

AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG LÉTREHOZÁSÁNAK INDOKAI

LÁRIS Liliána
PhD-hallgató (ELTE ÁJK)

Bevezetés

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme régóta napirenden szereplő kérdés. A tagállamok nagyon sokáig ellenálltak a közös büntetőjogi eszközök alkalmazásának, és megmaradtak az adminisztratív megoldásoknál, mint például belső számviteli szabályzatok megalkotása vagy ellenőrző bizottságok felállítása. Ez azonban a tagállamok számának gyarapodásával és az uniós költségvetés felduzzadásával kevésnek bizonyult.

A mai napig a tagállamok nemcsak az uniós pénzeszközök közös költségvetésbe beáramlásának és onnan kiáramlásának kulcsszereplői, hanem a közös büdzsé őrői is egyben. Utóbbi feladatot rendkívül csekély hatékonysággal látják el. A hiányosságok kiküszöbölésére vetődött fel először a Corpus Juris¹ megalkotóiiban az Európai Ügyészség felállításának gondolata, amely az évek során átalakult és érlelődött. Az Európai Bizottság 2013. július 17-én egy átfogó jogszabály-csomag részeként rendelet-javaslatot² nyújtott be Európai Ügyészség létrehozására.

1. Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének fontossága

Az Unió alapja az egységes belső piac. A pusztán gazdasági csoportosulásként létrejött három alapintegráció³ a négy alapszabadságot⁴ akadályozó körülmények lebont-

¹ A Delmas-Marty munkacsoport által kidolgozott ún. európai büntetőtörvénykönyv, amelynek célja az integráció pénzügyi érdekeinek védelmében a büntetőjogi jogharmonizáció és együttműködés hatékonyabbá tétele, valamint az egységes védelem kialakítása végett közös alapelvek kidolgozása volt. A végleges változat 1999-re készült el.

² Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról – Brüsszel, 2013.7.17. COM (2013) 534 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52013PC0534&qid=1484156738179>

³ Európai Gazdasági Közösség, Euratom és Európai Szén- és Acélközösség.

⁴ Az áru, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.

tásával fokozatosan eljutott a politikai együttműködésig. Az Egységes Európai Okmány 1992. december 31-ig tűzte ki az egységes belső piac kialakításának határidejét, amelynek megvalósítása még ma is zajló folyamat, az Unió elsődleges céljai között szerepel. Egy program, amelynek fenntartása, továbbfejlesztése folyamatos munkát igényel.⁵

A belső piac, mint integrációs alap kiemelt fontosságát jelzi, hogy a tagállamok külön jegyzőkönyvet fűztek a Lisszaboni Szerződéshez.⁶ A belső piac „egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”.⁷ Alapja a kiegyensúlyozott verseny, ami megteremti a kiszámítható ökonomiai környezetet, és ebből fakadóan biztosítja a fenntartható fejlődést, azt a célt, amiért a tagállamok közti kooperáció egyáltalán létrejött. Ezért létfontosságú a torzító hatások kiszűrése.

A pénzügyi érdekeket sértő cselekmények épp a nehezen elért egyensúlyt borítják fel: illegális módszerekkel átcsoportosítják az anyagi erőforrásokat, és egy-egy gazdasági szereplő jogtalan előnyhöz juttatásával a finomra hangolt rendszerben zavarokat okoznak. Ha sérül a verseny, akkor sérül a belső piac is, ezen keresztül pedig veszélybe kerül maga az integráció. Így az Unió pénzügyi érdekei megóvásához fűződő érdek háttérben végső soron a közösség fennmaradásához fűződő érdek áll.

2. Az Európai Ügyészség létrehozásának anyagi jogi háttere

Az Európai Gazdasági Közösségekben a gazdasági sikerek révén 1970-től megnőtt közös költségvetés már nem pusztán a tagállamok hozzájárulásaiból állt, hanem kialakítottak attól független saját bevételi forrásokat is, amelyekből a közös politikákat, műveleteket és egyéb kiadásokat finanszírozták. Az Európai Bizottság már az 1970-es évek végén felhívta a figyelmet a visszaélésekre, amelyekre a források bonyolult, átláthatatlan elosztási rendszere adott lehetőséget.⁸ Megfogalmazódott a csalások elleni egységes fellépés szükségessége.

Az Európai Bizottság 1976-ban kísérletet tett az Európai Közösségeket alapító szerződések olyan irányú módosítására, hogy azok tegyék lehetővé közösségi szabályok elfogadását a saját források elosztása kapcsán az integráció pénzügyi érdekeinek a büntetőjogi védelmére, és e szabályok megsértőinek üldözésére,⁹ azonban a tagállamok ellenállása miatt elbukott a javaslat.

⁵ EUSz 3. cikk (3) bekezdés: „Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.”

⁶ 27. jegyzőkönyv a belső piacról és a versenyről – HL 2010 C 83, 2010. 03. 30., 309. o.

⁷ EUMSZ 26. cikk (2) bekezdés – HL 2010 C 83, 2010. 03. 30., 59. o.

⁸ FARKAS Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. *Belügyi Szemle*, 2003/4. 128.

⁹ Draft Treaty amending the Treaties establishing the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the protection under criminal law of the financial interests [...] – COM (76) 418 – HL 1976 C 222, 1976. szeptember 22., 2. o.

Kifejezetten az európai integráció költségvetését védő, büntetőjogi tényállásokat meghatározó norma elfogadására egészen 1995. július 26. napjáig kellett várni. A tagállamok ekkor aláírták az ún. PIF egyezményt.¹⁰ A PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei¹¹ csak részben, hosszú idő elteltével és máig sem minden tagállamban léptek hatályba,¹² ott sem megfelelően ültették át azokat.

A PIF dokumentumok nem adnak konkrét definíciót az Unió pénzügyi érdekeiről, mint védett jogtárgyról, hanem meghatározzák azokat a bűncselekményeket, amelyek ezen érdekeket sértik, és ezért ezekkel szemben közös fellépés indokolt.

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló legújabb, 2012-es irányelv-javaslat¹³ 2. cikke meghatározása szerint: „az Unió pénzügyi érdekei az Unió költségvetéséből és a Szerződések alapján létrehozott intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetései, vagy az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt vagy ellenőrzött költségvetésekből finanszírozott, szerzett vagy azoknak járó valamennyi bevétel, kiadás és vagyoni eszköz.”

Az Unió pénzügyi érdekeinek fogalmát jelenleg hatályos normaként az Európai Csalásellenes hivatal működését szabályozó új, 2013-ban elfogadott 883/2013/EU, Euratom rendelet 2. cikk 1. pontja a következőképpen határozza meg: „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”.

A PIFdokumentumok három bűncselekményt emelnek ki, mint amelyek sértik az integráció pénzügyi érdekeit, és ezért közös fellépés szükséges: a PIF egyezmény a csalást, az első jegyzőkönyve az aktív és passzív vesztegetést, a második a pénzmosást.

A PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei részletes ismertetésére a tanulmány terjedelmi korlátai miatt nem térek ki. Annyit azonban kiemelek, hogy a dokumentumok nemcsak a befejezett alakzat, de a kísérlet és a tettesség mellett a részesi alakzatok, valamint a jogi személyek büntetendővé nyilvánítását is megkövetelik,¹⁴ továbbá az elkövetési érték alapján különbséget tesznek súlyos és privilegizált esetek között.¹⁵ A szankciók kapcsán – a súlyos esetekre előírt szabadságvesztés kivételével – annyit

¹⁰ A PIF rövidítés a szerződés francia elnevezéséből ered: „Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes”, azaz A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény – HL 1995 C 316, 1995. 11. 27., 48. o.

¹¹ 1996. szeptember 27-én aláírt első (HL 1996 C 313, 1996. 10. 23., 1. o.), 1996. november 29-én elfogadott, az Európai Bíróság joghatóságáról szóló (HL 1997 C 151, 1997. 05. 20., 1. o.), és 1997. június 19-én aláírt, pénzmosásról szóló második (HL 1997 C 221, 1997. 07. 19., 11. o.) kiegészítő jegyzőkönyv.

¹² Az egyezmény, az első és az Európai Bíróság joghatóságáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv 2002. október 17-én lépett hatályba, a második kiegészítő jegyzőkönyv 2009. május 19-én lépett hatályba.

¹³ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről – COM (2012) 363 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1484158611994&uri=CELEX:52012PC0363>

¹⁴ PIF egyezmény 1. cikk (3) bekezdés.

¹⁵ Uo. 2. cikk (1) és (2) bekezdések.

írnak elő, hogy azok legyenek hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek.¹⁶ Mindezzel jelentős mozgásteret engednek a tagállami szabályozás kialakításában.

Az első jegyzőkönyv nyomán átfogó korrupció ellenes fellépés indult meg, amelynek keretében 1997. május 26-án Brüsszelben a Tanács egyezményt fogadott el az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján, az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről,¹⁷ amely 2005. szeptember 28-án lépett hatályba. Majd megszületett a Tanács kerethatározata 2003. július 22-én a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről.¹⁸

A Tanács a 2008. szeptember 25-én elfogadott 2008/801/EK határozattal jóváhagyta az Európai Közösség ENSZ közgyűlés által a mexikói Meridában 2003. október 31-én elfogadott korrupció elleni egyezményéhez csatlakozását.¹⁹

A pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 1991. június 10-i 91/308/EGK számú tanácsi irányelvet 2005-ben felváltották a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005/60/EK irányelvvel, amelyet felváltott és hatályon kívül helyezett az Európai Parlament és a Tanács 2015/849/EU irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről, amelynek átültetési határideje 2017. június 26. napja.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme körében a bünyügyi együttműködés új megközelítésén, a kölcsönös elismerés elvén alapuló normát eddig nem fogadtak el. A Bizottság által benyújtott jogszabály-csomag részeként a 2012-es irányelv javaslat még mindig tárgyalási szakaszban tart a Tanácsban, az integráció belüli fellépés a PIF dokumentumokon alapul a mai napig, ami – ahogy azt az Európai Bizottság több elemzése²⁰ mutatja – nem jelent megfelelő és hatékony védelmet.

¹⁶ Uo. 2. cikk (1) és (2) bekezdések.

¹⁷ HL 1997 C 195, 1997. június 25., 2. o.

¹⁸ HL 2003 L 192, 2003. július 31., 54. o.

¹⁹ A Tanács 2008/801/EK határozata (2008. szeptember 25.) az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni Egyezményének az Európai Közösség nevében történő megkötéséről – HL 2008 L 287, 2008. október 29., 1. o.

²⁰ Second report from the Commission Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols – COM (2008) 77 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1484158977849&uri=CELEX:52008DC0077> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2014. évi éves jelentés – COM (2015) 386 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1484159025130&uri=CELEX:52015DC0386> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2015. évi éves jelentés – COM (2016) 472 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1484159072101&uri=CELEX:52016DC0472>

A PIF dokumentumok átültetéséről szóló második Európai Bizottsági jelentés²¹ szerint a tagállamok rendkívül szerteágazóan vették át a tényállásokat: van, ahol a csalás kapcsán a szándékosságon túl célzatosságot követelnek meg²² a PIF egyezménytől eltérően és van olyan tényállás, amely nem fedte le a közösségi kiadások teljes spektrumát.²³

A büntetési tételek kapcsán a Bizottság megállapította, hogy azok túl nagy szórást mutatnak az egyes tagállamokban: a szabadságvesztés felső határa 6 hónaptól 10 évig terjedő skálán mozog.²⁴

A joghatósági szabályok kapcsán megállapította,²⁵ hogy a tagállamok többsége a területi elvet követi, azonban vannak, akik éltek a PIF egyezményben biztosított fenntartás lehetőségével.²⁶

A Bizottság arra a következtetésre jutott,²⁷ hogy a PIF dokumentumokat a tagállamok sem formálisan, sem tartalmukban nem ültették át megfelelően nemzeti jogukba. A kialakult rendszer rendkívül széttagolt és következetlen uniós szinten, ami egyáltalán nem vezet a kívánt hatékony és elrettentő büntetőjogi szabályozás kialakításához.

3. Az Európai Ügyészség létrehozásának eljárásjogi indokai

A nemzetközi bűnügyi együttműködés azért alakult ki, mert a bűncselekménnyel érintett állam segítségre szorult a joghatósága alá tartozó büntetőeljárásban a bizonyítékok beszerzésében és/vagy az elkövető kézre kerítésében. Az idő előre haladtával a kooperációs formák fejlődtek, változtak, azonban a bizonyítékok beszerzésének problémái máig állandó jelleggel kihívások elé állítják a bűnüldöző szerveket. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket tipikusan szervezeten követik el. Ezért – különösen a több tagállamot érintő nyomozásokban – nagyon fontos az adatok, információk és bizonyítékok gyors és a későbbi bírósági szakaszban a felhasználhatóságot biztosító megosztása, valamint a joghatósági összeütközések megoldása. Mindez úgy, hogy nem sérül a szubszidiaritás elve, és tisztelőben tartja az integráció a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.²⁸

²¹ Second report from the Commission Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols – COM (2008) 77 végleges, 3–4. o., 20. lábjegyzet.

²² Belgium, Olaszország, Litvánia és Ausztria.

²³ Magyarországon a jelentés készítésének idején hatályos tényállás.

²⁴ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről – COM (2012) 363 végleges, 2. o., 13. lábjegyzet.

²⁵ Second report from the Commission Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols – COM (2008) 77 végleges, 3–4. o., 20. lábjegyzet.

²⁶ Például az ír passzív személyi elven alapuló joghatósági szabályok nem terjednek ki a passzív veszteségre vagy Lettország és Szlovénia a területükön székhellyel rendelkező jogi személyek esetében korlátozta a joghatóságát az államban honos jogi személyekre.

²⁷ Second report from the Commission Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols – COM (2008) 77 végleges, 3–4. o., 20. lábjegyzet.

²⁸ POLT Péter: Európai Ügyész: Tendenciák és lehetőségek. *Európai Jog*, 2015/6. szám, 1–6.; POLT Péter: Az európai ügyész. In: POLT Péter – BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – AMBRUS István (szerk.): *Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából.*, ELTE Budapest, Eötvös Kiadó, 2016. 207–213.

Az Európai Unióban két típusba sorolható az együttműködés: a hagyományos jogsegély alapú és a kölcsönös elismerés elvén alapuló.²⁹ Az elsőt az integráció pénzügyi érdekeinek védelme kapcsán meghaladta a kor, mert gyorsabb és uniós szinten összehangoltabb fellépést lehetővé tevő megoldásra van szükség az ilyen bűncselekmények üldözéséhez. A második még kezdeti fázisban van, és – ahogy azt a későbbiekben látni fogjuk – kibontakozása rendkívül lassú.

3.1. A hagyományos jogsegély típusú együttműködés problémái

Jelenleg a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény (a továbbiakban Strasbourgi Egyezmény), valamint az alkalmazását megkönnyítő, azt kiegészítő, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én elfogadott egyezmény (a továbbiakban 2000. évi Egyezmény) és kiegészítő jegyzőkönyvek tartalmazzák a külföldön fellelhető bizonyítékok beszerzésére vonatkozó főbb szabályokat.³⁰

E két egyezménytől függetlenül, pontosabban azok mellett, alkalmazandók a tagállamok között megkötött két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések is.

Fontos leszögezni, hogy az alkalmazandó szabályok a Strasbourgi Egyezmény és a 2000. évi Egyezmény rendelkezéseinek összeolvasásából állapíthatók meg, mivel amit nem szabályoz a 2000. évi Egyezmény, azzal kapcsolatban a Strasbourgi Egyezmény cikkei élnek tovább. Kivéve, ha mindkét egyezménytől eltérő szabályokat tartalmaz az érintett államok között létrejött, valamely más nemzetközi szerződés, mert akkor utóbbit kell követni.

Ezentúl, a Strasbourgi Egyezmény az Európa Tanács égisze alatt született, és részes államai között az Európai Unión kívüli, sőt az európai kontinensen kívüli államok is megtalálhatóak, mint például Albánia, Ukrajna, Oroszország vagy Chile, Izrael és Korea. Ezzel szemben a 2000. évi Egyezmény kizárólag az Európai Unió tagállamai között jött létre és számukra nyitott a szerződéshez csatlakozás lehetősége.

Ebből is látszik, hogy önmagában az alkalmazandó szabályok megtalálása sem könnyű feladat.

²⁹ Más nézetek szerint, például Karsai Krisztina a kölcsönös elismerés elvét nem együttműködési módszernek, hanem az európai büntetőjog *sui generis* alapelveként tekinti, és annak egy speciális esete a *ne bis in idem* elv – KARSAI Krisztina: *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Szeged, A Pólay Elemér Alapítvány Iurisperitus Betéti Társasága, 2015. 97–136.

³⁰ A Strasbourgi Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetését az 1994. évi XIX. törvény tartalmazza, míg a 2000. évi Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetését 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 tartalmazza. Eredeti szövegek: Büntetőügyekben folytatott kölcsönös jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei, Strasbourg, 1959. 04. 20., 1978. 03. 17., 2001. 11. 08. <http://conventions.coe.int>, CETS No.: 030, 099, 182, 2000. május 29-i Egyezmény a Tanács által az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikkének megfelelően létrehozott, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről és kiegészítő jegyzőkönyve – HL 2000 C 197, 2000. 07. 12., 205. o., HL 2001 C 326, 2001. 11. 21., 1. o.

A Strasbourgi Egyezmény és a 2000. évi Egyezmény kiinduló pontja az, hogy szuverén, egymásnak mellérendelt tagállamok kerülnek kapcsolatba, ahol a megkereső kérésének teljesítését a megkeresett megfontolja, feltétlen végrehajtási kötelezettség nem terheli. A megkeresés teljesítésének elmaradása kifejezett megtagadás nélkül is lehetséges azzal, ha a megkeresett egyszerűen tétlen marad, és nem válaszol a kérésre, a mulasztásnak következménye nincs (legfeljebb diplomáciai).

A jogsegélykérelem megtagadási okai meglehetősen tágak: például megtagadható a teljesítés, ha a kérelem politikai vagy azzal összefüggő bűncselekményre vonatkozik, vagy ha a teljesítés a megkeresett szuverenitását, biztonságát, közrendjét vagy más lényeges érdekét sértené.³¹ Mindezek megítélése a megkeresett hatóság mérlegelésébe tartozik, ami – főleg az utóbbi megtagadási ok, amit közrendi klauzulának is neveznek – meglehetősen tág mozgásteret biztosít. Egyedüli korlát, hogy a megtagadást indokolni kell.³² Az ebből eredő esetleges kényes diplomáciai helyzet elkerülésére gyakran választja a megkeresett fél az említett némaságot.

A Strasbourgi Egyezmény meghatározta a jogsegély-megkeresés alaki kellékeit is,³³ amelyek esetében a hiányosság – annak ellenére, hogy ezt megtagadási okként külön nem nevesíti – ugyancsak a teljesítés elutasításához vezethet.

A megkeresésben beszerezni kért bizonyítási eszköz megkereső fél általi törvényes felhasználhatósága érdekében a megkeresésben írt kifejezett kérésre a megkeresett a megkereső által megjelölt szabályok betartásával hajtja végre a bizonyítási eljárást, vagy szerzi be a bizonyítási eszközt, ha a megjelölt szabályok nem ellentétesek a megkeresett jogának alapelveivel³⁴ (*forum regit actum* elv). Amennyiben ellentétesek, akkor saját, belső joga szerint jár el, így viszont kétségessé válik a beszerzett bizonyíték megkereső joga szerinti törvényessége, és így felhasználhatósága.

A kapcsolattartás a Strasbourgi Egyezmény értelmében kezdetben a központi hatóságok útján, vagyis az igazságügyi minisztériumokon vagy a legfőbb ügyészi szervezeteken keresztül zajlott, de a 2000. évi Egyezmény lehetővé tette az érintett hatóságok közti közvetlen megkeresést, és kivételként tartotta fenn a központi hatóságok hatáskörét.³⁵ Mindez jelentősen meggyorsította az eljárásokat.

Mivel nemzetközi egyezményekről van szó, fenntartások és nyilatkozatok fűzhetőek hozzájuk. A Strasbourgi Egyezmény lehetővé tette, hogy bármely rendelkezéséhez fenntartást fűzzenek a részes államok. Ennek megfelelően Magyarország fenntartotta magának a jogot arra, hogy csak az olyan bűncselekmények miatti eljárásban nyújtson jogsegélyt, mely a magyar jog szerint is büntetendő.

A 2000. évi Egyezmény ennél szigorúbb szabályokat tartalmaz: csak azon rendelkezéséhez fűzhető fenntartás, amelyhez maga az Egyezmény kifejezetten megengedi. Az engedély alapján a tagállamok mindegyike élt valamilyen nyilatkozattal vagy fenntartással a 2000. évi Egyezményhez.

³¹ Strasbourgi Egyezmény 2. cikk.

³² Uo. 19. cikk.

³³ Uo. 14. cikk.

³⁴ 2000. évi Egyezmény 4. cikk (1) bekezdés.

³⁵ Uo. 6. cikk (2) bekezdés.

A ratifikációs folyamatok elhúzódása miatt a Strasbourg-i Egyezmény 1962. június 12-én, a 2000. évi Egyezmény 2005. augusztus 23-án lépett hatályba, de a 2000. évi Egyezményt például Luxemburg csak 2010. december 6-án ratifikálta, így e tagállam viszonylatában csak 2011. március 6-án lépett hatályba. Még mindig nem él a 2000. évi Egyezmény Olaszország,³⁶ Görögország, Írország és az új belépő, Horvátország esetében.

3.2. A kölcsönös elismerés elvén alapuló lehetőségek

Az ismertetett problémák miatt az eltelt idő alatt történtek lépések a kölcsönös elismerés elvén alapuló jogi eszközök bevezetésére a bizonyítékok beszerzése területén. Sajnos az erőfeszítések csekély eredménnyel jártak.

A kölcsönös elismerés elvére épülő normák kiinduló pontja az, hogy az egyik tagállamban meghozott határozatot a másikban ugyanúgy kell végrehajtani, mintha a döntést helyben hozták volna, biztosítva minden, a nemzeti jog által lehetővé tett intézkedést, akkor is, ha hasonló helyzetben a belső jog alapján eltérő döntést kellene hozni.

A 2002-ben elfogadott, európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat³⁷ 29. cikke értelmében lehetőség van tárgyak, mint bizonyítási eszközök lefoglalására és átadására. Azonban ilyenkor a végrehajtó tagállam a saját belső joga alapján jár el. Az elfogatóparancs lényege az abban megjelölt személy elfogása és átadása a kibocsátó tagállam számára, nem bizonyítási eszközök felkutatása.

Az európai elfogatóparancs hozzáadott értéke, hogy kivételt tesz a kettős büntethetőség fennállásának főszabálya alól, és meghatároz 32 súlyos bűncselekménytípust,³⁸ amelyek kapcsán az európai elfogatóparancsot a kettős büntethetőség kritériumára tekintet nélkül végre kell hajtani. Sőt, a végrehajtó állam szemszögéből a kettős büntethetőség hiányát mérlegelhető és nem kötelező megtagadási okként szabályozza. Határidőket szab a teljesítésre, konkrét és szűk megtagadási okokat jelöl meg, valamint bevezeti a formanyomtatvány alkalmazását.

Problémát jelent ugyanakkor a kettős büntethetőség és a jogerős elítélés értelmezése, valamint a tagállamonként eltérő elévülési idő.

Az európai elfogatóparancs megemlítését fontosnak tartottam, mert a kerethatározat 29. cikke – egyéb, gyors és hatékony eszköz hiányában – lehetőséget adhat az elkövető környezetében levő tárgyi bizonyítási eszközök lefoglalására és kibocsátó hatóság részére való átadására. Jelenleg a külföldön fellelhető bizonyítékok beszerzésére a kölcsönös jogsegély egyezményeken kívül más, a tagállamok nemzeti jogába is átültetett és a gyakorlatban alkalmazott norma, illetve eljárás nincsen.³⁹

³⁶ A tanulmány készítésének idején Olaszország csatlakozott a 2000. évi Egyezményhez és a ratifikáció folyamatban van.

³⁷ A Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról – HL 2002 L 190, 2002. 07. 18., 34. o.

³⁸ Uo. 2. cikk (2) bekezdés.

³⁹ A Tanács 2003/577/IB kerethatározata (2003. július 22.) a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról (HL 2003 L 196, 2003. 08. 02., 45. o.) a bizonyítási eszközök gyors biztosítására szolgáló eszköz, azonban a

3.3. Összefoglalás

A kölcsönös jogsegélyen alapuló bizonyíték-beszerezés jelentős nehézségekbe ütközik. Az integráció létrejöttékor, egészen az Amszterdami Szerződésig a bűnügyi együttműködésben a döntő szerepet a kölcsönös jogsegély⁴⁰ játszotta. Az e tárgyban kötött egyezményekhez csatlakozás, majd a ratifikáció önkéntes, időigényes, a megfelelő átültetés és alkalmazás nem számon kérhető, fenntartások fűzhetők a szerződéshez, amelyek megtörik az egységes alkalmazást a részes államok között.

A megkeresés lassú és körülményes. Első feladat a megkereső és a megkeresett tagállam között fennálló nemzetközi szerződések felkutatása. A következő lépés a kért nyomozási cselekmény vagy bizonyítási eljárás kapcsán a megkeresett állam fenntartotta-e a központi illetékességet,⁴¹ vagy a megkereső hatóság közvetlenül fordulhat-e a megkeresett állam illetékes hatóságához. A gyakorlatban az Európai Igazságügyi Hálózat által biztosított Atlasz segítségével sem egyszerű megtalálni az illetékes hatóságot, és gyakran az így fellelt hatóság sem a megfelelő. Ezen túl a megkeresés szerkesztésekor figyelembe kell venni a kötelezően előírt formásokat. Adminisztrációs terhet jelent a fordítás szükségessége, és mellékletként csatolni kell a betartani kért magyar jogszabályok ugyancsak lefordított szövegét.

Mindez hosszadalmas folyamat, a megtagadás lehetősége még a legjobb előkészítés mellett is fennáll. Sőt, az is lehet, hogy a megkeresés érdemi válasz nélkül marad. Ilyenkor a megkereső nem tehet mást, mint félévente udvarias hangú levélben érdeklődik az ügy állásáról. A megkereső által kért eljárási szabályok betartására nincs garancia, így arra sincs, hogy a kapott bizonyíték a megkeresőnél folyamatban levő büntetőeljárásban a törvényi garanciáknak és követelményeknek megfelel, és felhasználható lesz.

A kölcsönös elismerés elve döcögösen halad előre az igazságügyi együttműködésben. Az elv eredetileg a kereskedelem és a versenyjog területén született, amelyek más

gyakorlat azért nem alkalmazza, mert a biztosítási intézkedést követően külön, hagyományos jogsegély megkeresésben kell kérni a biztosított bizonyítási eszköz vagy vagyon átadását.

A Tanács 2008/978/IB kerethatározata (2008. december 18.) a büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról (HL 2008 L 350, 2008. 12. 30., 72. o.) csupán a végrehajtó hatóság birtokában levő dolgok átadását teszi lehetővé, az átültetési határidő 2011. január 19-én lejárt, aminek csupán Dánia tett eleget.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról (HL 2014 L 130, 2014. 05. 01., 1. o.), amely egységesen, egy jogforráson belül szabályozza a már meglévő és a beszerzendő bizonyítékok biztosítását és átadását. Az irányelv átültetési határideje még nem járt el, az 2017. május 22. napja. Ezt követően tehetők megállapítások az alkalmazásának tapasztalatairól.

⁴⁰ KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin: *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 98–108.

⁴¹ A közvetlen kapcsolatfelvétellel ellentétben a 2000. évi Egyezmény 6. cikk (3) bekezdése alapján az Egyesült Királyság olyan nyilatkozatot tett, hogy a megkereséseket három központi hatósága valamelyike fogadja: Home Office for England and Wales, The Crown Office for Scotland és The Northern Ireland Office for Northern Ireland.

logika és alapelvek mentén működnek, mint a büntetőjog.⁴² A polgári jogviszonyokban a rugalmasság és az állandó változás a kiindulópont, míg a büntetőjogban a jogbiztonság miatt az állandóság és az előre láthatóság alapvető követelmények.

A büntető bírósági ítéletek kölcsönös elismerésével egy adott tagállam büntetőhatalma nem áll meg az országhatárnál. Ami az egyik oldalon kiterjesztés, a másik oldalon a büntetőhatalom és az egyéni jogok korlátjaként jelenik meg. Éppen ezért a tagállamok rendszeresen alapjogi aggályokat vetnek fel a kölcsönös elismerés elvére épülő normák alkalmazásakor,⁴³ azaz a legerőteljesebb ellenérv az alapvető jogok érvényesülése megfelelő garanciáinak hiánya. Ennek oka, hogy úgy kellene egy tagállami döntést teljesíteni vagy végrehajtani Európa-szinten, hogy nincsenek meg a döntés alapját képező, egységesen elismert tényállások és eljárásjogi garanciák, ezért nincsen kölcsönös bizalom a tagállamok között.⁴⁴

A kölcsönös elismerés elvén alapuló intézkedés a tagállamok büntetőjogi főhatalmába jelentős beavatkozást jelent, ezért „az apró lépések” politikáját követi az Unió és tárgyköronként bővíti az elv alkalmazását. Megoldásra vár még az alapvető jogok megfelelő garanciáinak kiépítése a tagállamok büntetőeljárásai jogaiban legalább közös minimum szabályok lefektetésével.

A kölcsönös jogsegély és a kölcsönös elismerés elve egymás mellett létező és működő eszközök a bűnügyi együttműködésben. Mindegyiket alkalmazzák az illetékes hatóságok, szervek a büntetőeljárás teljes folyamatában: nyomozati, vád-, bírósági és büntetés-végrehajtási szakban.

A bizonyítékok másik tagállamból beszerzése kapcsán ma még döntően – az európai nyomozási határozat teljes érvényesüléséig⁴⁵ – a fent ismertetett nehézségekkel terhelt kölcsönös jogsegély egyezmények alkalmazandók.

4. Az Európai Ügyészség létrehozásának intézményi háttere

A formális, anyagi jogi eszközök mellett a gyakorlatban politikai ellenőrzés és fiskális monitoring rendszer is működik a közös költségvetés védelmére, valamint önálló, független szervezet hoztak létre a pénzügyi szabálytalanságok kivizsgálására. A tagállamok illetékes hatóságai közötti bűnügyi együttműködést több szervezet is segíti.

⁴² FARKAS Ákos: Az Európai Unió tagállamaiban lefolytatott bizonyítás eredményének felhasználása a hazai büntetőeljárásokban. In: HOLÉ Katalin – KABÓDI Csaba – MOHÁCSI Barbara (szerk.): *Dolgozatok Erdei Tanár Úrnak*. Budapest, Bibliotheca Juridica, 2009. 41.

⁴³ KONDOROSI-LIGETI i. m. 151.

⁴⁴ FARKAS Ákos: Új alkotmányos elv a magyar büntetőeljárás bizonyításban? A kölcsönös elismerés elve. In: ERDEI Árpád (szerk.): *A büntetőítélet igazságtartalma*. Budapest, Magyar Közlöny, Lap- és Könyvkiadó, 2010. 50.

⁴⁵ Az átültetési határidő 2017. május 22-én jár le, azt követően az európai nyomozási határozat felváltja többek között a Strasbourggi Egyezményt és a 2000. évi Egyezményt.

4.1. Politikai és adminisztratív ellenőrzés

A források felhasználása szigorú ellenőrzés alá esik, amelyben több szinten vesznek részt különböző szervezetek. Uniós szinten egyrészt az egyes szerveknél belső vizsgálati rendszer működik, másrészt külső, független szervként az Európai Számvevőszék jelentésekben értékeli az uniós pénzeszközök beszedését és kiadását, a Bizottság által létrehozott Európai Csalásellenes Hivatal vizsgálja a felmerülő szabálytalanságokat, az Európai Parlament Költségvetési és Költségvetési Ellenőrző Bizottságai révén kapcsolódik be a folyamatba.

A tagállamok saját nemzeti szabályaik alapján gondoskodnak a számviteli szabályok betartásáról, és a megfelelő elszámolásról, a szabálytalanságok kivizsgálásáról és az esetleges bűncselekmények üldözéséről.

4.1.1. Európai Parlament Költségvetési és Költségvetési Ellenőrző Bizottsága

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével megnőtt az Európai Parlament szerepe az Unió költségvetésének megalkotásában. A többéves pénzügyi keretet a Tanács csak a Parlament tagjai többségének egyetértésével fogadhatja el,⁴⁶ míg az éves költségvetésről a korábbi együttdöntési eljárás menetét követő különleges jogalkotási eljárásban, szigorú határidőkhöz kötötten a Parlament és a Tanács közösen dönt.⁴⁷ Az Európai Parlament e döntéseinek előkészítését a Költségvetési Bizottság végzi.

A Költségvetési Ellenőrző Bizottság tesz javaslatot az Európai Parlamentnek az Európai Bizottság által benyújtott előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetési elszámolás, mérleg és értékelő jelentés alapján a Bizottság költségvetés végrehajtására vonatkozó felelőssége alóli mentesítésére.⁴⁸ Ezen túl javaslatokat tesz a pénzügyi rendszer javítására a jogszerűség biztosítása és az uniós alapokkal kapcsolatos visszaélések és korrupció elleni küzdelem érdekében.

4.1.2. Fiskális monitoring – az Európai Számvevőszék

Az Európai Számvevőszéket 1975-ben hozták létre az integráció gazdálkodásának ellenőrzésére független, külső szervként.⁴⁹ Kollegiális testületként működik, minden tagállam egy fővel képviselteti magát. Az 1992-ban elfogadott Maastrichti Szerződés emelte be az integráció alapintézményei közé.

Jelentéseket és véleményeket készít, amelyekben a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvei alapján értékeli az uniós pénzeszközök beszedését és kiadását. Megvizsgálja, hogy megfelelően tartják-e nyilván és teszik-e közzé, illetve jogszerűen és szabályszerűen hajtják-e végre a pénzügyi műveleteket. A Számvevőszék fokozza az elszámoltathatóságot és nagyobb átláthatóságot teremt, munkájával segíti az Európai

⁴⁶ EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés.

⁴⁷ EUMSZ 314. cikk.

⁴⁸ EUMSZ 318–319. cikkek.

⁴⁹ Az 1975. július 22-én aláírt és 1977 októberében hatályba lépett Brüsszeli Szerződéssel alapították.

Parlamentet és a Tanácsot az uniós költségvetés végrehajtásának felügyeletében, különösen a mentesítési eljárás során. Ezzel is hozzájárul az Unió pénzügyi irányításának javításához.

4.1.3. Az Európai Bizottság – Költségvetési Főigazgatóság és COCOLAF

Az Európai Bizottságon belül az Unió tevékenységi területeihez igazodóan főigazgatóságok működnek.

A Költségvetési Főigazgatóság további öt, Brüsszelben található igazgatóságból áll, és kb. 500 fős személyzettel rendelkezik. Fő feladata, hogy a többéves pénzügyi keret alapján irányítsa az Unió kiadásait, beszámol az előirányzatok felhasználásáról, felel az Unió saját forrásainak a tagállamoktól történő beszedéséért, az éves költségvetési eljárásban biztosítja a párbeszédet a Tanács és a Parlament között, kezeli az Európai Unió pénzügyeire vonatkozó szabályokat, elkészíti a költségvetési tervezeteket és pénzügyi kimutatásokat, valamint tanácsadást és képzéseket nyújt.

A COCOLAF⁵⁰ az Európai Bizottság javaslattevő, tanácsadó szerve, amelyet 1994-ben hívtak életre. Tagállamonként két képviselő alkotja, fő feladata, hogy az Európai Bizottság felkérésére véleményezi vagy javaslatot tesz az integráció pénzügyi érdekeit érintő illegális tevékenységek és csalások üldözésére, megelőzésére, e téren a tagállamok egymás közötti, valamint Bizottsággal folytatott együttműködésére, a jogi védelem, azon belül a rendőrségi és igazságügyi együttműködés aspektusaira.

4.1.4. Szabálytalanságok adminisztratív vizsgálata – az Európai Csalásellenes Hivatal⁵¹

Kétségtől az Unió pénzügyi érdekeinek leghatékonyabb és legnagyobb tapasztalattal rendelkező öre az Európai Csalásellenes Hivatal (a továbbiakban OLAF vagy Hivatal), amelyet az Európai Bizottság 1999-ben alapított saját szerveként, ugyanakkor még a megalkotójával szemben is függetlenséggel ruházta fel.

A Hivatal helyzetét több szempontból is sajátos kettősség jellemzi. Egyrészt az Európai Bizottság szerveként jött létre, és annak keretein belül működik, ugyanakkor teljesen független, eljárásában nem utasítható, és nem fogadhat el utasítást senkitől. Másrészt szupranacionális szerv, mivel az akkori I. pillérbe tartozó norma hozta létre, mégis a közösségi rendelkezések mellett köteleles betartani külső vizsgálatainak során a nemzeti szabályokat is. Harmadrészt, vizsgálatokat lefolytathat ugyan, de tényleges nyomozati hatáskörrel nem rendelkezik, annak ellenére, hogy az esetek többségében a szabálytalanságok egyúttal bűncselekményt is megvalósítanak. Ilyen esetben az illetékes tagállami hatóság felé feljelentési, jelzési kötelezettség terheli. Helyzetét nehezíti,

⁵⁰ Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) – Csalás Megelőzését Koordináló Bizottság, az Európai Bizottság 94/140/EK határozatával alapította 1994. február 23-án – HL 1994 L 61, 1994. március 4., 27.o.

⁵¹ Az OLAF a francia Office Européen de Lutte Anti-Fraude rövidítése, az Európai Bizottság 1999. április 28-án elfogadott 1999/352 határozata hozta létre, magyar fordításban az elnevezése Európai Csalásellenes Hivatal – HL 1999 L 136, 1999. május 31., 20.o.

hogy a tagállami büntetőeljárásokban kizárólag csak akkor és olyan formában, illetve szereplőként vehet részt, ahogy azt a nemzeti jog lehetővé teszi.

Az OLAF hatáskörébe a rá vonatkozó uniós rendeletek⁵² alapján az integráció pénzeszközeit érintő szabálytalanságok külső és belső vizsgálata tartozik, amelynek fogalmát a Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelet⁵³ 1. cikk (2) bekezdése írja le.⁵⁴

A belső vizsgálatok során az OLAF valamennyi uniós intézmény és szerv, tisztviselő és alkalmazott eljárását vizsgálhatja, míg a külső vizsgálatok a tagállamok és azok szervei, intézményei, harmadik országok vagy akár más gazdasági szereplő magatartására terjednek ki. Utóbbiak során a Hivatal köteles az irányadó nemzeti jogi rendelkezéseket is betartani.⁵⁵

A Hivatal működését az utóbbi években számos kritika érte, amelyek a vizsgálati határidők és a tevékenység bírói kontrolljának hiányára, valamint az eljárás során az alapvető jogok, köztük döntően az eljárásban érintettek jogainak megsértésére vonatkoztak. Utóbbiakkal kapcsolatban az európai bíróságok több ítéletükben⁵⁶ alapvető jogok, így az ártatlanság védelme, részrehajlás nélküli eljárás, védelemhez és meghallgatáshoz való jog megsértése miatt szerződésen kívüli károkozásért kártérítés megfizetésére kötelezték a Hivatalt, illetve az érte anyagi felelősséggel tartozó Európai Bizottságot.

Mindezek hatására újabb lendületet kapott az OLAF már 2006-ban elindult reformja, amelynek eredményeként 2013-ban elfogadták a Hivatal eljárását szabályozó új rendeletet,⁵⁷ amely már egységesen szabályozza a külső és belső vizsgálatokra vonatkozó szabályokat.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) 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 – HL 2013 L 248, 2013. szeptember 18., 1.o. Háttérjogszabály az előző lábjegyzetben megjelölt 2988/95/Euratom, EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló, 1996. november 11-i 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendelet – HL 1996 L 292, 1996. november 15., 2.o.

⁵³ Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet – HL 1995 L 312, 1995. december 23., 1.o.

⁵⁴ „A közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.”

⁵⁵ TAKÁCS Tibor: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni fellépés. *Magyar Jog*, 2003/1. 44.

⁵⁶ T-309/03. sz. ügy Manel Camós Grau kontra az Európai Közösségek Bizottsága [ECLI:EU:T:2006:110], F-23/05. sz. ügy Jean-Louis Giraudy kontra az Európai Közösségek Bizottsága [ECLI:EU:F:2007:75], T-259/03. sz. ügy Kalliopi Nikolaou kontra az Európai Közösségek Bizottsága [ECLI:EU:T:2007:254], valamint T-48/05. sz. ügy Yves Franchet és Daniel Byk kontra az Európai Közösségek Bizottsága [ECLI:EU:T:2008:257] – Lucia BALAGOVÁ: The Developments in the Case Law of the Community Courts with Regard to OLAF Investigations. *Eucrim*, 2008/3–4. 144.

⁵⁷ Ld. 51. lábjegyzet.

Összefoglalva, az OLAF egy olyan, speciális vizsgálati joggal rendelkező, mindentől és mindenkitől független szervezet, amelynek tevékenysége az „európai territorialitás” elvére épül, mivel szupranacionális szervként minden tagállamban, sőt azon kívül is eljárhat, például harmadik államoknak nyújtott pénzeszközök kapcsán.

Felelőssége egyúttal óriási. Az egyetlen olyan szerv az integráción belül, amely ténylegesen vizsgálatokat is végezhet: meghallgathat személyeket, iratokat kérhet be, dokumentumokat és számítógépeket foglalhat le, helyszíni ellenőrzést végezhet. Mindezzel általában jelentősen beavatkozik a vizsgálattal érintett intézmény, gazdasági vállalkozás vagy magánszemély, legyen az uniós tisztviselő vagy más, életébe, a megszokott ügymenetbe. Ráadásul vizsgálatának fegyelmi, anyagi felelősségi, valamint büntetőjogi következményei is lehetnek. A zárójelentései felhasználhatóak bizonyítékként közigazgatási vagy büntetőeljárásokban azonos feltételekkel, mint ha azt a nemzeti adminisztratív hatóság készítette volna.

Mindebből látható, hogy a Hivatal a nehézségek és kritikák ellenére jelentős szerepet tölt be a csalások elleni küzdelemben, azonban hatásköre a szabálytalanságok körére korlátozott, nem minősül bűnüldöző szervnek.

4.2. A bűnügyi együttműködés szervei

Az adminisztratív eszközök és intézmények mellett a bűnügyi együttműködésben jelentős szerepet betöltő intézmények feladatai közé is tartozik az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.

Az Europol alapvető feladatait az EUMSZ 88. cikke határozza meg. Eszerint hatáskörébe a két vagy több tagállamot érintő bűnözés, a terrorizmus, valamint „az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák” megelőzése és leküzdése sorolható. Elsősorban tehát a kábítószer- és emberkereskedelem, embercsempészet, nukleáris és radioaktív anyagok csempészete, valamint a gépjármű-bűnözés vonatkozásában tevékenykedik.

Ennek során – nevével ellentétben – tényleges nyomozati cselekményeket nem végez, feladatai alapvetően 3 csoportba sorolhatók: információkezelés, operatív műveletek támogatása és továbbképzés, tanácsadás.

Az Eurojust tevékenységének alapszabályait az EUMSZ 85. cikke foglalja magában. Az intézmény rendeltetése döntően a nemzeti hatóságok közti „koordináció és együttműködés támogatása és erősítése” két típusú bűncselekmény-csoport vonatkozásában: az egyik a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények, a másik a „közös alapon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények” köre.

Feladata a nyomozások megindítása vagy annak kezdeményezése, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetén, továbbá az ilyen kezdeményezések összehangolása, valamint az igazságügyi együttműködés erősítése például joghatósági viták eldöntése révén.

A részletszabályokat külön rendelet hivatott megállapítani, addig is az alapításról szóló módosított határozat tartalmaz rendelkezéseket a célokról és hatásköreiről, az

összetételéről, a nemzeti tagok jogállásáról, feladatairól, az adatkezelésről, valamint a más, uniós szervekkel, hálózatokkal való kooperációról.⁵⁸

Ahogy azt létrejöttük és feladataik is tükrözik, az Europol és Eurojust tipikusan nemzetközi együttműködésen alapuló szervezetek, amelyek tényleges nyomozati vagy eljárási jogokkal, lehetőségekkel nem rendelkeznek. Inkább koordináló, információ-áramlást segítő funkciót töltenek be az illetékes nemzeti hatóságok között, amely a hagyományos jogsegély kapcsolatban nagyon fontos, azonban nem biztosít hatékony és megfelelő védelmet az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekményekkel szemben, mivel a tényleges nyomozás és bűnüldözés az illetékes tagállami szervek feladata.

Az Europol és Eurojust működése mögött meghúzódó alapkoncepció a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem. Az integráció bűdzséjét sértő magatartások között számos olyan van, amely több tagállamot érint, azonban elkövethető pusztán egy országot érintően is. E cselekmények specialitása nem a nemzetközi jellegükből fakad, hanem az általuk sértett érdek és elkövetési tárgy sajátosságából. Éppen ezért szükséges velük szemben az ehhez igazodó speciális fellépés, amely nem a széttagolt, nemzeti bűnüldöző tevékenységek koordinációján és támogatásán alapul, hanem egységes alapelvek mentén egy központi szerv által összefogott eljáráson, amely a több, párhuzamos nyomos helyett egy büntetőeljárás keretében zajlik. Ez álláspontom szerint az Európai Ügyészség felállításától várható.

Záró gondolatok

A csalás elleni küzdelemről szóló éves bizottsági jelentések, valamint az OLAF tevékenységi beszámolóí⁵⁹ mutatják, hogy a jogtalanul elvont összegek nagysága nem csökkent az évek során, sőt, ahogy egyre nagyobb összegeket kezel az integrációs költségvetés, úgy nő a visszaélések okozta kár is. Ugyanakkor ehhez képest elenyésző százalékban indulnak büntetőeljárások az egyes tagállamokban, és azok többsége nem jut el a vádemelésig sem. A jogtalanul elvont összegek visszafizettetésére van minden tagállamban megfelelő mechanizmus, azonban így is csekély mértékű a tényleges megtérülés, bár az OLAF tevékenysége és az egyre szigorúbb nemzeti adminisztratív kontroll révén évről évre javul a felderítés és nagyobb összegek visszatérítésére tesz javaslatot az OLAF.⁶⁰

⁵⁸ A Tanács 2008. december 16-i 2009/426/IB határozata az Eurojust megerősítéséről, valamint a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002/187/IB tanácsi határozat módosításáról – HL 2009 L 138, 2009. június 4., 14. o.

⁵⁹ The OLAF report 2014 – https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2014_en.pdf, The OLAF report 2015 – http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf,

⁶⁰ A feltárt szabálytalanságok kapcsán a tagállamok általi visszafizettetési arány 2014-ben 24%-os volt, és 1989 és 2014 között feltárt szabálytalan ügyek kapcsán együttvéve összesen 204 millió EUR-t hajtottak be. A számadatok forrása: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2014. évi éves jelentés – COM (2015) 386 végleges, 29. o., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1484160874822&uri=CELEX:52015DC0386>

Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a közös költségvetés feletti őrködés végső soron a tagállamok feladata: ők vetik ki, szedik be és továbbítják az Uniónak az összegeket, és a tagállamok feladata a szabálytalanságok és csalások elsődleges megakadályozása, felderítése, a bűnüldözés és a visszatéríttetés. E téren pedig úgy tűnik, a tagállamok egyedül nem boldogulnak, különösen a határon átnyúló bűncselekményekkel szembeni küzdelemben nem: a bizonyítékok beszerzése nehézkes, a korlátozott információk miatt gyakran fény sem derül a cselekmények határon átívelő kapcsolódására, a személyi és anyagi erőforrások egy állam esetén korlátozottak és túl nagy terhet jelent egy – adott esetben – több országot érintő, szervezett bűncselekmény felderítése. Mindezt a tagállamok gyakran választják a könnyebbik utat, és csupán a saját területükön elkövetett részcselekményre korlátozzák a vizsgálódást.

Ezen túl a tagállami hajlandóság sem túl nagy a meglévő eszközök (például a PIF dokumentumok) megfelelő átültetésére és alkalmazására, amire, lássuk be, az eltelt több mint húsz év alatt lett volna elegendő idő.

Az ismertetett adminisztratív szervezetek elsődlegesen a belső ellenőrzést szolgálják, a pénzügyi kontrollt, a helyreigazítást és a költségvetési fegyelmet. Az OLAF nem jogosult bűnügyi nyomozást folytatni, mindössze a nemzeti hatóságoknál eljárást kezdeményezhet, amelynek eredményéről tájékoztatásra jogosult. A bűnügyi hatáskörrel rendelkező intézmények, mint az Eurojust és az Europol, általános jelleggel információ áramlást és a nemzeti bűnüldöző hatóságok eljárásai közötti koordinációt segítő intézmények konkrét, egyedi ügyekben, a tagállamok jelzése vagy megkeresése alapján, de tényleges nyomozati jogkörük nincs.

Az egyes tagállamokban érvényes bűncselekmények fogalmában, a büntetési tételben és a védelmi szintben mutatkozó jelentős eltérések, az erőforrások jobb allokációja, a kettős vagy többes eljárások elkerülése, a jelenlegi jogszabályi és intézményi eszközök töredezettsége és csekély hatékonysága, valamint az Unió költségvetés eredményesebb védelme mind-mind olyan tényezők, amelyeket együttesen értékelve indokolják integrációs szintű szabályozás elfogadását és megoldás kialakítását. Mindez alátámasztja az Európai Ügyészi Hivatal felállításának indokoltságát és hozzáadott értékét.