgel rendelkező személyről van szó.

7.7. Az Európai Ügyészség nyomozati eljárása

A rendelet 30. cikkelye széles körű jogosítványokat biztosít az Európai Ügyészségnek a nyomozás során. E jogosítványok az adott cselekmény büntetési tételéhez is kötődnek, hiszen a rendelet kimondja, hogy legalább azokban az esetekben, amelyekben a maximális büntetési tétel minimum négyévi szabadságvesztés, a delegált európai ügyészek jogosultak legyennek elrendelni, illetve kérelmezni a következő nyomozati cselekményeket:

- bármely helyiség, földterület, magánlakás, ruházat és egyéb személyes vagyontárgy vagy számítástechnikai rendszer átkutatása, átvizsgálása vagy bármely, ezek épségének megőrzése és ezen bizonyítékok elvesztésének vagy sérülésének megelőzése érdekében szükséges intézkedés megtétele;
- bármely jelentős tárgy vagy irat beszerzése, akár eredeti, akár más meghatározott formában;
- számítógépen tárolt titkosított vagy dekódolt adatok beszerzése, akár eredeti, akár más meghatározott formában, ideértve a bankszámlaadatokat, a forgalmi adatokat, azon adatok kivételével, amelyek kifejezetten a 2002/58/EK európa parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikke (1) bekezdésének második mondatával összhangban a nemzeti jog alapján őriznek meg;
- a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelem befagyasztása, ideértve a vagyoni eszközöket is, ha az eljáró bíróság várhatóan elrendeli azok elkobzását és indokolt attól tartani, hogy ezen eszközök és jövedelmek tulajdonosa, birtokosa vagy a feletük rendelkezésre jogosult személy megkísérli az elkobzást elrendelő határozat végrehajtásának megghiúsítását;
- a gyanúsított vagy a vádlott által használt bármely elektronikus kommunikációs eszközön keresztül a gyanúsított vagy a vádlott részére és az általa küldött elektronikus kommunikáció megszerzése;

- tárgyak felkutatása és nyomon követése technikai eszközökkel, az ellenőrzött áruszállítást is ideértve.

Ezek a nyomozati cselekmények az adott nemzeti joggal összhangban természetesen feltételekhez köthetők. Ilyen feltétel lehet az adott bűncselekmény súlya, amelyeknek listáját – a súlyos bűncselekmények felsorolását – jegyzékben közzé lehetik a tagállamok az Európai Ügyészséggel.

A fentiekén túl a delegált európai ügyészek a saját tagállamuk bármely egyéb intézkedését is elrendelhetik, illetve kérhetik, amelyeket egyébként belföldi ügyekben is alkalmazhatnak. A delegált európai ügyészeknek az arányosság elvét is figyelembe kell venniük, azaz a bizonyítási eszközök beszerzése a legkisebb beavatkozással kell hogy járjon.

7.7.1. A határon átnyúló nyomozás

A rendelet 31. cikke szerint a delegált európai ügyészek szoros együttműködésben járnak el, segítséget nyújtva egymásnak, illetve rendszeresen egyeztetve. Az eljáró delegált európai ügyész bármely olyan intézkedést átadhat, amelyet ő maga is alkalmazhat. Az ilyen intézkedések indoklására és elfogadására az eljáró delegált európai ügyész tagállamának joga irányadó. Ilyenkor tájékoztatni kell a felügyelő európai ügyészt is. Ha a segítséget nyújtó delegált európai ügyész tagállamának joga értelmében az intézkedéshez bírói engedélyre van szükség, a segítséget nyújtó delegált európai ügyész az adott tagállam jogával összhangban szerzi be az engedélyt. A segítséget nyújtó delegált európai ügyész végrehajtja az átadott intézkedést, vagy utasítja az illetékes nemzeti hatóságot annak végrehajtására.

Az átadott intézkedésekkel kapcsolatos viták rendezésére az illetékes állandó tanácsnak van hatásköre, az állandó tanács meghallgatja az ügyben érintett delegált európai ügyészeket, majd az alkalmazandó nemzeti joggal és a rendelettel összhangban döntést hoz arról, hogy a segítséget nyújtó delegált európai ügyésznek végre kell-e hajtani az átadott intézkedést vagy egy azt helyettesítő intézkedést, és ha igen, milyen határidőn belül. Erről a döntésről az illetékes európai ügyészen keresztül tájékoztatja az érintett delegált európai ügyészeket.

A nyomozati intézkedések közül kiemelkedő a letartóztatás elrendelése és foganatosítása. A 33. cikk alapján az eljáró delegált európai ügyész a hasonló belföldi ügyekben alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően rendelheti el vagy kérheti a gyanúsított vagy a vádlott őrizetbe vételét, illetve

letartóztatását. Amennyiben olyan személyt kell őrizetbe venni és átadni, aki nem az eljáró delegált európai ügyész tagállamában tartózkodik, akkor a 2002/584/IB tanácsi kerethatározattal összhangban európai elfogatóparancsot lehet kibocsátani, illetve megkereséssel lehet fordulni az adott tagállam illetékes hatóságához európai elfogatóparancs kibocsátása érdekében.

7.8. Az Európai Ügyészség vádemelési eljárása

Az Európai Ügyészség a nyomozás során arra a következtetésre is juthat, hogy a nyomozás alapját képező tényállás nem tartozik az Európai Ügyészség 22. és 23. cikk szerinti hatáskörébe. Ilyen esetben az állandó tanács arról dönt, hogy az ügyet késedelem nélkül átadja az illetékes nemzeti hatóságoknak. Ugyanez történik, ha azt állapítják meg, hogy a rendelet 25. cikke (2) és (3) bekezdésében meghatározott különös feltételek már nem állnak fenn.

Mérlegelési jogkörben az ügyészi kollégium dönthet arról, hogy a 100 000 eurónál kisebb kárt okozott vagy valószínűsíthetően okozó bűncselekmény, amennyiben a súlyossága vagy a konkrét ügyben lefolytatandó eljárás összetettsége ezt indokolja, nem feltétlenül igényel uniós szintű nyomozást vagy vádhatósági eljárást. Ugyanerre a következtetésre lehet jutni, ha a nyomozás vagy vádhatósági eljárás eredményességét vizsgálják. Ebben az esetben az ügyészi kollégium megfelelő általános iránymutatásokat ad ki, és ezekre alapozva az állandó tanács dönthet úgy ismételen, hogy az adott ügyet átadják az illetékes nemzeti hatóságoknak.

Ugyanez az eljárás folytatható le az állandó tanácsok által, ha az Európai Ügyészség a 2017/1371. irányelv 2. cikk (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjában említett bűncselekmények tekintetében gyakorolja a hatáskörét, és a kár, amelyet az Unió pénzügyi érdekeinek okoztak vagy valószínűsíthetően okoznak, nem nagyobb annak a kárnak a mértékénél, amelyet egy másik sértettnek okoznak, okoztak vagy valószínűsíthetően okoznak.

Ilyen esetekben az átadás a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekhez tartozó, elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményekre is kiterjed.

Az európai főügyész a határozat felülvizsgálatára kérheti az állandó tanácsot. Ennek alapja az ügyek átadásával kapcsolatos szabályok következes alkalmazásának gyakorlata lehet.

Az átadás hatályosulásához az illetékes nemzeti hatóságok hozzájárulása szükséges. Amennyiben ugyanis az illetékes nemzeti hatóság nem fogadja el az adott ügynek a (2) és (3) bekezdéssel összhangban történő

átvételét, akkor az Európai Ügyészség lesz illetékes arra, hogy az ügyben a vádeljárást lefolytassa, illetve az eljárást megszüntesse. Erre a nemzeti hatóságnak 30 napon belül kell nyilatkoznia. A nemzeti hatóság ugyanakkor, ha az Európai Ügyészség a 39. cikk (3) bekezdésével összhangban az eljárás megszüntetését kívánja eszközölni, dönthet úgy, hogy nyomozást indít, és ilyen esetben az Európai Ügyészség átadja az ügy aktáját.

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

Amennyiben a delegált európai ügyész a vádemelés mellett teszi le a voksát, az állandó tanács a 35. cikkben meghatározott eljárásnak megfelelően 21 napon belül dönt a vád tervezetéről. Az állandó tanács nem határozhat úgy, hogy megszünteti az eljárást, ha a delegált ügyész az ügy bíróság elé vitelét javasolja. Amennyiben nem történik döntés 21 napon belül, a delegált európai ügyész javaslata elfogadottnak minősül.

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

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

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

7.8.1. Az egyszerűsített vádhatósági eljárás

A rendelet 40. cikke értelmében a nemzeti jogban szabályozott egyszerűsített vádhatósági eljárás alkalmazható, ha az eljáró delegált ügyész az illetékes állandó tanácsnak a 10. cikk (3) bekezdésével és a 35. cikk (1) bekezdésével összhangban javasolja ezt. Az egyszerűsített vádhatósági eljárás célja az ügynek a gyanúsítottal való megegyezésen alapuló jogerős lezárása. A rendelet előírja a nemzeti ügyészséggel való egyeztetést. Az Európai Ügyészség a 2017/1371. irányelv 3. cikk (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjában említett bűncselekmények tekintetében gyakorolja hatáskörét, és a kár, amelyet az unió pénzügyi érdekeinek okoztak vagy valószínűsíthetően okoznak, nem nagyobb annál a kárnál, amelyet egy másik sértettnek okoztak vagy valószínűsíthetően okoznak.

Az egyszerűsített vádhatósági eljárás alapjául szolgálhat:

- a bűncselekmény súlyossága, különösen az okozott kár alapján;
- a gyanúsított elkövető hajlandósága a jogellenes magatartással okozott kár megtérítésére;
- az eljárás alkalmazása összhangban van-e az európai ügyészség rendeletben meghatározott általános céljaival és alapelveivel.

Minderről az ügyészi kollégium iránymutatást fogad el. Az egyszerűsített vádhatósági eljárás a gyanúsítottal közösen elfogadott feltételek teljesítésével lezárul, az állandó tanács az ügy jogerős lezárása érdekében utasíthatja erre a delegált európai ügyészt.

A 42. cikk alapján az Európai Ügyészség harmadik felekre nézve joghatással bíró eljárási aktusai a nemzeti jogban meghatározott követelményeknek és eljárásoknak megfelelően bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik az illetékes nemzeti bíróságok előtt. Ugyanez irányadó az Európai Ügyészség által azon harmadik felekre nézve joghatással bíró eljárási aktusok elfogadásának elmulasztására is, amelyeket az Európai Ügyészség a rendelet alapján köteles lett volna elfogadni.

Az Európai Bíróságnak is van hatásköre az Európai Ügyészség eljárásai kapcsán. A nemzeti bíróságok vizsgálják tehát felül az Európai Ügyészség által hozott, harmadik felekre nézve joghatással bíró eljárási aktusok jogszerűségét. Ezzel összefüggésben azonban hatékony jogorvoslati lehetőségekről is kell gondoskodni. A nemzeti bíróságok az említett aktusok jogszerűségét az uniós jog, beleértve az Európai Ügyészségről szóló rendeletet is, valamint a nemzeti jog alapján is meg kell hogy vizsgálják. Ez utóbbi akkor alkalmazandó, ha a rendelet nem tér ki valamilyen kérdésre. Az Európai Bírósághoz lehet ugyanakkor fordulni, ha a nemzeti bíróságoknak az uniós jog szerinti érvényességről kell döntenük. Ilyenkor előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bíróságnak elé kell terjeszteniük kérdéseiket. Ez nem vonatkozik arra az esetre, ha az Európai Ügyészség eljárási aktusainak érvényességével kapcsolatos kérdéseket a nemzeti jog vagy az irányelveket átültető nemzeti intézkedések szempontjából kell megvizsgálni.

7.9. Az Európai Ügyészség nemzetközi kapcsolatai

Az Európai Ügyészség hatékonyságának egyik kulcskérdése a nemzetközi együttműködés. Az Európai Ügyészségnek egyrészt támaszkodnia kell az egyéb európai uniós szervezetekre, másrészt pedig megfelelő viszonyt kell kialakítania a nem részes tagállamokkal, illetve harmadik tagállamokkal. Ahogy a korábbiakban már jeleztem, az európai uniós ügynökségek közül kiemelkedő szerepe van az Eurojustnak, az OLAF-nak és az Europolnak. Közülük az Eurojust egészen különleges helyet foglal el. A történeti részben részletesen kifejtettük, hogy az Európai Ügyészség az eredeti szándékok szerint az Eurojustból létrehozandó szervezet lett volna. Az EUMSZ 85. cikke ezt teljesen világosan kimondja. A rendelet azonban ezt az eredeti célkitűzést messze nem valósítja meg. A 100. cikkely (1) bekezdése mindössze azt mondja ki, hogy az Európai Ügyészség és az Eurojust saját megbízatásuk keretén belül kölcsönös együttműködésen és az e cikkben meghatározott operatív, adminisztratív és irányítási kapcsolatok létrehozásán alapuló szoros kapcsolatot alakít ki. Ez a meghatározás már köszönőviszonyban sincs az eredeti elképzelésekkel, sőt még a bizottsági javaslattól is nagyban különbözik, hiszen az legalább egy különleges kapcsolatra utalt. Ezzel szemben a rendelet konkrétan csak azt mondja ki, hogy az Európai Ügyészség operatív ügyekben bevonhatja az Eurojustot a határokon átnyúló ügyeket érintő tevékenységeibe, többek között az alábbiak révén:

- nyomozásokra vonatkozó információk – többek között személyes adatok – megosztása e rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban,
- az Eurojust vagy illetékes nemzeti tagja/tagjainak felkérése arra, hogy nyújtson/nyújtsanak támogatást az Európai Ügyészség határozatainak vagy kölcsönös jogsegély iránti megkereséseinek továbbításához és végrehajtásához az Európai Unió azon tagállamaiban, amelyek az Eurojust tagjai, de nem vesznek részt az Európai Ügyészség létrehozásában, valamint harmadik országokban.

Ezen túlmenően az Európai Ügyészségnek a rendelet szerint jogosultsága van közvetett hozzáférés segítségével az Eurojust ügyviteli rendszerében szereplő adatok megismeréséhez. Kicsit talányos viszont az a lehetőség, hogy az Európai Ügyészség igénybe veheti az Eurojust igazgatási támogatását és erőforrásait. E célból az Eurojust közös érdekű szolgáltatásokat nyújthat az Európai Ügyészség számára. Maga a rendelet is kimondja, hogy e pontnak a részleteit megállapodásban kell rögzíteni, ehhez azonban további támpontokat nem ad.

Összességében egyet kell érteni a 2016-os Weyembergh-jelentés sum-márával,¹²⁸ amely az akkor még rendelettervezet alapján kevesli az Eurojust speciális lehetőségeinek és tapasztalatainak hasznosítását. Éppen ellenkezőleg, félő lehet, hogy az Eurojust eddigi nagyon sikeres működési formái ezen a területen – mint amilyenek a közös nyomozócsoportok – kevésbé hatékony formákkal lesznek felváltva. Kérdéses lehet az is, hogy az Eurojust számára biztosított pénzügyi és humán erőforrások az Európai Ügyészség felállítását után nem fognak-e csökkenni. Ez a legkevésbé sem lenne kívánatos, hiszen megítélésem szerint az Eurojust az európai uniós bünyügyi együttműködés egyik legjobban működő intézménye.

Az EPPO-rendelet az Eurojusthoz hasonló együttműködési kereteket biztosít az Európai Ügyészség és az OLAF közös munkájához. A 101. cikk szerint az Európai Ügyészség és az OLAF saját megbízatásának keretein belül kölcsönös együttműködésen és információcserén alapuló szoros kapcsolatot alakít ki és tart fenn. A rendelet e körben utal az OLAF és az ügyészség egymást kiegészítő jellegére, azaz arra, hogy az OLAF az adminisztratív

128

WEYEMBERGH, Anne – BRIÈRE, Chloé (2016): *Towards a European Public prosecutor's Office (EPPO)*. Study for the LIBE Committee. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

szabálysértéseket vizsgálja, és nem kompetens a büntetőjogi felelősség megállapítására. Jelenleg ha az OLAF büntetőjogi felelősséget lát megállapíthatónak, az adott tagállam ügyészi szerveit hívja fel igazságügyi intézkedés megtételére, azaz valójában bűnügyi nyomozás megindítására. Ez az a terület egyébként, ahol az OLAF és a magyar ügyészség rendkívül szorosan együttműködik, hiszen a magyar ügyészség valamennyi, 2012 óta kiadott OLAF-ajánlásnak eleget tett és megindította a bűnügyi nyomozást.

A rendelet gondoskodik a felesleges párhuzamosságok elkerüléséről, azaz ha az Európai Ügyészség a rendelettel összhangban bűnügyi nyomozást végez, az OLAF nem indíthat párhuzamosan igazgatási vizsgálatot abban az ügyben. Az Európai Ügyészség és az OLAF között is lehetőség lesz az információk, többek között igazságügyi szakértők, elemzések, szaktudás és operatív támogatás rendelkezésre bocsátására. Az Eurojust adatbázisához hasonlóan az Európai Ügyészség közvetett hozzáféréssel rendelkezik majd az OLAF ügyviteli rendszerében szereplő adatokhoz is.

A rendelet kitér az Europollal való kapcsolatra is. A 102. cikk alapján az Európai Ügyészség szoros kapcsolatot alakít ki és tart fenn az Europollal, és e célból munkamegállapodást kötnek, amelyben meghatározzák együttműködésük módozatait. Az alapvető együttműködés az információcserén fog alapulni.

A rendelet kitér a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel történő kapcsolatokra is. Ezzel összefüggésben a 104. cikk (1) bekezdése mutat rá arra, hogy harmadik országok hatóságaival, illetve nemzetközi szervezetekkel kötött munkamegállapodások tárgya lehet különösen a stratégiai információk cseréje, valamint összekötő tisztviselőknek az Európai Ügyészséghez való kirendelése. Ugyanígy lehetőség van kapcsolattartó pontok kijelölésére harmadik országokban. Az Európai Ügyészség részese azoknak a nemzetközi megállapodásoknak, amelyeket az Unió az EUMSZ 218. cikkének megfelelően egy vagy több harmadik országgal kötött az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó területeken. Ugyanígy részese azoknak a megállapodásoknak is, amelyekhez az Európai Unió csatlakozott, így a büntetőügyekben folytatott együttműködésekéről szóló nemzetközi megállapodásoknak. A rendelet azt is lehetővé teszi, hogy a tagállamok a bűnügyi jogsegélyről szóló, általuk kötött többoldalú nemzetközi megállapodások végrehajtása tekintetében illetékes hatóságként ismerjék el és adott esetben értesítéssel jelentsék be az Európai Ügyészséget. Ezzel biztosítja a többoldalú nemzetközi szerződés hatályának az Európai Ügyészségre való kiterjesztését.

A fentiekben felsorolt kapcsolattartási formák értelemszerűen alkalmazhatók az Európai Unió azon tagállamaival történő kapcsolattartásra, amelyek nem vesznek részt az Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben. Erről a rendelet 105. cikke ad szabályozást. Így az Európai Ügyészség munkamegállapodást köthet ezen országokkal, amelynek tárgya lehet a stratégiai információk cseréje, valamint összekötő tisztviselők Európai Ügyészséghez való kirendelése. Ugyanígy kapcsolattartó pontokat jelölhet ki az Európai Ügyészség azokban a tagállamokban, amelyek nem vesznek részt a megerősített együttműködésben. A részes tagállamok az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben alkalmazandó uniós jogi aktusok végrehajtása tekintetében illetékes hatóságként az Európai Ügyészséget jelentik be.

A nem tagállam részt vevő hatóságokkal történő együttműködésre tehát több csatornán nyílik majd lehetőség. Elsősorban a nem részes tagállamokat olyan általános kötelezettségek terhelik, amelyek általában is együttműködési kötelezettséget keletkeztetnek. Ilyen például a Preambulum 110. pontja által is hivatkozott lojális együttműködés kötelezettsége,¹²⁹ az igazságügyi együttműködés rendszerét alkotó EU EKI vagy például az EUMSz 327. cikke szerinti kötelezettség, amely szerint a megerősített együttműködésben részt nem vevő tagállamok nem akadályozhatják a megerősített együttműködés végrehajtását. A Preambulum ugyancsak tartalmazza, hogy a részt vevő és nem részt vevő tagállamok közötti együttműködést részleteiben még ki kell hogy dolgozza a Bizottság. Valóban számos nyitott részletkérdés mutatkozik ezen a területen is. Megítélésem szerint a kapcsolattartás kérdéseire részben kielégítő választ adhat a kettős kalap alkalmazása. Ilyen módon ugyanis ha az Európai Ügyészség keretébe tartozó delegált ügyész nem lenne felhatalmazva különböző nemzetközi lépések megtételére, akkor átlépve másik szerepébe mint nemzeti ügyész tehetné ezt meg. A dolgok mélyére ásva azonban ez a megoldás sem tűnik kielégítőnek. E tekintetben önmagában hiányzik a hozzáadott értéke az Európai Ügyészségnek, hiszen vissza kell nyúlni a nemzeti ügyészi jogszíntvényekhez. Másrészt viszont felmerülhet a *forum shopping* kérdése, hiszen ha a nemzeti ügyész a két- vagy többoldalú jogsegélyegyezmények alapján jár el, akkor különböző rendelkezéseket tud érvényesíteni a különböző szerződések alapján. E tekintetben a nemzetközi szerződések egységesítése, illetve a kétoldalú egyezmények kivonása jelenthetne megoldást, ami viszont további lépéseket igényel. A kettős kalap tekintetében újlag felmerül a szuverenitási kérdés is. A nemzeti ügyészként végrehajtott együttműködési lépések ugyanis

¹²⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés I. cím 4. cikkének (3) bekezdése.

a hierarchikus rendszer következtében a nemzeti felettes ügyész, illetve legfőbb ügyész hatáskörébe tartoznának. Ilyen esetben pedig a szóban forgó ügy tekintetében egyfajta hatáskörelvonás is létrejöhet. Amennyiben viszont az európai ügyész utasításainak megfelelően jár el a delegált ügyész, akkor ez ahhoz az anomáliához vezetne, hogy az európai ügyész nemzeti ügyész mivoltában határozhatná meg a delegált ügyész egyes lépéseit. Ez a funkcionális zavaron túl alkotmányossági kérdéseket is felvet.

A fentieket figyelembe véve nem tudok tehát egyetérteni azokkal a véleményekkel, amelyek szerint a rendelet 104. cikk (5) bekezdése és 105. cikke megnyugtatóan rendezné a nem részes tagállamokkal való kapcsolattartást. E vélemények szerint a rendelet 13. cikkének értelmében a delegált európai ügyészek az Európai Ügyészség nevében járnak el saját tagállamukban és a nemzeti ügyészekkel azonos jogkörökkel rendelkeznek a nyomozás, a vádhatósági eljárás és az ügyek bíróság elé vitele tekintetében, a rendeletben rájuk ruházott különleges jogkörökön és jogálláson túlmenően. E jogkörökre és jogállásra is figyelemmel a rendeletben előírt feltételek mellett dolgoznak. Ennek alapján a delegált európai ügyészeknek a nemzetközi büntügyi együttműködés területén is hasonló jogosítványok állnak rendelkezésre, mint a nemzeti ügyészeknél.

A rendelet 5. cikke (3) bekezdésének értelmében az Európai Ügyészség nevében végzett nyomozásokra és vádhatósági eljárásokra a rendelet az irányadó. A nemzeti jog a rendelet által nem szabályozott kérdésekre alkalmazandó. Eltérő rendelkezés hiányában az alkalmazandó nemzeti jog azon tagállam joga, amelynek a delegált európai ügyésze a 13. cikk (1) bekezdésének megfelelően az ügyben eljár. Ha egy kérdést a nemzeti jog és a rendelet is szabályoz, akkor az utóbbit kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy ha a kérdést nem szabályozza a 104. § és 105. cikk, akkor a nemzeti jog alapján kell eljárni, és így a nem részes tagállamok felé, például a kettős kalap alatt dolgozó delegált ügyész európai nyomozati határozatot és jogsegélykérelmet is tud érvényesíteni. Ez az előbbiek szerint azonban – véleményem szerint – aggályos lenne, csakúgy, mint az európai letartóztatási parancs kiadása, illetve végrehajtása az Európai Ügyészség rendelkezése alapján. Az Európai Ügyészség ilyen módon a nemzeti szuverenitás meglévő részét venné át, de úgy, hogy a nemzeti ügyész jogkörét érvényesítené valójában. Azon tagállamok hatóságai, amelyek nem csatlakoztak az Európai Ügyészséghez, ilyen esetekben csak a nyomozati, illetve letartóztatási parancsban felsorolt megtagadási okoknál fogva utasíthatják vissza a megkeresést.

Vákát oldal

8. Értékelés

8.1. Eredmények és kritikák az EPPO-rendelettel kapcsolatban

A történeti részben általam is vázolt közkeletű vélekedés szerint az EPPO-rendelet sokat javult a Bizottság eredeti tervezetéhez képest. A tagállami parlamentek által adott sárgalapos figyelmeztetést ugyan a Bizottság nem vette igazán figyelembe, de az egymást követő elnökségek, illetve a Tanács a rendelet eredeti szövegén sokat finomított. Az egyik legfontosabb változásnak a Bizottság által képviselt *office modellel* szembeni *kollégiumi modell* elfogadása tekinthető. Ez formálisan a szuverenitás irányába tett engedmény, hiszen a kollégiumi modellel a tagországok által jelölt európai ügyészek a stratégiai döntések kialakításában jóval nagyobb szerepet kapnak. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy ezek az európai ügyészek az Európai Ügyészségen belül nem saját tagállamunkat képviselik, hanem az Európai Unió tisztségviselőinek számítanak. Ezzel ez az Európai Ügyészség kollégiumi modellje alapján tér el az Eurojust kollégiumi modelljétől, ahol a kollégiumot a tagállamok által delegált nemzeti tagok alkotják, akik továbbra is az adott állam ügyészségét képviselik.

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

A tagállami szuverenitást féltők irányába tett engedmény az is, hogy a büntetőjogi igény érvényesítéséről történő lemondás, vagyis a tranzakció a nemzeti szabályozás keretében lehetséges csak.

Megítélésem szerint ugyanakkor kicsit felemásra sikerült a bizonyítékok elfogadhatóságának a szabályozása. Kétségtelen, hogy az Európai Ügyészség által beszerzett bizonyítékok a rendelet szerint nem minősíthetők

befogadhatónak pusztán azon az alapon, hogy egy másik tagállamban, annak jogának megfelelően gyűjtötték össze. A nemzeti bíróságnak azt is meg kell állapítania, hogy az adott bizonyítékok elfogadása megfelel-e a tisztességes eljárás követelményének, és tiszteletben tartják-e a gyanúsítottak, illetve a vádlottak a Charta szerinti védelemhez való jogát. Ugyanakkor lényeges kérdés, hogy a tagállamok alkotmányai által elismert jogokkal összhangban figyelembe kell venni a tagállamok eltérő jogrendszerét és jogi hagyományait, illetve a rendeletnek egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy megtiltana az eljáró bíróságnak, hogy azokat a tisztességes eljárásra vonatkozó, nemzeti jogban rögzített alapelveket alkalmazza, amelyeket a nemzeti jogrendszerükben egyébként érvényesítenek.

Eredménynek könyvelhető el az is, hogy a szubszidiaritásnak megfelelően lehetősége nyílik a döntések delegálására, az egyes döntéseket az állandó tanácsok a delegált európai ügyész javaslata alapján hozhatják meg, az állandó tanácsok döntéshozatalában pedig részt vehet, illetve szavazhat az adott ügyben érintett tagállam európai ügyésze. Ez azért lényeges momentum, mert, ahogy korábban kifejtettem, a leglényegesebb döntéseket az állandó tanácsokban hozzák meg. Így a következő kérdésekben az állandó tanács dönt:

- a vádemelés;
- az eljárás megszüntetése;
- egyszerűsített ügyészszégi eljárás alkalmazása;
- az ügy nemzeti hatóságokhoz való áttétele;
- a delegált európai ügyész utasítása, hatáskörelvonás esetében;
- a delegált európai ügyész utasítása az eljárás megindítására;
- a stratégiai ügyekben való döntés;
- egyedi ügyekben általánosítható elvek kidolgozása;
- az ügyek elosztása;
- az európai ügyész döntéseinek jóváhagyása, ha a nyomozást maga az európai ügyész folytatja le.

Amellett azonban, hogy az európai ügyész jogosítványai erősödtek, ez nem tekinthető abszolút érvényűnek, így a nemzeti jogot jobban ismerő európai ügyész befolyása még mindig nem éri el az elvárható szintet. Elsősorban a döntéshozatal delegálása tekintetében van ez így. Ez a helyzet a vádemelés, illetve a megszüntetés esetében, ha 100 000 eurónál kisebb kár mutatható ki, és ha ezt az ügy súlya, valamint az eljárás komplex volta is alátámasztja.

Megkérdőjelezhető az is, hogy nem minden esetben rendelkezik szavazati joggal a felügyeletet ellátó európai ügyész az állandó tanácsok döntései esetén.

A felsorolt pozitívumokkal szemben változatlanul súlyos aggályok vethetők fel a rendelet kapcsán. Szakmai szempontból nem tűnik úgy, hogy a rendelet alkalmazása során elérik az egyik alapvető célt, azaz a jogegység megteremtését az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kezelésében. Ennek alapvető szabályozási oka a Bizottság, illetve a Tanács és Parlament közötti vitában kereshető. A Bizottság eredetileg az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdésére,¹³⁰ ezzel szemben a Tanács és a Parlament az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdésére¹³¹ mint alkotmányos alapra építette volna az Európai Ügyészség anyagi jogi alapjául szolgáló PIF-irányelvet. A 325. cikk (4) bekezdése kifejezetten a csalás elleni küzdelem keretében, míg a 83. cikk (2) bekezdése a szabadság, biztonság és jog területén az együttműködés érdekében állapít meg közösségi jogalkotási hatáskört. Nagyon leegyszerűsítő azonban az a vélemény, hogy az előbbi több, míg az utóbbi kevesebb Európát jelent, de kétségkívül az egységesítést az előbbi szolgálja jobban. A 325. cikk bekezdése sokkal inkább koncentrálna a csalás elleni küzdelemre, és így egy sajátos szakpolitikai területet alakíthatott volna ki, és ennek megfelelően speciális eszközöket adott volna a jogalkotó kezébe, amelynek célja a hatékony és azonos védelem.¹³² Ennek érdekében a 325. cikk (4) bekezdése kötelező erejű rendelkezést tartalmaz a tagállamok és az uniós szervezetek irányában is, és nem enged kivételt, mint a 83. cikk rendelkezése. A 83. cikk (3) bekezdése ugyanakkor csak minimumszabályok megállapítását teszi lehetővé a tagállamok számára.

¹³⁰ Az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdése szerint: „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.”

¹³¹ Az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése szerint: „Ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A 76. cikk sérelme nélkül az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.”

¹³² MISKOLCZI 2018, 59.

Az uniós jogalkotó által a 325. cikk (4) bekezdése ilyen restriktívot viszont nem alkalmaz. Vagyis annak alapján konkrét, azonos tartalmú, azonos szankciókat is előíró normák meghozatala vált volna lehetővé. Ez pedig az azonos mértékű védelem legalapvetőbb feltétele.¹³³ Mivel pedig a tagállamok büntetőjoga különösen a büntetési tételek tekintetében tér el egymástól, az egységes, tehát hatékony védelem feltételeit a PIF-irányelv ezzel a megoldással nem feltétlenül képes biztosítani az Európai Ügyészségnek, és a jogegység legalábbis veszélybe kerül. Ennek egyik következménye egyébként a jogegység veszélyeztetése mellett a *forum shopping* alkalmazása lehet.¹³⁴

Nagy előrelépést jelent viszont az anyagi jogi hatáskör kiterjesztése a hozzáadottérték-alapú bűncselekményekre. E tekintetben az egész lefolytatott vita során nagyon élesen különböztek az álláspontok. A tagállamok többsége eredetileg nem kívánta bevonni az áfabűncselekményeket a PIF-bűncselekményi körbe. Ennek oka nyilvánvalóan az, hogy bár az áfából egy nagyon csekély részben az Európai Unió is részesül, azonban a legnagyobb hányadát az adott tagállam kapja. Az ilyen típusú bűncselekmények bevonása azonban elsősorban a határon átnyúló természetük miatt – mint amilyenek például az úgynevezett körhinta csalások – elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az Európai Ügyészség teljeskörűen működhessen. Végül az úgynevezett *Taricco-ügy*¹³⁵ hatásának is köszönhetően a PIF-irányelv tartalmazza a hozzáadottértékadó-alapú bűncselekményeket, és ezáltal ezekre az Európai Ügyészség hatásköre kiterjed, bár nem teljeskörűen. Ezt a döntést azért is lehet áttérésnek értékelni, mert a PIF-irányelvnél minősített többséggel kellett a határozatot meghozni, és ebben az esetben a tartózkodás gyakorlatilag a nem szavazattal lett volna egyenértékű.

¹³³ MISKOLCZI 2018, 60.

¹³⁴ Ha egy országban „a család elleni védelem szintje alacsonyabb, akkor a belső piaci szabadságok közül a letelepedés szabadságával élve sok cég fog oda »költözni«, tehát a gazdasági erőforrások szintje abban az országban »kórosan« emelkedni fog, mert nem a piaci mechanizmusok, hanem egy jogpolitikai döntés (vagy – ha ez tudatos tervezés eredménye –, akkor jog- és gazdaságpolitikai döntés) fogja a gazdasági környezetet kialakítani. Nagyon fontos ismét felhívni a figyelmet arra, hogy nemcsak »bűnöző« cégek, hanem olyan cégek is élni fognak az áttelepülés jogával, amelyek a kisebb ellenőrzési, engedélyezési, hatósági szigort fogják barátságosabb üzleti klímaként azonosítani. Így kialakul egy sajátos *forum shopping*, amelynek a szereplői nem elsősorban bűnözők és jogi személyként büntetőjogi felelősségre vonható cégek, vállalkozások, hanem a legális, »fehér« gazdaság szereplői.” MISKOLCZI 2018, 185.

¹³⁵ C-105/14 – Taricco és társai. ECLI:EU:C:2015:555.

A jogegységet negatív módon érinti a bírói felülvizsgálatra vonatkozó rendeleti szabályozás. Az Európai Ügyészség bírói felülvizsgálatát a nemzeti bíróságok végzik, tehát európai szintű bírósági fórumrendszer nincs. A V4-országok legfőbb ügyészei már 2014-ben az úgynevezett balatoni nyilatkozatban hangsúlyozták, hogy az EUMSz 86. cikke nem rendelkezik egységes európai uniós büntető joghatóságnak a megteremtéséről, következésképpen minden európai ügyészségi ügyben a tagállami bíróságoknak kell határozatot hozniuk. A fórum shopping lehetősége e tekintetben a fő kockázati tényezők egyike, ezért az eljáró bíróság kiválasztását egyértelmű kritériumrendszerhez kell kötni. Az Európai Ügyészség döntése ellen pedig bírói jogorvoslatot kell biztosítani. Az erre vonatkozó szabályok azonban még nem születtek meg.

A nyomozást a delegált európai ügyész felügyelete mellett a nemzeti nyomozó hatóság folytathatja le, a vádemelés szintén a nemzeti bíróságok előtt történik. Az Európai Ügyészség tehát lényegében összekapcsolja és koordinálja a határon átnyúló eljárásokat, és dönt a vádemelés kérdésében.

8.2. A szuverenitás kérdése

Régóta ismert, hogy a büntetőjog a tagállami szuverenitás utolsó bástyájaként van számon tartva az Európai Unióban. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény preambuluma szerint az anyagi büntetőjog az állam kizárólagos büntetőhatalmának érvényesítése feltételeit teremti meg, a kizárólagos állami büntetőigény érvényesítője pedig az Alaptörvény szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség. Ő, illetve ez a szervezet dönt arról, hogy a büntetőigényt érvényesíteni kívánja-e vagy sem. Ezzel szemben az EU esetében államról és ezért állami büntetőigényről nem lehet szó.¹³⁶ Mégis, az Európai Ügyészség bevezetésével az állam büntetőigényét érvényesítő tagállami ügyész helyett az eljárás fontos kérdéseit az Európai Ügyészség hozná meg, dönthet a nyomozás elrendeléséről, vádat emelhet, illetve képviselheti a vádat.

Ezzel az állami szuverenitás egy fontos eleme átkerülne egy uniós testülethez, még akkor is, ha csak meghatározott bűncselekmények vonatkozásában. Ebben az értelemben tehát a legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos joga nem lenne teljes. Kérdés, hogy erre megfelelő indokot

¹³⁶ MISKOLCZI 2018, 10.

szolgáltat-e az a tény, hogy az Unió saját autonóm költségvetéssel rendelkezik, mivel nem tekinthető ugyanakkor olyan szervezetnek, amely kontrollált saját autonóm területtel, illetve politikai felsővezetéssel rendelkezik.

A szuverenitási probléma alapvetően politikai kérdés, azonban nyilvánvalóan van egy jogi-szakmai dimenziója is. Érdeemes ezzel a jogi-szakmai dimenzióval egy kicsit részletesebben foglalkozni.

A büntetőjogi hatalom gyakorlása tehát alapvetően szuverenitási kérdés. Érdeemes először azt áttekinteni, hogy vajon ez a szuverenitás a jelenlegi szabályozás tükrében abszolút értéknek tekinthető-e, avagy feloldható egy új típusú szabályozás folytán. Az Európai Unió vonatkozásában az Alaptörvény is foglalkozik a szuverenitás kérdésével, és az úgynevezett szuverenitástranszfer problémájával. Az Alaptörvény E. cikke (2) bekezdése szerint „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”. Kérdés, hogy ebből a rendelkezésből következik-e, hogy a büntetőjogi főhatalom, illetve annak része, transzferálható-e az Európai Unióra, illetve annak valamelyik szervére. A legfőbb probléma az, hogy vajon létezik-e egy olyan alkotmányos minimum, amelyet nem írhat fölül egy nemzetközi szerződés sem. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése lehet az irányadó. E szerint az ügyészség „az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.”

Ugyanezen cikk további rendelkezései szerint:

„(2) A legfőbb ügyész és az ügyészség

- a) a törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben,
- b) képviseli a közvédat a bírósági eljárásban,
- c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett,
- d) a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(3) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

- (5) A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.
(7) Az ügyészség szervezetének és működésének a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az, hogy az ügyészségnek ez az Alaptörvényben foglalt vádmonopóliuma alkotmányos minimum-e, amelyet nem lehet felülírni, nagyban függhet az Alkotmánybíróság értelmezésétől. Az Alaptörvény egyértelműen fogalmaz, hiszen az ügyészséget mint az állami büntetőigény kizárólagos érvényesítőjét nevezi meg. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy az ügyész közvádloi monopóliumának éppúgy töretlennek kell lennie, mint ahogyan az ítélezésben a bírói függetlenséget és a pártatlanságot megtestesítő állásfoglalásnak kell kifejezésre jutnia”.¹³⁷

Ennél is fontosabb az Alkotmánybíróságnak az a határozata, amely a pótmagánváddal összefüggésben született. Az Alkotmánybíróság ez esetben *expressis verbis* kimondta, hogy más állami szerv nem léphet az ügyészség helyére, tehát ha az ügyészség az adott ügyben a feljelentést elutasítja, az eljárást megszünteti vagy a vádat elejti, a sértett állami szerv az állam képviseletében nem léphet pótmagánvádlóként a helyébe. Ezzel az Alkotmánybíróság egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy Magyarország viszonylatában az állami vádmonopólium egységes és töretlen, és annak letéteményese kizárólag a magyar ügyészség.

Az Alkotmánybíróság azt is kifejezésre juttatta, hogy az ügyészség „eljárása során kizárólag az Alkotmánynak (Alaptörvénynek) és más jogszabályoknak van alárendelve, nincs másik olyan szerv, amely felügyeleti, ellenőrzési, irányítási vagy utasítási jogot gyakorolhatna felette”.¹³⁸ Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet alapján a tagállami hatóságok tájékoztatási kötelezettséggel terheltek az Európai Ügyészség felé abban az esetben, ha olyan bűncselekményről van tudomásuk, amely az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik. Ennek az az indoka, hogy az Európai Ügyészség bármikor szabadon dönthet a nyomozás, illetve a vádképviselet átvételéről. Ezzel helyes értelmezés szerint egy alá-főlé rendeltségi viszony keletkezne az Európai Ügyészség és a magyar ügyészség között.

¹³⁷ 14/2002. (III. 20.) AB határozat.

¹³⁸ 3/2004. (II. 17.) AB határozat.

A legfőbb ügyész irányítási jogköre is megkérdőjeleződik az Európai Ügyészség létrehozatalával. Az említett 29. cikk (3) bekezdése egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, hogy az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. Az ügynevezett delegált ügyészek a rendelet értelmében a kettős kalap hatálya alá tartoznának. Ennek megfelelően megmaradnak ügyészeknek, és az ügyészi szervezet keretei között tevékenykednének tovább, olyannyira, hogy nem csupán az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben járhatnak el, hanem egyéb, a magyar nemzeti hatóságok jogkörében is tevékenykedhetnek. A legfőbb ügyész Alaptörvényben foglalt irányítási és utasítási jogköre velük szemben azonban csak részben teljesülhetne, hiszen az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozása vagy vádképviselete során utasítást nem tőle, hanem az Európai Ügyészség szerveitől, illetve tisztségviselőitől fogadhatna el, így az állandó tanácsoktól, illetve az európai ügyészekről, végső soron az európai főügyésztől. Természetesen ebben a tekintetben nemcsak az utasítási, hanem a kinevezési és a fegyelmi jogkör is megkérdőjeleződik. Az Alkotmánybíróság 3072/2015. (IV. 23.) AB határozata szerint az Alaptörvény 29. cikke a legfőbb ügyészt és az irányítása alatt álló ügyészség egészét tekinti függetlennek, de az egyes ügyészt egy hierarchikus szervezet részeként jeleníti meg. Az ügyészségről szóló sarkalatos törvény (Ütv.) ezen alaptörvényi rendelkezést végrehajtva úgy rendelkezik, hogy „a felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, tőlük bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más – alárendelt – ügyészt jelölhet ki”.¹³⁹ A jelenlegi ügyészi szervezethez vezető történelmi fejlődés eredményeként az Alaptörvény 29. cikke az ügyészi szervezetet egységesnek tekinti, amelyet a legfőbb ügyész vezet és irányít.

A hatáskörelvonás más tekintetben is jelentkezhethet. A Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 92. fejezete rendezi a jogorvoslat a törvényesség érdekében elnevezésű jogintézményt. A Be. 667. § (1) bekezdése alapján a legfőbb ügyész a törvényesség érdekében jogorvoslatot jelenthet be a bíróság törvénysértő, jogerős ügyszórási határozata és végleges nem ügyszórási végzése ellen. Abban az esetben, ha az adott ügyben a delegált európai ügyész az európai ügyészség nevében képviseli a vádat, kérdéses, hogy kit illethet meg ez a jogorvoslat a törvényesség érdekében. A szabályozás szerint ilyenkor az Európai Ügyészség az adott intézmény gazdája.

¹³⁹ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 13. § (1) bekezdése.

Ez viszont nyilvánvalóan sérti a legfőbb ügyész Be.-ben meghatározott jogkörét, amely az Alaptörvényre vezethető vissza. Megjegyzem, hogy más tekintetben is aggályos lehet az ilyen jellegű képviselőlet. Az Európai Legfőbb Ügyészek Hálózatának 2018-as párizsi tanácskozásán az osztrák legfelsőbb bíróság mellett működő főügyész vetette fel, hogy a legfelsőbb bíróság előtti ügyészi tevékenység teljesen más kvalitásokat követel meg az ügyészekről, mint a nyomozás vagy a más bíróságok előtti vádképviselőlet. Ezért nehéz elképzelni azt, vajon hogyan járhatnának el a delegált ügyészek vagy az Európai Ügyészség más ügyészei az osztrák legfelsőbb bíróság előtt. Ugyanez a kérdés joggal vethető fel a magyar Kúria előtti eljárásban, különös tekintettel a legfőbb ügyész itteni személyes hatásköreire.

Az Alaptörvény szerint tehát a legfőbb ügyész és az ügyészség független. Az ügyészség működésében csak a törvényeknek van alárendelve. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben jelentette ki, hogy az ügyészség ugyan nem külön hatalmi ág, de önálló alkotmányos tényező. Ez a szerep azonban nem jelenthet korlátlan tevékenységet. A legfőbb ügyész és az ügyészség működését ellenőrizni kell. A legfőbb ellenőrző szerv a Parlament. Az Alaptörvény 29. cikk (5) bekezdése alapján a legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés nemcsak meghallgatja a beszámolót, hanem meg is vitatja azt, és mind a bizottsági, mind pedig a plenáris üléseken kérdéseket tehet fel a legfőbb ügyész felé. Nagy kérdés, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tekintetében hogyan történik meg ez a beszámolás. Nyilvánvalóan a magyar legfőbb ügyész ebben az esetben nem lenne abban a helyzetben, hogy a beszámolót elő tudja terjeszteni erről. Kétségtelen, hogy az európai főügyésznek is van egy olyan kötelezettsége, hogy a nemzeti parlament előtt számot adjon tevékenységéről. Számos problémát vet fel azonban egy ilyen beszámoló ütemezése, a beszámolóval kapcsolatos vita lefolytatása, illetve az elfogadásával kapcsolatos eljárás és maga a döntés.

A fentieket átgondolva összességében azt lehet mondani, hogy változatlanul sok nyitott kérdés van, amely a szuverenitással összefüggésben bizonytalanná teszi az Európai Ügyészség beilleszthetőségét a magyar jogrendszerbe. Az kétségtelen, hogy az Alaptörvény teljes átszabása szükséges ehhez, amit követnie kell az ügyészséggel és annak működésével kapcsolatos sarkalatos törvényeknek is. Számomra úgy tűnik, hogy Alkotmánybírósági értelmezéssel ugyanis a kérdés nem oldható fel, valódi jogszabályváltozásra, sőt koncepcióváltásra lenne szükség. Ez a koncepcióváltás nem csupán az ügyészség tevékenységét, hanem egyáltalán a struktúrában elfoglalt

helyét, a hatalommegosztás rendszerét, a hatalmi egyensúlyt és általában az alkotmányosság egész kérdéskörét érintené. Magyarország nincs olyan kényelmes helyzetben, mint Dánia vagy Írország, amely országok az opt-in rendszer segítségével maradhatnak távol az európai ügyészség intézményétől. A csatlakozási dokumentumok kidolgozásánál azonban ki gondolt volna arra, hogy egyszer egy ilyen kérdés vetődik fel a kontinentális jogrendszeren belül.

8.3. A delegált európai ügyészek és a magyar büntetőeljárás törvény

A konkrét nyomozásokat a delegált európai ügyészeknek kell lefolytatniuk, akik tehát funkcionális és jogi függetlenséget élveznek, azonban a kétkalpos rendszer alapján a nemzeti ügyészi rendszer tagjai maradnak. Ez utóbbira azért van szükség, hogy a nemzeti jog szerinti jogosítványaikat szabadon gyakorolhassák. Kérdés, hogy mit jelent az a kritérium, hogy a nyomozásokat a delegált ügyészeknek kell lefolytatniuk. Jelen esetben ez ügyészségi nyomozást vagy pedig más által folytatott nyomozásfelügyeletet jelent. A rendelet a felelősség oldaláról közelíti meg a kérdést, mivel a 2. cikk (5) bekezdése szerint eljáró delegált európai ügyész az a delegált európai ügyész, aki az általa indított, rá kiosztott, illetve a 27. cikk alapján a saját hatáskörbe vonás jogára hivatkozással általa átvett nyomozásokért és vádhatósági eljárásokért felel. A delegált európai ügyész konkrét tevékenységére vonatkozóan iránymutatást ad a (6) bekezdés, amely a segítséget nyújtó delegált ügyész kapcsán említi meg, hogy ez az európai ügyész az eljáró delegált európai ügyésznek nyomozási cselekményt vagy egyéb intézkedést hajt végre.

Amennyiben a jelenlegi magyar gyakorlatot vizsgáljuk meg, akkor azt látjuk, hogy az ügyek túlnyomó többségében az ügyészség által elrendelt, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében lefolytatott nyomozásokat általában más nyomozó hatóságok, így a NAV vagy a rendőrség végzi. Ritkábban, sőt inkább kivételesen az ügyészség saját nyomozati jogkörében jár el. Azonban ilyen esetekben is igénybe vesz más nyomozó hatóságoktól pénzügyi vagy nyomozó személyzetet.

Az ügyek nagy többségében a 2018. július 1-jén hatályba lépett Be. kérdéseket vet fel az Európai Ügyészség nyomozása kapcsán. A nyomozást a Be. ugyanis két részre osztja. A Be. 348. §-a alapján ha maga a Be. nem

rendelkezik eltérően, a büntetőeljárás nyomozással kezdődik. A nyomozás az eddigiektől eltérően felderítésből és vizsgálatból áll. A felderítés során a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell deríteni a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket. A második szakaszban, azaz a vizsgálat során szükség esetén bizonyítási eszköz beszerzése és megvizsgálása útján az ügyészség dönt a gyanúsítással szemben a folyamatban lévő nyomozás befejezésének kérdésében. Ilyenkor a nyomozás az eljárás megszüntetésével vagy vádemeléssel fejeződik be. A Be. 31. § (2) bekezdése szerint a nyomozó hatóság az előkészítő eljárás és a felderítés során önállóan, a vizsgálat során az ügyészség irányításával jár el. Az ügyészség a felderítési szakban csak felügyeleti jogkörrel rendelkezik a nyomozás felett.

A Be. 26. § (2) bekezdése szerint felügyeleti jogkörében az ügyészség:

- „a) a nyomozást vagy a feljelentés kiegészítését a nyomozó hatóság önálló eljárására utalhatja,
- b) a nyomozó hatóság eljárásának törvényességét ellenőrzi,
- c) a nyomozó hatóság törvénysértő határozatát hatályon kívül helyezheti,
- d) megállapíthatja, hogy a nyomozó hatóság az eljárási cselekményt törvénysértően végezte el, vagy törvénysértő intézkedést tett,
- e) a megállapított törvénysértés orvoslására a nyomozó hatóságot felhívja,
- f) a Be.-ben meghatározott esetekben eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát engedélyezheti,
- g) a nyomozó hatóság határozata, valamint a gyanúsítás ellen bejelentett panaszt elbírálja,
- h) az eljárás elhúzódása miatt a nyomozó hatósággal szemben előterjesztett kifogást elbírálja,
- i) az eljárási cselekményeknél jelen lehet, a nyomozás ügyiratainak bemutatását kérheti.”

A felügyeleti jogkör tehát nem terjed ki a nyomozás meghatározó elemeinek a kidolgozására, illetve az ezekkel kapcsolatos utasítás adására. Alapvetően az eljárás törvényességét vizsgálhatja az ügyész ezekben az esetekben.

Ezzel szemben Be. 26. § (3) bekezdésében foglaltak szerint a vizsgálati szakasznál már valódi irányításról van szó, aminek keretében:

- „a) megteheti a felügyeleti jogkörben meghatározott intézkedéseket,
- j) a nyomozó hatóságot eljárási cselekmény elvégzésére utasíthatja,
- k) eljárási cselekmény elvégzését megtilthatja,

- l) a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti,
- m) a nyomozó hatóságot határozat hozatalára utasíthatja,
- n) a nyomozó hatóságot az ügyészség határozatainak előkészítésére utasíthatja,
- o) eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyáshoz kötheti,
- p) a nyomozó hatóságot beszámolóra kötelezhet.”

A két szakaszt a gyanúsítás választja el egymástól. Gyanúsítás esetén a nyomozás a vizsgálati szakba jut. Ezeket a szabályokat összevetve azt láthatjuk, hogy Magyarországon csak az ügyészségi nyomozásban teljesülhet valójában a nyomozások ügyész általi lefolytatásának követelménye. Ezt vagy a Be. kizárólag az európai ügyész által kezelt ügyekre vonatkozó módosításával, vagy az összes ilyen nyomozás ügyészségi hatáskörbe vonásával, vagy azzal lehet feloldani, hogy az Európai Ügyészség fogadja el a magyar Be. rendszerét. Mindegyik megoldás lehetséges, de valójában csak az első és utolsó látszik célravezetőnek. A Be. módosítással az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyek fölötti – végső soron tagállami – ügyészi kontroll biztosítható, de a magyar Be. rendszer Európai Ügyészség általi elfogadása esetén is a gyanúsításig kizárólag a tagállami nyomozó hatóság lehetne az ügy ura.

A delegált európai ügyésznek be kell számolnia az adott ügy állásáról, fejleményeiről az állandó tanácsnak és az európai ügyésznek. Ezek utasítása számára kötelező, azonban ez ellen, amennyiben nem felel meg a nemzeti jogának, az európai főügyészhez fordulhat. Az állandó tanács hatáskörébe tartozó döntéseket szintén a delegált európai ügyész készíti elő, a döntés az ő határozattervezete alapján születik. Mindezzel az a kitűzött cél, hogy gyors és hatékony döntéshozatal történjen, megghiúsulni látszik. Az ilyen eljárás ellen hat az állandó tanácsok rendszere is. Figyelembe kell vennünk ugyanis a nyelvi korlátokat és a jogrendszerek különbözőségét. A rendelet megalkotói szeme előtt valószínűleg inkább valamifajta bíróság képe lebegetett, itt azonban nem ügyek eldöntéséről, hanem stratégiai és szükség szerint operatív irányításról van szó. Feltehető, hogy a gyakorlatban az állandó tanácsok szerepe teljesen formális lesz, és az adott tagállam európai ügyésze lesz az ügy valódi ura, ő határozza meg az eljárást, döntéseit pedig referálja az adott állandó tanácsnak. A tanács pedig értelemszerűen az adott tagállam nyelvén létező iratok, illetve az adott tagállam eljárásjogának ismerete nélkül, az esetek többségében eleve delegálni fogja

jogkörét az adott tagállam európai ügyészeré, s lényegében csak a hatáskörébe tartozó döntéshozatal eseteiben járnak majd el, amelyet szintén az adott tagállam európai ügyésze készít elő.

Nem mutat a hatékonyság irányába az a szabály sem, amely szerint az ügyek tanácsok közötti elosztása véletlenszerűen történik, amitől azonban célszerűségi okból el lehet térni. Inkább az utóbbi indokolt az előbbivel szemben. Könnyen belátható ugyanis, hogy a főszabály szerinti véletlen ügyelosztás eleve a hatékonyság rovására megy, nyilvánvalóan olyan tanácsnak célszerű felügyelnie a delegált ügyész eljárását, amelyben az adott tagállam európai ügyésze is tag.

8.4. Szervezeti és sarkalatos szabályokat érintő észrevételek

Az ügyészség hierarchikus és egyben centrális felépítésű szervezet. Ennek a hierarchikus rendszernek központi eleme az utasítás, illetve az utasíthatóság.¹⁴⁰ Egyedi utasítást az ügyészek számára a legfőbb ügyész, illetve a felettes ügyész adhat csak. Ez egyik oldalról az ügyészi függetlenségnek fontos garanciája, vagyis, hogy más szervezettől, ami az ügyészségtől elkülönül, nem kaphat és nem fogadhat el utasítást az ügyész, illetve az ügyészségi alkalmazott. Másrészt pedig biztosítja a jogegységet, hogy az ügyészségen belül érvényesül ez a szigorú hierarchia. Ennek megfelelően tehát az ügyészek munkavégzésük során egyrészt kötelesek a jogszabályoknak megfelelően eljárni, másrészt pedig teljesíteni a felettes ügyész, illetve a legfőbb ügyész utasításait. A kettős kalap alá tartozó delegált ügyészek vonatkozásában ez az utasítási jog nyilvánvalóan csorbul. Ennek a kérdéskörnek azonban van egy másik fontos oldala is.

Egyrészt az ügyészség működési elveiből az következik, hogy a döntések nem mint egyedi döntés jelennek meg, hanem mint szervezeti döntés. Ezt megköveteli egyébként a jogegység is. Másrészt viszont az ügyész a döntések meghozatala során a saját meggyőződése szerint jár el. Abban a tekintetben például, hogy a nyomozás anyagából milyen döntési következtetés adódik és a vádemelés feltételei adottak-e vagy sem, az ügyésznek a szakmai felelősség

¹⁴⁰ POLT Péter – VARGA Zs. András szerk. (2013): *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 1629.

követelményeit kell szem előtt tartania.¹⁴¹ Az ügyésznek a szabályozásból adódóan tehát egyrészt a törvényeket mindenképpen be kell tartania. Ennek eredményeként, ha törvényt sértő utasítást kap, akkor annak végrehajtását meg kell tagadnia. Felmerülhet azonban olyan helyzet is, hogy a jogszabály keretein belül adott utasítás, illetve az ügyész szakmai meggyőződése nem egyezik meg.¹⁴² Ilyen esetben az ügyész vagy köteles végrehajtani az utasítást, ha az megfelel a jogszabályoknak, vagy pedig kérheti az utasítás teljesítése alóli mentesítését. Ennek teljesítése esetén más ügyészt kell kijelölni az utasítás végrehajtására.

A kettős kalap alá tartozó delegált ügyészek tekintetében az utasítási jog fent említett rendezése problémásnak tűnik. Az eltérő nézetek egyrészt veszélyeztethetik a jogegységet. Másrészt kérdéses, hogy a delegált ügyész az európai ügyész felé hogyan érvényesítheti azokat a szempontokat, amelyek az ő törvényes, illetve meggyőződése szerinti munkáját befolyásolják. Vajon eltérő meggyőződése esetén kérheti-e és hogyan az utasítás végrehajtása alóli mentesítését. Ezek a kérdések továbbra is nyitottnak tűnnek.

További, a legfőbb ügyészt érintő hatáskörrelvonás a mentelmi joggal kapcsolatos jogosítványok gyakorlása. A rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerint, ha az Európai Ügyészség nyomozása olyan személyeket érint, akiket a nemzeti jog alapján valamilyen kiváltság vagy mentesség véd, és e kiváltság vagy mentesség akadályozza a konkrét nyomozás lefolytatását, akkor indokolással ellátott írásbeli kérelmet nyújt be az európai főügyész annak az adott nemzeti jog által meghatározott eljárás szerinti megvonása iránt. A (2) bekezdésben ugyanez a rendelkezés érvényesül az uniós jog alapján járó kiváltságokra és mentességekre. Ebben a körben még olyan speciális eset is felmerülhet, hogy a delegált ügyész mentelmi jogáról kellene döntenie. Vajon a kettős kalap alá tartozó delegált ügyésznél ki adja meg a mentesség megvonását? A magyar legfőbb ügyész vagy pedig az európai főügyész?

¹⁴¹ 34B/1996. AB határozat.

¹⁴² Ügyészek Országos Egyesülete, Etikai Kódex 3. rész, 4. pont. Elérhető: www.ugyeszek.hu/dokumentumok/etikai+kodex/dokumentumok+-etikai+kodex.html (A letöltés ideje: 2019. 07. 30.)

8.5. Az Európai Ügyészség alkotmányos vonatkozásai

Az állami szuverenitás részét képező büntetőhatalom megosztása az Európai Ügyészséggel mindenképpen az alkotmányos szabályozás átgondolását eredményezi. Nyilvánvalóan mind az Alaptörvény, mind pedig a vonatkozó törvények – ügyészségi törvény, az ügyészek jogállásáról szóló törvény, a büntetőeljárás törvény stb. – módosítását eszközölni kell. A módosítások tehát semmiképpen sem tekinthetők jelentékteleneknek vagy kisebb léptékűeknek. Akár koncepcióváltásnak is felfoghatók, hiszen a magyar igazságügy-igazságszolgáltatás alapkérdéseit is érintik. A fő kérdés természetesen az Alaptörvény 29. cikkével összefüggésben merül fel. Amennyiben tehát Magyarország csatlakozna az Európai Ügyészség intézményéhez, az Alaptörvény 29. cikkének részbeni vagy teljes átszerkesztésére lenne szükség. Lehetséges megoldásként felmerül, hogy az Alaptörvény 29. cikke nem tartalmazná azt a kitétele, hogy az állami büntetőjogi igény kizárólagos érvényesítője a legfőbb ügyész, illetve az ügyészség. A kizárólagosság megszüntetésével lehetne teret engedni az Európai Ügyészség magyarországi működésének. Ez azonban nem oldaná meg azokat a szervezeti, irányítási, vezetési és jogegységi problémákat, amelyekről a korábbiakban szoltunk.

Talán a legkézenfekvőbb megoldásnak egy ilyen csatlakozás esetében a 29. cikkely érintetlenül hagyása, illetve egy Európai Ügyészségre vonatkozó külön szabályozás bevezetése lenne. Ebben az esetben a jogalkotó hangsúlyozná, hogy nincs koncepcionális váltás a magyar igazságszolgáltatás rendszerében, azt az Európai Ügyészség csak kiegészítené. Külön elemzést igényel ugyanakkor, hogy vajon egy ilyen megoldás miként érintené a magyar alkotmányosságot, a nemzetközi és hazai jog viszonyát, illetve mennyiben befolyásolná az Alkotmánybíróság döntési kompetenciáját.

8.6. Hol van a „hozzáadott érték”?

Az Európai Ügyészség gyakorlati működése a szabályozás alapján nem igazán térne el a hazai ügyészségi, illetve nyomozó hatósági működéstől. Ezért joggal merül fel a kérdés, hogy mennyiben lenne ez a rendszer – a maga bürokratikus visszacsatolásaival – hatékonyabb. Az ellenőrzés és irányítás szakmai szempontból az adott tagállam európai ügyészi szintjén lenne érdemi, összefonódva a felügyelettel, ami egyébként elfogadható. Ennek következménye, hogy a tagállami európai ügyész és a delegált európai

ügyész játssza majd a döntő szerepet az ügyek vitelében, illetve a határozatok meghozatalában. Valószínűleg a részt vevő államok képviselői által megalkotandó belső eljárási szabályok fogják a helyükre tenni ezeket a kérdéseket.

Az Európai Ügyészség eljárása ennek megfelelően aligha fog különbözni a jelenlegi nyomozásoktól, ahol az ügyész felügyeli az eljárást, felettes ügyészenek ellenőrzése mellett. Az Európai Ügyészség által folytatott eljárásokban a tagállami delegált ügyész és a tagállami európai ügyész játsszik majd főszerepet, azzal a különbséggel, hogy a hatékonyság jelentősen negatív irányba befolyásolt, mivel beiktatnak egy olyan ellenőrző szervet, amely akár nyelvi, akár az ügy terjedelmi okaiból adódóan nem ismeri teljes egészében az ügy dokumentumait. Az ellenőrző mechanizmusok beiktatásával nyilvánvaló, hogy a nyomozások gyorsasága, időszerűsége negatív irányba változik.

További kérdést vet fel az Európai Ügyészség hozzáadott értéke szempontjából, hogy a hasonló sémájú nyomozásokban miért várunk jobb, más eredményeket, mint az eddigi nyomozásokban. A delegált ügyész és az európai ügyész is nemzeti jogszabály alapján bírálja el és értékeli az ügyeket, ugyanúgy, ahogy az jelenleg is történik. Ez különösen igaz azokra az országokra, amelyek a legalitás szempontját tartják irányadónak. Az anyagi jogszabályok nem változnak, hiszen a PIF-irányelv szerinti bűncselekmények minden tagállamban azonos jellegűek, és a bíróságok is a korábbiaknak megfelelően fognak ítéleteket hozni.¹⁴³

A fenti kérdésekre jelenleg nem lehet tényekkel alátámasztott válaszokat adni. Az Unió ugyanis nem készített olyan konkrét adatokat tartalmazó hatástanulmányt vagy hatástanulmányokat, amelyekben elmagyarázná, hogy álláspontja szerint mi a probléma a jelenlegi tagállami nyomozásokkal, büntetőeljárásokkal. Általánosságban a Bizottság annyit szokott mondani, hogy vannak tagállamok, ahol nem megfelelően történik az EU pénzügyi érdekeinek védelme. Az ezt kiváltó okokról azonban igen keveset tudunk. Amennyiben a nemzeti jogrendszerek hiányosságaira vezethető vissza a probléma, úgy az a következtetés adódik, hogy az Európai Ügyészség felállításával ez továbbra is létezni fog, hiszen a meglévő jogszabályok alapján kell az ügyeket elbírálni.

¹⁴³

„A PIF-irányelv implementációjára minden tagállam, a kimaradók is kötelesek.”
MISKOLCZI 2018, 180.

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

Meggyőződésem, hogy európai uniós szinten az intézményrendszer tekintetében reális és jól működő alternatíva a hálózatos együttműködés rendszerének továbbfejlesztése. A korábbi fejezetekben már bemutattam, mennyire színes a hálózatos együttműködés rendszere, milyen területeken jelent információcserét, együttműködési lehetőségeket. Külön kitértem az Eurojust szerepére, ezen belül a közös nyomozócsoportok működésére, amelyek véleményem szerint a legsikeresebb intézményi kooperációs formák az Unióban. Hozzáadott értékük elvitathatatlan, és továbbfejlesztésük – az Európai Ügyészség létrehozásától függetlenül – szükségszerű.

8.7. Egy alternatíva: a hálózati modellben működő EPPO

Nem véletlen az Európai Ügyészség alternatívájaként javasolt hálózatos modell kidolgozása sem. Az EUMSZ 83. §-ának megfelelő az Eurojust keretein belül létrehozni javasolt hálózati modell az eddigi létező hálózati együttműködés hozzáadott értékét növelte volna, azok tapasztalatain alapul. Tartalék megoldásként pedig egyes elemei az EPPO-rendelet elfogadását követően is felhasználhatók lennének. A hálózati rendszer egyik legnagyobb előnye ugyanis, hogy nem jelent kizárólagosságot, hanem olyan kiegészítő elemekből áll, amely elfogadható valamennyi partner számára, nem sért nemzeti érdekeket és uniós elvárásokat.

Az úgynevezett *hálózati modellt* 2014-ben mutattam be először az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb bíróságai mellett működő legfőbb ügyészek hálózatának, a 2014. október 22–24. között, Trierben tartott 7. plenáris ülésén. A modell tehát még a rendelet szövegezése közben született, és elsősorban a bizottsági és az elnökségi tervezetekben felmerülő feszültségekre reflektált. Érdemesnek tartom azonban itt felidézni a tartalmát, ugyanis az idő múlásával és a megerősített együttműködés bevezetésével is életképes alternatíva maradt, akár ha az egyes elemeire is tekintünk.

A modell mindenekelőtt olyan alapra épült, amelyet az Európai Unió működő, innovatív megoldásként már sikeresen megvalósított az igazságügyi együttműködés terén. Ez a hálózati együttműködés modellje. Ez minimumszinten lenne képes garantálni, hogy az Európai Ügyészség ne legyen egy „ugrás az ismeretlenbe”.

A hálózati modell fő jellegzetessége, hogy inkább a tagállami struktúrára és jogrendszerekre hagyatkozik, megerősített együttműködést hozván egyidejűleg létre az 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 magában. A legalacsonyabb szinten egy speciális tagállami ügyészség működne az adott tagállam legfőbb ügyészenek alárendelten, aminek ügyészei delegált európai ügyészként járnának el. Ezen ügyészség kizárólagos hatáskörrel rendelkezne 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, amely ideális esetben az Eurojustnál lenne kialakítva. 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 részt vevő 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 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 szintjükhez, a legfőbb ügyészhez.

Anyagi jogi szempontból a hálózati modellnek jelentős előnyei vannak. Vitathatatlan és nyilvánvaló, hogy az áfabűncselekmények kárt okoznak az uniós költségvetésnek, elegendő csak az áfa bevételi oldalon felmerülő arányára gondolni. Megítélésem szerint az áfacsalás a legnagyobb fenyegetés, amellyel 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 áfabűncselekmények 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, amelyben 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 – 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.

Tisztában vagyok vele, hogy a 2017-ben elfogadott rendelet más utat választott, mint ez a fenti modell. Mégis, e modellnek továbbra is vannak

olyan elemei, amelyeket alkalmazhatna az EU, és ezzel egyúttal a fennmaradó vitás kérdésekre is megoldást találna.

Ilyen alkalmazható elemnek tartom különösen az Eurojust megerősítését, a JIT-együtműködések intézményesítését és fejlesztését. Emellett a kimaradó és a harmadik országokkal való együtműködésre is megoldást adna egy ilyen, hálózatos alapú együtműködés.

9. Egy további gondolkísérlet: az Európai Ügyészség és a pótmagánvád

Tényként kezelhetjük, hogy az előbbieken vázolt számos nyitott kérdés és nehézség ellenére az Európai Ügyészség 2021-ben vagy 2022-ben megkezdí működését. A megerősített együttműködés keretében jelenlegi ismereteink szerint 22 tagállam lesz részese a szervezetnek. Nagy-Britanniát már nem számítva – ez idő szerint – távol marad az intézménytől Írország, Dánia, Svédország, Lengyelország és Magyarország.

A csatlakozás ügyében hazánk álláspontját már több fejezet keretében ismerttettem. Ezért csak utalok rá, hogy alkotmányossági és szubszidiaritási okok indokolják a részvétel pillanatnyi elutasítását. Ezeket az okokat a szervezet megalakítása során folytatott tárgyalásokon a magyar kormány, majd a sárgalapos figyelmeztetésnél a magyar parlament részletesen kifejtette.

A távolmaradó országok álláspontja a jövőben természetesen változhat. A megerősített együttműködéshez egy tagállam bármikor csatlakozhat. Ennek feltétele, hogy tiszteletben kell tartani a megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusokat.¹⁴⁴ A rendelet Preambuluma is kimondja, a részt vevő tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy lehetőség szerint minél több uniós tagállam részvételét elősegítsék.¹⁴⁵ Nyilvánvalóan mérlegelendő kérdés lesz a még fennálló problémák megnyugtató jogi megoldása, illetve a gyakorlati működés elemzése. Ez utóbbi tekintetében azt kell bizonyítania az Európai Ügyészségnek, hogy valódi hozzáadott értéket képvisel a jelenlegi nemzeti megoldások helyett. E tapasztalatok megjelenése, összegyűjtése és elemzése azonban időt igényel.

Magyarország igazságügyi hatóságai az Európai Ügyészség működésének megkezdése után új helyzetben lesznek. Meg kell találni azokat az együttműködési lehetőségeket, amelyek az Európai Ügyészség hatáskörébe eső bűnügyek felderítése és elítélése során a legmegfelelőbbben biztosítják a közös érdekek érvényesülését. A nemzetközi együttműködés lehetőségeiről és problémáiról

¹⁴⁴ EUMSZ 328. cikk (1) bekezdés.

¹⁴⁵ Az EPPO-rendelet Preambulumának 9. pontja.

az előző fejezetekben már szoltam. Az ilyen típusú együttműködési mechanizmusok kialakításán túl azonban egyéb lehetőségek is léteznek az Unió érdekeit sértő pénzügyi bűncselekmények közös leküzdésére. Így kézenfekvőnek tűnik egy, a magyar büntetőeljárásban is szabályozott intézmény alkalmazása, amely azonban szintén nem teljesen problémamentes.

A közös utak keresése során kiindulási pontunk az érdekek teljes egybeesése. Az Európai Uniónak, intézményeinek és a tagállam Magyarországnak egyaránt érdeke az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékony üldözése és elnyomása. A rendelet maga is kifejezésre juttatja, hogy az Európai Unió és tagállamai egyaránt kötelesek védeni az Unió pénzügyi érdekeit azon bűncselekményekkel szemben, amelyek minden évben jelentős anyagi károkat okoznak. Jelenleg azonban ezeknek a bűncselekményeknek a nemzeti büntető igazságügyi hatóságok általi kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása nem minden esetben elégséges.¹⁴⁶

Az Európai Unió tehát hatékonysági problémák miatt kívánja az Európai Ügyészség intézményét bevezetni.¹⁴⁷ Nem célja a teljes jogegység megteremtése, hiszen ebben az esetben nem a nemzeti bíróságok, hanem egy közös európai bíróság eljárása lenne szükséges, amely azonos eljárási szabállyal, azonos büntetési tételekkel bírálhatná el a különböző országokban elkövetett, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket.

Ezzel szemben az Unió a bírósági eljárást megelőző büntetőeljárásokat kívánja egységesíteni. Ezt a célt szolgálja a rendelettel létrehozott európai uniós ügyészség. Az Unió nem tartja tehát elegendőnek az anyagi jog harmonizációját, ami 2017-ben ugyancsak megtörtént az EU 2017/1371. európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadásával.¹⁴⁸ Mindebből az következik, hogy

¹⁴⁶ A EPPA-rendelet Preambulumának 3. pontja.

¹⁴⁷ Miskolczi rámutat az EU büntetőjog területén kifejtett igyekezete és más jogágak EU-s szabályozása közötti különbségre: „Olyasmit senki nem mond, hogy azért kell EU agrárjog, vagy azért kell uniós versenyjog, mert a tagállami agrárjog vagy versenyjog és annak intézményrendszere ne lenne eléggé »hatékony«. Azért nem, mert ezeknek a jogágaknak a művelői belátták, hogy az uniós szintű szabályozásnak más a feladata, mint a nemzeti agrár- vagy versenyjognak. Így a nemzeti és az uniós szabályozás területén nem jön létre kollízió, mert az uniós joganyag nem »kiegészíti« a nemzeti jogot, és nem is arra való, hogy a nemzeti jog által hagyott jogi réseket »betömködjék«, hanem a szabályozás tárgya is teljesen más.” MISKOLCZI 2018, 178.

¹⁴⁸ Az irányelv szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és az azokhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények elkövetővel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek bíróság elé állítása kell hogy legyen az Európai Ügyészség feladata.

a nemzeti bíróságok hatáskörének érintetlenül hagyásával az anyagjog-harmonizáció megteremtésével az Európai Unió azt a meggyőződését fejezte ki, hogy az érdekeit érintő pénzügyi bűncselekmények kezelésében a nyomozást folytató és vádat emelő, majd a vádat képviselő nemzeti hatóságok hatékonyságát kell növelni az Európai Ügyészség létrehozásával. Az Európai Ügyészség tehát a nemzeti ügyészségek ilyen jellegű tevékenységének a helyébe lép, és azt egyfajta egységes szemlélettel folytatja a jövőben.

Milyen következtetés adódik ebből számunkra, Magyarország számára, amely nem csatlakozott a megerősített megerősítéshez? Azt a kérdést, hogy az Európai Ügyészség hatékonyabban működik-e, mint a nemzeti ügyészségek, csak hosszú évek tapasztalati alapján lehet majd eldönteni. Viszont talán elképzelhető egy módszer, amely az alkotmányosság megőrzése mellett lehetőséget biztosít az Európai Ügyészség számára, hogy Magyarországon egyes esetekben az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények ügyében a magyar ügyészség helyébe lépjen. Ez a lehetőség pedig a pótmagánvádban rejtőzködhet.

A pótmagánvád intézményét a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vezette be ismételten a magyar jogrendszerbe. A pótmagánvád újbóli bevezetésének jogpolitikai indokait Király Tibor határozta meg. „A büntetőjogi felelősségre vonás, a büntetés joga az államot illeti meg, de az erre irányuló per kezdeményezését nem kell kizárólag az állam számára fenntartani, mint erről számos történeti példa és a magánvád is tanúskodik. A fontos az, hogy a végső döntés a társadalmat, a közösséget képviselő állami bíróság kezében legyen. Az ügyész tétlensége, ha ez az ügy téves ténybeli megítélésén, vagy elfogultságon alapul, az igazságszolgáltatásnak útját állja. Ennek orvoslása a pótmagánvád, amely a sértett, mint a legközvetlenebbül érintett előtt nyitja meg a bírói utat, ahogyan a vádlottat megilleti az a jog, hogy az ellene emelt vádról a bíróság döntsön. Úgy illeti meg a sértettet e jognak az ellenpárja, azaz tükörképe. A jog a pótmagánvádra, tehát arra, hogy az őt ért sérelemről bíróság döntsön.”¹⁴⁹

A pótmagánvád intézménye kétségkívül jelentős reformlépés volt a magyar büntetőeljárás rendszerében. Megfelelő szabályozása és alkalmazása hozzájárulhat az anyagi igazság érvényesítéséhez, a sértetti jogok kiteljesedéséhez.¹⁵⁰

¹⁴⁹ KIRÁLY Tibor (2003): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris. 183.

¹⁵⁰ POLT Péter (2010): Magánvád, pótmagánvád, mentelmi jog. *Magyar Jog*, 57. évf. 7. sz. 391.

A pótmagánvádat a 2018. július 1-jén hatályba lépett új Be. is szabályozza. A Be. CV. fejezete szól a pótmagánvádas eljárásról. A Be. 787. § (2) bekezdése szerint a sértett az e törvényben meghatározottak szerint pótmagánvádlóként léphet fel, ha

- a) az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította,
- b) az ügyészség vagy a nyomozó hatóság az eljárást megszüntette,
- c) az ügyészség a vádat ejtette.

Az Európai Unió az érdekeit sértő pénzügyi bűncselekmények tekintetében nyilvánvalóan sértett. Ennélfogva pótmagánvádlóként történő általános fellépése – legalábbis elviekben – a Be. szerint biztosított. Nyilvánvaló, hogy a kérdés ennél sokkal összetettebb, ezt a képet árnyalni kell. Nem lehet egyszerűen figyelmen kívül hagyni a pótmagánvádnak a közváltól való elvi eltérését. Az Alkotmánybíróság már a 2000-es évek elején állást foglalt amellett, hogy az állami büntetőigény keletkezése és érvényesítése során a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága csak korlátozottan játszhat szerepet.¹⁵¹ Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy alkotmányosan kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti.

Az Alkotmánybíróság idézett elvi álláspontjának megfelelően a törvény is kizárja a pótmagánvádra fellépést, többek között akkor, ha a sértett az állam vagy közhatalmat gyakorló szerv,¹⁵² vagy a bűncselekmény a sértett jogát vagy jogos érdekét közvetlenül nem sértette vagy veszélyeztette.¹⁵³

Ezek a problémák azonban jogalkotással, alkotmányosan kiküszöbölhetők. Egyrészt nyilvánvaló, hogy ha az Európai Uniót tekintjük sértettnek, akkor a Be. 487. § (3) bekezdés *e*) pontja értelmezésében olyan sértettnek minősül, amely nem azonos a magyar állammal, illetve a magyar állam közhatalmat gyakorló szervével. A magyar jogalkotásban meg lehetne teremteni annak a feltételét, hogy az Európai Uniót mint sértettet az Európai Ügyészség a rendeletben meghatározott jogi személyként képviselje. További jogalkotással az is

¹⁵¹ ABH 2001. 177–187.

¹⁵² Be. 487. § (3) bekezdés *e*) pont.

¹⁵³ Be. 487. § (3) bekezdés *d*) pont.

kiküszöbölhető, hogy bizonyos bűncselekményeknek a jelenlegi szabályozás szerint nem sértette az Európai Unió, noha a 2017/1371. európai parlamenti és tanácsi irányelv tartalmazza mint az Európai Ügyészség kompetenciájába tartozó bűncselekményt. Ilyen cselekmények az idetartozó korrupciós bűncselekmények is. A pótmagánvádlói fellépésnek azonban ilyenkor is megvan az elvi alapja, hiszen ezek a cselekmények egyfajta eszközcselekménynek szolgálnak a pénzügyi érdekeket sértő cselekmények elkövetésénél. Ugyanez a helyzet állhat elő a bünszervezetek vonatkozásában is.

Nyilvánvaló, hogy az Európai Ügyészség pótmagánvádlóként történő fellépéséhez további feltételek megteremtése is szükséges. Így a nemzeti hatóságok értesítési kötelezettségének a szabályozása minden olyan esetben, amikor az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekménynél járnak el, és a feljelentést elutasítják, a nyomozást megszüntetik vagy a vádat elejtik. Lényegében minden olyan bűncselekmény idetartozik, amelyet a rendelet 22. cikkében felsoroltak. Ezt az értesítési kötelezettséget a rendelet 24. cikkével összhangban lehetne előírni. A Be. 790. §-át és 796. §-át ugyancsak adaptálni lehetne az Európai Ügyészség pótmagánvádlói fellépéséhez.

Az Európai Ügyészség pótmagánvádlói fellépésével teljesülne az az uniós cél, hogy minden olyan ügy a nemzeti bíróság elé kerüljön, amely az uniós szervek meggyőződése szerint bűncselekményt képez, sérti az uniós pénzügyi érdekeit, ezért megítéléséhez bírói döntés szükséges. A különbség az lenne, hogy az ügyek a nem részes tagállam, így például Magyarország esetében két csatornán kerülhetnének az adott nemzeti bíróság elé. Az egyik csatorna a nemzeti ügyészség – amelynek eljárása során az Unió mint sértett – egyébként megjeleníthető lenne, a másik csatorna pedig a pótmagánvádlói fellépés, amikor az Unió az Európai Ügyészségen keresztül a nemzeti ügyészség nélkül, közvetlenül a bíróság előtt érvényesíthetné az Unió érdekeit. Ez a megoldás, bár számos jogi változtatást igényelne, mégis alkotmányosan megoldható, elvi alapjai ma is léteznek, valamint másik oldalról megfelel az Unió jogegységesítő tevékenységének és alapvető pénzügyi érdekeinek. E lehetőség részletes kidolgozása meghaladná e tanulmány kereteit. Mégis meggyőződésem, hogy érdemes továbbgondolásra, esetleges alternatívaként történő kezelésére.

Vákát oldal

Felhasznált irodalom

- Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms: The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor* (2000). 29 September 2000, COM(2000) 608 final. Elérhető: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=9g35Js7R5mJj9JTfsP941pPJy62cNlIM2vJB0Ww3Qn2vNfhqhpz!469751194?docId=210441&cardId=210441> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- BLASKÓ Béla – POLT Péter (2014): A büntetőjog fejlődésének nemzetközi tendenciáiról. In RUZSONYI Péter szerk.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészet-tudományi Kar.
- Communication from the Commission on the establishment of Eurojust* (2000). COM/2000/0746 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0746> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- Council Decision of 14 December 2000 on setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit* (2000). (2000/799/JHA) Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0799> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- DELMAS-MARTY, Mireille (1997): *Corpus iuris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne – Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interest of the European Union*. Economica, Paris.
- FEJES Péter (2013): Jogsegély. In POLT Péter – VARGA Zs. András szerk.: *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- GARAMVÖLGYI Balázs (2009): Az Eurojust felépítése és működése. In KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin szerk.: *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2015): „Nyelvében él...” *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2014): A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról. A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán. *Iustum Aequum Salutare*, 10. évf. 4. sz. 41–50.

- Initiative of the Federal Republic of Germany with a view to the adoption of a Council Decision on setting up an Eurojust team* (2000). [Official Journal C 206 of 19.07.2000.] Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33142> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- 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 organised crime* (2000). [Official Journal C 243 of 24.08.2000.] Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l33143> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- KARSAI Krisztina (2004): *Az európai büntetőjog alapkérdései*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- KIRÁLY Tibor (2003): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris.
- KUSSBACH Erik (2005): *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Szent István Társulat.
- LÉVAI Ilona (2013): Az igazságügyi együttműködés szervei és mechanizmusai. In POLT Péter – VARGA Zs. András szerk.: *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- M. NYITRAI Péter (2006): *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris.
- MISKOLCZI Barna (2007): Mulasztás? (Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül). *Ügyészek Lapja*, 14. évf. 1. sz. 23–38.
- MISKOLCZI Barna (2016): A költségvetést károsító bűncselekmények. In POLT Péter főszerk.: *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény nagykommentárja*. Budapest, OPTEN.
- MISKOLCZI Barna (2018): *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése*. PhD-értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskola. Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/miskolczi-barna/miskolczi-barna-muhelyvita-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- POLT Péter (2010): Magánvád, pótmagánvád, mentelmi jog. *Magyar Jog*, 57. évf. 7. sz. 388–394.
- POLT Péter – VARGA Zs. András szerk. (2013): *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- Rules of Procedure of Eurojust (2002). *Official Journal of the European Communities*, (2002/C 286/01).
- TAK, Peter J. P. (2005): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers.
- The OLAF report 2016* (2017). Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

- The OLAF report 2017* (2018). Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)
- WEYEMBERGH, Anne – BRIÈRE, Chloé (2016): *Towards a European Public prosecutor's Office (EPPO)*. Study for the LIBE Committee. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 09. 01.)

Hazai joganyagok

- A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2017. évi tevékenységéről
- A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2016. évi tevékenységéről (B/17351)
- A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről (B/4680)
- A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény általános indokolása
- Legfőbb Ügyészség TPK. 7205/2016/2. sz. iránymutatása
- Legfőbb Ügyészség BF. 1336/2015/1. sz. iránymutatása
- Ügyészek Országos Egyesülete, Etikai Kódex
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2007. évi CXXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
2005. évi CXVI. törvény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről
1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
- 3/2004. (II. 17.) AB határozat
- 14/2002. (III. 20.) AB határozat
- ABH 2001. 177–187.
- 34B/1996. AB határozat
- 95/2011. számú BK vélemény
- 69/2008. számú BK vélemény
- 2/2014. (I. 31.) LÜ utasítás az Eurojusttal és az Európai Igazságügyi Hálózattal kapcsolatos ügyési tevékenységről

Európai uniós joganyagok

- A Tanács 1995. július 26-i jogi aktusa az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról (HL C 316., 1995. 11. 27. 48–57.) (PIF-egyezmény)
- A Tanács 1996. április 22-i 96/277/IB együttes fellépése az összekötő bírácoknak és ügyészeknek az Európai Unió tagállamai között az igazságügyi együttműködés javítását szolgáló cseréjének kereteiről
- A Tanács 1998. december 21-i 98/733/IB együttes fellépése az Európai Unió tagállamaiban a bünszervezetben való részvétel büncselekménnyé nyilvánításáról
- A Tanács 1999. május 25-i 1074/1999/Euratom rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról
- A Tanács 2001. május 28-i 2001/470/EK határozata (2001. május 28.) az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról polgári és kereskedelmi ügyekben
- A Tanács 2002. február 28-i 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról
- A Tanács 2002. február 28-i 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról
- A Tanács 2002. június 13-i 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról
- A Tanács 2003. július 22-i 2003/577/IB kerethatározata a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról
- A Tanács 2006. október 6-i 2006/783/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekkozást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról
- A Tanács 2008. december 16-i 2008/976/IB határozata az Európai Igazságügyi Hálózatról
- A Tanács 2008. december 16-i 2009/426/IB határozata az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról
- A Tanács 2008. október 24-i 2008/852/IB határozata egy korrupcióellenes kapcsolattartói hálózatról
- A Tanács 2009. június 4-i 2009/796/IB határozata a közéleti személyiségek védelmére szolgáló európai hálózat létrehozásáról szóló 2002/956/IB határozat módosításáról
- A Tanács 2017. október 12-i 2017/1939/EU rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (EPPO-rendelet)
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2000. október 6-i Rec. (2000) 19. számú ajánlása az ügyészség szerepéről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében

- Az Európai Bizottság 2013. július 17-i 2013/0256 (COD) javaslata az Európai Parlament és a Tanács rendeletének megalkotására a Büntető Igazságszolgáltatási Együttműködés Európai Ügynökségének (Eurojust) létrehozásáról. Brüsszel, COM(2013) 535 final. (Eurojust-rendelettervezet)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 3-i 2014/41/EU irányelve a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2017. július 5-i 2017/1371/EU irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (PIF-irányelv)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, OJ C 326, 26. 10. 2012.
- 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.
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelvéhez az unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. COM/2012/0363 final – 2012/0193 (COD)
- Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies and its Annex, 19/7/2012.
- Szerződés az Európai Unióról
- Tampere, European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, point 46

Internetes források

www.ugyeszseg.hu

www.nav.gov.hu/nav/olaf/koordinacios_iroda/olaf_koord_iroda.html

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a5bb1>

www.eurojust.europa.eu/about/Documents/2018-Eurojust-Organigram.pdf

www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/jitsnetwork/Pages/JITs-network.aspx

www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/historical-background.aspx

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-18_en.htm Strengthening the EU's response to radicalisation and violent extremism.

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Szarvas Melinda
Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

ISBN 978-615-6020-62-8 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6020-63-5 (elektronikus)

Ez a kötet az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kezelését helyezi fókuszba. Kitér a lehetséges intézményi válaszokra, ezen belül is elsősorban az Európai Ügyészségre. Bemutatja, hogy az EU a centralizált rendszerekkel szemben jobb eredményeket ér el jól szervezett hálózatokkal. A könyv az elméletet és a gyakorlatot ötvözi, jogeseteken keresztül viszi közelebb az olvasót a mai gyakorlathoz.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFETKÉTÉS A JÖVŐBE