

AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG

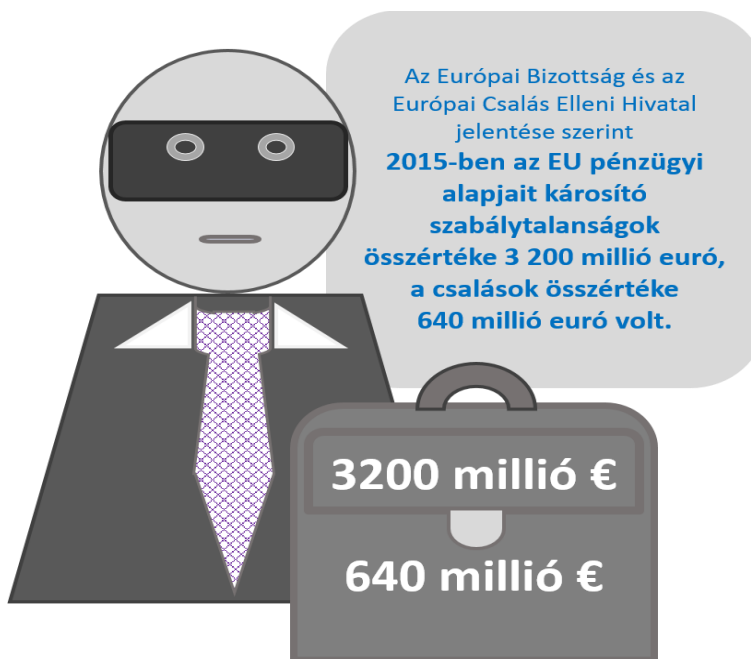
- Eurojust: biztosítja az uniós tagállamok igazságügyi szervei közötti együttműködést, ösztönzi a nyomozati és bünvádi eljárások összehangolását a tagállamok illetékes hatóságai között.
- Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF): hatáskörébe tartozik a pénzügyi érdekeket sértő csalási és más jogellenes cselekmények, a korrupció elleni fellépés.
- Európai Igazságügyi Hálózat (EIH): célja a nemzeti bírák és ügyészek segítése a határokon átnyúló nyomozások és büntetőeljárások lefolytatásában.
- Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL): az EU bűnüldöző hatósága, segíti a tagállamok bűnüldöző hatóságait.
- A szubszidiaritás elve az EU döntéshozatalában: azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani. (Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke)

Az Európai Unió – saját pénzügyi érdekeinek védelmére – közel húsz éve tervezi egy európai vádhatóság létrehozását. Az Infojegyzet ezen kezdeményezés előzményeit és jelenlegi állapotát foglalja össze.

Az Európai Ügyészség (vagy Európai Ügyészi Hivatal, angolul **European Public Prosecutor's Office - EPPO**) felállításának terve évtizedek óta fekszik az Európai Unió döntéshozóinak asztalán. A közelmúltban nagy előrelépést jelentett, hogy 16 tagállam ún. megerősített együttműködéseként mégis megkezdheti működését az intézmény, amennyiben az Európai Parlament jóváhagyja azt, bár az uniós ügyészség ebben a formájában valószínűleg nehezen tud majd tényleges hatást kifejteni. **Elvi szinten a tagállamok többsége egyetért a létrehozás céljával és támogatja** azt, de egyesek eltérő modelleket tartanak megvalósíthatónak, a végső megegyezés pedig alapvetően politikai kérdés.

Az Európai Bizottság és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) jelentésében rendszeresen felhívja a figyelmet a visszaélésekre. Mivel a közösség pénzügyi érdekeinek védelme gyakran háttérbe szorul a nemzeti hatóságok eljárásaiban, ezért **az EPPO, mint integrált együttműködési forma, elengedhetetlen lenne az uniós csalás elleni küzdelem hatékonyságának javítása érdekében.**

1. ábra: Az EU pénzügyi érdekeinek sérelme



Forrás: Infoszolg/[European Commission - OLAF](#)

ELŐZMÉNYEK

Az EPPO történetében a valódi mérföldkő a [Lisszaboni Szerződés 86. cikke](#) volt az Európai Ügyészség létrehozásáról. Ez kimondja, hogy a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Europollal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tettesének és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja majd el.

Az EU Tanácsa 2013. július 17-én elfogadta a [rendelettervezetet](#) és azonnal vita kezdődött a dokumentumról. 2013. októberében 6 tagállam módosítási javaslatokat nyújtott be, az ún. "kollégiumi modell" tervével. Ezt Görögország, mint 2014. I. féléves soros elnök karolta fel és koordinálta.

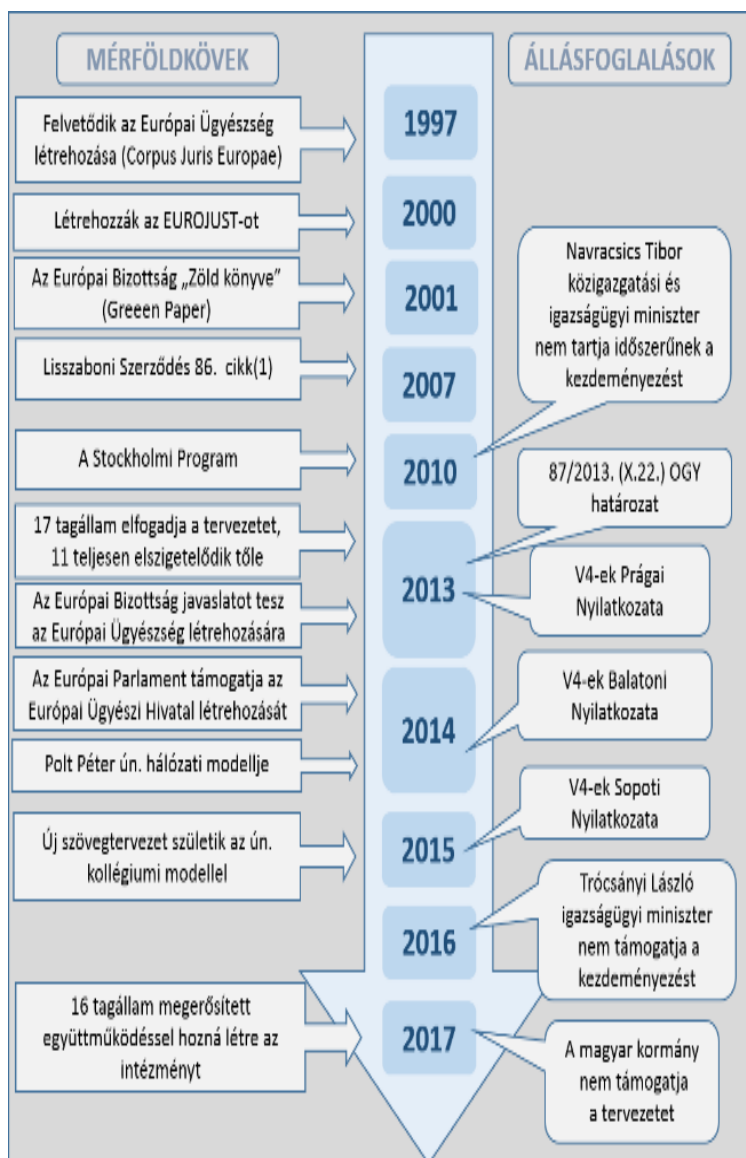
Magyarország a kezdeti aggályait a [87/2013. \(X.22.\) OGY határozatban](#) fogalmazta meg, mely szerint ez a rendelettervezet sérti a szubszidiaritás elvét. Az elutasító magyar álláspont része továbbá a nemzeti szuverenitás esetleges sérelme és felvetődik az Alaptörvény és az ügyészségről szóló törvény módosításának szükségessége is. 2013 óta a **Visegrádi Együttműködés országai** is hasonló kifogásokat fogalmaztak meg, illetve elegendőnek tartották a nemzeti szintű ügyészségi rendszerek működését (ld. [Prágai](#), [Balatoni](#), [Sopoti](#) Nyilatkozatok). Utóbbiban 2015-ben közösen is felvállalták a Polt Péter által kidolgozott ún. hálózati modellt.

2017. áprilisában az EU központi intézményeinek [16 tagállam jelezte](#), hogy szándékában áll fokozott együttműködést indítani egy európai ügyészség létrehozására, amelynek feladata az uniós pénzügyi érdekek elleni bűncselekmények elkövetőinek kivizsgálása, üldözése és bíróság elé állítása.

A 16 tagállam: Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Csehország, Németország,

Görögország, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia. A tagállamok számítanak arra, hogy később más tagállamok is csatlakoznak a hivatalhoz, erre az ügyészség megalakítása előtt vagy után egyaránt van lehetőség. A szabályozást az érintett tagállamok mellett az Európai Parlamentnek is jóvá kell hagynia.

1. ábra: Kronológia



Forrás: Infoszolg

AZ EPPO MODELLEK

Az EPPO szervezeti és működési rendszerének kialakítására három modellt merült fel:

- az office,
- a kollégiumi (college), és
- a hálózati (network).

A kezdetekben a Bizottság a centralizált **office modellt** tartotta követendőnek.

A tagállamok ellenállása miatt a görög elnökség idején olyan szövegtervezet született, amely szerint az ügyészség **kollégiumi horizontális**, azaz kevésbé hierarchikus modellre épülne. Itt is megtalálható a hierarchikus felépítés, de a feladatkör megoszlik az egyes szervezeti egységek között. Azaz létrejön egy „decentralizált felépítésű, oszthatatlan uniós szerv. Szervezetileg egy központi szintből és egy decentralizált szintből áll” (Csordásné 2016).

Polt Péter legfőbb ügyész 2014. októberében egy trieri EU-konferencián mutatta be a **hálózati modellben** működő EPPO koncepcióját. Ebben hangsúlyosabb lenne a tagállami eszközrendszer, sokkal inkább épít a nemzeti jogrendszerre és a már meglévő struktúrára, melyekkel egyfajta megerősített együttműködést hozna létre. Szervezetileg alapvetően a delegált uniós ügyészek decentralizált hálózatából állna, amit összefogna a központi irányítás. A modell közvetlen, gyors nyomozást tenne lehetővé, valamint az ÁFA-bűncselekményeket is az Európai Ügyészség hatáskörébe utalná.

Az elkészült uniós javaslat végül a kollégiumi modellt vette alapul.

AZ EPPO HATÁSKÖRE

Az Európai Parlament [döntésére váró tervezet](#) 12. cikke alapján **az EPPO hatásköre az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre terjed ki**, ezek körét külön irányelv határozza majd meg.

A javaslat 13. cikke határozza meg az ún. **jámulékos hatáskört**, ahol az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik egyéb bűncselekmények ügyében is:

- amennyiben a 12. cikkben említett bűncselekmények (azaz az EU pénzügyi érdekeit sértőek) elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a 12. cikkben említettektől elterő bűncselekményekkel;
- és ezek ügyében a közös nyomozási és vádemelési tevékenység a hatékony igazságszolgáltatás érdekében áll, úgy az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik ezen egyéb bűncselekmények ügyében is,
- feltéve, hogy a 12. cikkben említett bűncselekmények a meghatározóak, az egyéb bűncselekmények pedig velük azonos tényeken alapulnak.

A hatáskör gyakorlása a 14. cikk szerint: mindkét hatáskörtípus esetében az Európai Ügyészség akkor gyakorolja a nyomozási és vádemelési tevékenység végzésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét, ha e bűncselekményt részben vagy egészben

- egy vagy több tagállam területén követték el, vagy
- tagállami állampolgár, uniós alkalmazott vagy az intézmények tagja követte el.

„Az Európai Ügyészi Hivatal tehát jogi személyiséggel rendelkező, decentralizált és integrált uniós szerv lenne. Létrehozásával megtörne az eddigi igazságügyi büntetőjog területén érvényesülő gyakorlat, amely szerint a bűnözés elleni küzdelem az együttműködés különböző formáin alapul, helyette kétségkívül szupranacionális elemeket hordozó hivatal lépne fel egyes bűncselekmények vonatkozásában.”

(Hajdu Magdolna, 2014.)

SZAKMAI VÉLEMÉNYEK

Hajdu Magdolna: A nemzeti és az uniós jog felől felmerülő aggályok, a nemzeti alkotmányokkal és törvényekkel kapcsolatos ellenmondások megfelelő politikai akarat esetén módosíthatók (Hajdu 2014. 2.).

Láris Liliána: Az EPPO az 1990-es évek vége óta foglalkoztatja a tudományos életet és az Európai Bizottságot. Az alapkoncepció mára inkább a határokon átnyúló bűncselekményeket üldöző intézmény gondolatához jutott el (Láris 2014).

Csordásné Nagy Krisztina: Bár a tervezet alapjául szolgáló modell decentralizált jellegű, a tervezet valójában nagyon sok centralizált elemet tartalmaz. A sok kritika nem jelentheti a tervezet kudarcát, hiszen a Bizottság javaslata egy folyamat része, melyben a cél egy kompromisszumos megoldás elérése, és egyben a leghatékonyabb és legoptimálisabb rendszer kiépítése (Csordásné 2016).

Martin József Péter: A Transparency International Magyarország ügyvezető igazgatója szerint Magyarország az elmúlt években óriási uniós forrásokhoz jutott hozzá, a közberuházások 90 százaléka uniós pénzből valósult meg, ezért fontos ezeknek a pénzeknek a megfelelő elköltése. Az Európai Ügyészség létrehozása számottevően növelné a korrupció elleni fellépés hatékonyságát (TASZ konferencia 2017. május 5.).

Giovanni Kessler: Az OLAF főigazgatója szerint nem beszélünk eleget a korrupció határokon átívelő jellegéről. Sokat segítené a korrupció elleni harcban az Európai Ügyészség felállítása, még ha meglátása szerint ez részben az OLAF szerepét venné is át (TASZ konferencia 2017. május 5.).

Tölgyessy Péter: A korrupció legfőbb éltetője az uniós támogatás, érthető hogy az EU szemszögéből fontos az Európai Ügyészség felállítása, mint ahogyan az is logikus, hogy "ez a mostani magyar rezsim számára elfogadhatatlan" (TASZ konferencia 2017. május 5.).

Források:

- Javaslat A TANÁCS RENDELETE az Európai Ügyészség létrehozásáról [\[SWD\(2013\) 274 final\]](#) [\[SWD\(2013\) 275 final\]](#)
- Csordásné Nagy Krisztina: Az Európai Ügyészség jövője – Ügyészek Lapja, 2016. 3-4.
- Garamvölgyi Balázs - Kiss Anna: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, különös tekintettel az Európai Ügyész jogintézményére: beszámoló a 2016. január 27-én, a Legfőbb Ügyészségen megtartott kerekasztal-beszélgetésről – Ügyészségi Szemle, 2016. 5., elektronikusan: [2016. 1.](#)
- Hajdu Magdolna: Gondolatok és kérdések az Európai Ügyész Hivatal létrehozása kapcsán – Magyar Jog, 2014. 9.
- Láris Liliána: Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet – [Themis, 2014. 2.](#)
- Láris Liliána: Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet és a Velencei bizottság által megfogalmazott európai standardok – [Jogi Tanulmányok, 2014. 2.](#)
- Molnár Dalma: Egy újabb lépéssel közelebb az Európai Ügyészség felé – In: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai, 13. köt. – Miskolc, Bíbor K., 2014. 289-306. oldal
- Polt Péter: Európai Ügyész: tendenciák és lehetőségek – Európai Jog, 2015. 6.
- Polt Péter: Az Eurojust és az Európai Ügyész. Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek – [Habilitációs tézisek, Budapest, PPKE-JÁK, 2016.](#)
- Hatékony küzdelem a korrupció ellen – jó gyakorlatok az Európai Unióban - Konferencia és kerekasztal vita a Transparency International Magyarország szervezésében – [Budapest, 2017. május 5.](#)

Készítette: dr. Draskovich Edina
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486