

Eurojustból Európai Ügyész?

Az Európai Ügyész létrehozásának célja, hogy védje az Európai Unió gazdasági érdekeit. Az Európai Ügyész közvetlenül a tagállamokban tudna vádat emelni az EU pénzügyi érdekeit sértő ügyekben. A független Európai Ügyészt nemzeti szinten egy Helyettes Európai Ügyész segítené, s így teremtenének kapcsolatot a közösségi mechanizmusok és a nemzeti jogrendszerek között. Az Európai Ügyészt a Bizottság nevezné ki minősített többséggel, az Európai Parlament hozzájárulásával, valamint a Bizottság által előterjesztett jelöltek listája alapján, hatéves, nem megújítható időtartamra. Az Európai Ügyész alapvető jellemzője a függetlensége, feladata pedig az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek megsértése esetén a vizsgálat és a vádemelés lenne.

Az Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a közösség pénzügyi érdekeit érő súlyos támadások miatt – a nizzai kormányközi konferencia után – szükségesnek tartotta az Európai Ügyész intézményének fölállítását, s az erre vonatkozó elképzeléseit Zöld Könyvben¹ juttatta kifejezésre. A fő szempont az EU pénzügyi érdekeinek védelme volt, de célul tűzték ki a jogalkalmazási terület széttagoltságából eredő nehézségek leküzdését is.

Már a Zöld Könyv előtt, a Corpus Juris után sokan támadták az EU Ügyész felállításának lehetőségét is, de bíztak abban, hogy a jogi alapok hiányában ez ügysem megvalósítható. Az EU Ügyész létrejötté jogi szempontból ugyanis számos kérdést felvetett: egyrésztől mindenképpen szükségesnek tartották az alapszerződés módosítását, másrésztől pedig a másodlagos közösségi jogi szabályozás megteremtését.

¹ Green Paper on Criminal Law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Com(2001)715 final.

A Zöld Könyv előzményei

A csalások elleni büntetőjogi védelem gondolata a közösségnek juttatandó tagállami pénzügyi erőforrások háttérében meghúzódó vita körül bontakozott ki a hetvenes évek második felében. Először a Római Szerződés első kiegészítése tett róla említést 1976-ban. Ez után számos egyezmény érintette a kérdést. Jogszabályi háttérét az Amszterdami Szerződés teremtette meg azzal, hogy bár szűk körben, de lehetővé tette a közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni föllépést. Ezt követően a Mireille Delmas-Marty-féle szakértői csoport arra a kérdésre kereste a választ, hogyan lehetne megteremteni az uniót érő csalások elleni hatékonyabb védelem jogi kereteit. Munkájuk eredményeként született meg a *Corpus Juris*-nak² (a továbbiakban: CJ) nevezett javaslat első változata 1997-ben, majd a második verzió 2000-ben.³

A CJ nem egy minden területet átfogó közös büntetőjogot, illetve büntetőeljárási jogot akar létrehozni szupranacionális szinten, hanem szigorúan szektorális szemléleten alapul: a védett jogtárgy tekintetében ragaszkodik az EU pénzügyi érdekeihez.⁴ Ennek megfelelően mindössze nyolc büntetőjogi tényállást fogalmaz meg: a csalást, a versenytárgyalás manipulálását, a pénzmosást, a bűnszervezetben való részvételt, a vesztegetést, a pénzügyi alapok hűtlen kezelését, a hivatali visszaélést, a hivatali titoksértést.

2 A *Corpus Juris* végleges változata elérhető: www.law.uu.nl/wiarda/corpus/indew1.htm

Lásd az erről szóló részletes tanulmányt: Mireille Delmas-Marty – John A. E. Vervaele (eds.): *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*. Intersentia Publishers, Utrecht, 2000

3 A *Corpus Juris* a szakirodalomban többen bemutatták már: például Karsai Krisztina: *Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről*. *Európai Jog*, 2002/5., 17. o.; Nagy Ferenc: *Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól*. *Európai Jog*, 2002/4., 3. o.; Garamvölgyi Balázs: *Az Európai Ügyészség gondolata*. In: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az Európai büntetőjog kézikönyve*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 324–326. o.

4 Farkas Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 57. o.

A CJ alapelvei ismerősek, hiszen a tagállamok jogrendszerét hagyományosan ezek jellemzik: nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, egyéni bűnfelelősség, proporcionalitás, bírói garancia és a kontradiktórius eljárás elve. Mindezekon kívül új alapelveként bevezeti a territorialitást.

A CJ-t hatalmas vita és ellenállás fogadta, mivel a tagállamok féltették föladni szuverenitásuk utolsó védőbástyáját, az állami erőszak-monopólium letéteményesét, a büntetőjogot.

A következő állomást a pénzügyi érdekek védelméről szóló iránytervezet jelentette.⁵ A tervezet meghatározza a pénzügyi érdekek védelmével kapcsolatos bűncselekményeket, a felelősség kérdéseit, a lehetséges büntetéseket, és főlhívja a tagállamok figyelmét az ezzel kapcsolatos jogalkotási feladatokra, továbbá arra, hogy teremtsek meg az együttműködés megfelelő formáit. Továbbmenve, kötelezően előírja, hogy a nemzeti hatóságok működjenek együtt a nyomozások folyamán a Bizottsággal, és tegyék lehetővé az információáramlást. A Bizottság cserébe ígéretet tesz arra, hogy operatív segítséget nyújt a tagállamoknak.

Ilyen előzmények után készült el a Bizottság Zöld Könyve, amelyben a CJ továbbgondolt rendelkezései köszönnek vissza.

Az Európai Bizottság Zöld Könyve az Európai Közösség közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról

Kiadásának okai

A Bizottság azzal a céllal adta ki a Zöld Könyvet, hogy egyrészt ismertesse saját elképzeléseit a közösség pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatosan, másrészt pedig, hogy a vitához alapot adjon.

⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests. Brussels, 23. 5. 2001. COM(2001) 272 final.

A Bizottság fölhívta a tagállamok figyelmét, hogy a csalások feltárása mellett nagyon fontosnak tartja az EU-t érő támadások megelőzését is.

A már megtörtént bűncselekmények esetén különös jelentőségű, ha a megindult eljárásokban a hatósági intézkedések hatékonyak és kellő visszatartó erejűek.

Az európai szintű csalások elleni harc eredményessége érdekében nem elég a harmadik pilléres együttműködés, hanem az EU-nak mindenképpen szüksége van egy közösségi intézményre, az Európai Ügyészre. Ennek felállítása garancia lenne arra, hogy a felderített bűncselekmények esetében megtörténik majd a vádemelés, és az elkövetők bíróság elé kerülnek. Az új szereplő megjelenése hozzájárulhat az anyagi és az eljárási jog egységesítéséhez is.

A Zöld Könyv alapkérdései

Az első fontos alaprobléma a szétagoltság kérdése. A tagállamokban működő sokféle igazságszolgáltatási rendszer nem mindig teszi lehetővé, hogy hatékonyan fellépjenek a határon átnyúló bűnözés ellen.

Többször előfordult, hogy a közösség pénzügyi érdekei az egyik tagállamon belül sérültek, az elkövető viszont egy másik tagállam állampolgára volt, a bizonyítékokat viszont egy harmadik tagállam területén találták meg. Tovább bonyolítja a kérdést, amikor az elkövetőt egy negyedik tagállam területén fogják el. Vajon melyik ország jogosult ilyenkor az eljárás lefolytatására? Ez a hatásköri szétagoltság vagy párhuzamos eljárásokhoz vezet, vagy éppen fordítva, egyik helyen sem indul meg a nyomozás, illetve történik meg a vádemelés. Az EU bővítésével pedig a kérdés tovább bonyolódik.

Az EU-t érő támadások esetében gyakran látható, hogy a csalások mögött erre szakosodott bűnszervezetek állnak. A szervezett bűnözés egyre növekvő méretei által támasztott kihívásnak viszont a harmadik pilléres együttműködési formák nem elegendők. Az eljárások elhúzódnak, az elkövetők pedig sok esetben büntetlenül maradnak.

A Zöld Könyv erre azt a megoldást kínálja, hogy jöjjön létre az Európai Ügyész intézménye, mert ebben az esetben ez a szervezet fogja összehangolni a nyomozást, az Európai Ügyész fog vádat emelni valamelyik nemzeti bíróság előtt, ahol a hazai szabályok alapján folyik majd az eljárás.

Az Európai Ügyész szerepe egyrésztől közvetítői szerep a közösség és a tagállamok között, másrésztől pedig eljárásával sikeresen áthidalhatja a széttagoltságból fakadó nehézségeket, megakadályozhatja, hogy a bizonyítékok elenyésszenek, az elkövetők eltűnjenek.

A nemzeti jogszabályok sokfélesége ugyanis azzal a következménnyel járhat, hogy a különböző nemzeti hatóságok nem mindig férhetnek hozzá lényeges adatokhoz, vagy az egyik országban összegyűjtött bizonyítékokat a másik helyen nem vehetik figyelembe.

Az Európai Ügyész eljárása esetén az alapjogok tiszteletben tartása is erősödik azáltal, hogy felgyorsul az eljárás, hamarabb születik meg a döntés. A hatékonyság következtében kevesebb és rövidebb ideig tartó kényszerintézkedésre lesz szükség.

Az Európai Ügyész szervezete és eljárása

Az Európai Ügyész szervezete élén áll(na) a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament egyetértésével az Európa Tanács által kinevezett főügyész, aki hosszabbítás nélkül, hat évig töltheti be ezt a tisztséget. Az egyes tagállamokban delegált ügyészek jár(ná)nak el, akik az EU érdekeit sértő pénzügyi bűncselekmények esetén a nemzeti tagállam bírósága előtt emelnének vádat.

Az Európai Ügyész olyan decentralizált szervezet, ahol az intézményi felépítés alapvetően a feladatmegosztáshoz igazodik. Az élén álló személy feladata a hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás koordinálása és irányítása, a vádemelés a delegált ügyészekhez tartozna.

Az Európai Ügyész vezetőjével szemben támasztott követelmény, hogy meg kell felelnie a küldő ország legmagasabb bírói tisztségének betöltéséhez szükséges feltételeknek, függetlennek

kell lennie, és feladatát részrehajlás nélkül, csak a hatályos jogszabályoknak a betartásával kell elvégeznie.

Itt vetődik fel, hogy a nemzeti állami szinten eljáró ügyész továbbra is végezhet-e tagállami ügyészi feladatokat (kétkalapos ügyész), avagy csak az EU-t érő bűncselekmények esetében járhat el (egykalapos ügyész), illetve kérdés lehet, hogy vonatkozzanak-e rájuk az EU köztisztviselőire vonatkozó szabályok.

További kérdés, hogy az Európai Ügyész eljárásának szabályozására egy egységes európai büntetőeljárási kódex jöjjön-e létre, avagy a nemzeti jogszabályok egységesítése is elegendő a hatékony működéshez. Ha ugyanis az egyes tagállamokban más-más szabályozás vonatkozik az eljárásra, akkor sérül az azonos elbánásra vonatkozó alapelv.

Azzal mindenki egyetért, hogy az Európai Ügyésznek eljárása során tiszteletben kell tartania az alapvető emberi jogokat, továbbá a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedéseknek bírói hatáskörben kell maradniuk.

Az Európai Ügyész és a nemzeti nyomozó hatóságok kapcsolatára a Zöld Könyv három megoldást kínál:

- az Európai Ügyész közvetlen utasítási jogot kap a tagállamok nyomozó hatóságaival szemben, vagy
- a nyomozó hatóságok kötelezettsége legyen, hogy támogassák az Európai Ügyész eljárása folyamán, vagy
- a két intézmény kapcsolatára ugyanazok a szabályok vonatkoznának, mint a hazai ügyészség és nyomozó hatóság kapcsolatára.

A Bizottság leginkább az utolsó megoldást támogatja.

A nyomozás végén az Európai Ügyész vagy vádat emel, vagy megszünteti az eljárást.

Az eljárás megszüntetésének kötelező okai:

- a bűncselekmény elévült,
- az elkövető ismeretlen maradt,
- a gyanúsított meghalt,
- a gyanúsított kegyelemben részesült.

Az eljárás megszüntetésének lehetséges okai:

- a cselekmény nem bűncselekmény,
- nem bizonyítható, hogy bűncselekmény történt,
- nem bizonyítható, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el.

A vádemelés formáját illetően a tagállami Európai Ügyésznek (a delegált ügyésznek) a hazai eljárási szabályokat kell alkalmaznia.

A vádemelés helyének megválasztása azért fontos kérdés, mert sok esetben az EU pénzügyeit sértő bűncselekmények komplexek, több tagállamot is érint(het)nek. Konkurráló illetékességi összeütközés esetén az Európai Ügyész dönti el, hogy hol emel vádat. Dönthet úgy is, hogy több állam bírósága előtt emel vádat, ha a bűncselekmények egymástól elkülöníthetők.

Természetesen, amikor az Európai Ügyész saját belátásától függ, hogy hol emel vádat, akkor e döntése mögött bizonyos kritériumok szerepelnek, úgymint

- az elkövetés helye,
- a terhelt állampolgársága,
- a terhelt lakhelye,
- a jogi személy székhelye,
- a bizonyítékok fellelhetőségének helye.

E kritériumok sorrendje nem fontos, mivel az illetékességet megalapozó feltételek nincsenek hierarchikus egységben egymással.

A tagállami bíróságtól elvárják, hogy a hatályos jogszabályok alapján vizsgálja meg saját hatáskörét és illetékességét, és ennek megfelelően döntsön a tárgyalás kitűzéséről vagy az áttételről.

Az eljárás nyelve a tagállam hivatalos nyelve; ha a terhelt más anyanyelvű, akkor joga van tolmácshoz.

A Zöld Könyv nem rendelkezik az eljárást lezáró döntés jogorvoslatának kérdéséről, mivel a Bizottság álláspontja szerint az Európai Ügyész létrehozása nem vezethet konfliktusokhoz a nemzeti jogrendszerekben. Így a tagállamok és az EU közti egyensúly megtartása érdekében elveti azt a javaslatot, miszerint az Európai Bíró-

ság fellebbviteli bíróságként⁶ működhetne a nemzeti bíróságok büntetőjogi ítéletei tekintetében. A Zöld Könyv hangsúlyozza, hogy a bírósági eljárásban büntetőjogi döntések meghozatalára a nemzeti bíróságok hivatottak.

Az Európai Közösség aktív legitimációja

Mivel az EU Ügyész intézményének felállítása még csak terv, ezért az EU Bizottsága szeretné, ha az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetén az Európai Közösség aktív sértetti legitimációs joggal rendelkezne a tagállami büntetőeljárásokban. Vajon felléphet-e az Európai Közösség sértettként az eljárásban, megilletik-e őt az ebből fakadó jogok?

A sértett aktív legitimációjával kapcsolatban a tagállamok jogrendjei igen eltérők. Van, ahol ismerik a magánvádas eljárást. Egyes tagállamokban a sértett aktív jogokkal rendelkezik a közvádas bűncselekmények esetében is. Sok helyen lehet mellékvádló, pótmagánvádló, vannak viszont olyan országok, ahol a sértett szerepe igen csekély, és lényegében csak a véleménynyilvánítási jogára (*amicus curiae*) korlátozódik.

Németországban a sértetti mellékmagánvád⁷ lehetőségei igen széles körben megengedettek. Lehetőséget adnak a sértettnek a vádmonopóliummal szemben bizonyos korrekcióra. Ez nem azt jelenti, mint nálunk a pótmagánvád, amikor a sértett az ügyész tétlen-

6 Felmerült ugyanis egy olyan javaslat, miszerint a vádlott jogorvoslatért fordulhat az Európai Bírósághoz az EU Ügyész vádemelése és a nemzeti bíróság kiválasztása miatt. Egy másik felvetés szerint az Európai Bíróság dönthetne a hatásköri vitákban is.

7 A mellékmagánvád az ügyésszel együtt végzett sértetti vádképviselő. Két fajtája létezik: az együttes és a kiegészítő magánvád. Az előbbi a főmagánváddal kapcsolódik. Azt az esetet szabályozza, amikor a magánvádas eljárásban a közvádló „belép” az eljárásba, de ez a sértett vádlói pozícióját nem érinti, mivel továbbra is megilletik őt az ügyféli jogok; az ügyész mellett gyakorolja a vádló jogait. A kiegészítő magánvád esetében a közvádra üldözendő bűncselekményeknél, az ügyész mellett a sértett részt vehet a vád érvényesítésében.

sege miatt, a közvádló helyett – és nem mellette – jár el. Németországban nincs lehetőség pótmagánvádra. E helyett a vádkikényszerítés működik. (Korábban nálunk is felvetődött ennek a lehetősége, de ezt a jogszabály megfogalmazói elvetették, és helyette a pótmagánvád jogintézményét vezették be.) A mellékmagánvádlóként eljáró sértett tehát ügyfél, akit a jelenléti jog mellett általános indítványozási és kérdezősi, valamint iratbetekintési jog illet meg.

A lengyelek mindkét formát (pót- és mellékmagánvád) ismerik, a franciák viszont egyiket sem engedik meg a sértetteknek, hanem szerepüket inkább csak a kártérítési igény érvényesítésére korlátozzák.⁸

A Bizottság ebben a kérdésben nem javasol egységes megoldást, de elvárja, hogy az Európai Közösséget megillessék ugyanazok a jogok, mint a nemzeti sértettet.⁹

A bizonyítékok kölcsönös elismerésének elve

Nagyon fontos kérdés a bizonyítékok kölcsönös elismerésének elve, mivel ennek hiánya nem teszi lehetővé a hatékony bűnüldözést, és az elkövetők felmentéséhez vezet.

Bár a bizonyítás szabályai minden tagállamban azonos elveken nyugszanak, a részletszabályok mégis eltérők. A Bizottság szerint ezért a megoldás csak az lehet, ha megtörténik a bizonyítási szabályok harmonizálása.

A Bizottság javaslata szerint a tagállamok bíróságainak el kell fogadniuk a más tagállamban beszerzett bizonyítékokat, ha a beszerzés helye szerinti jogszabályok értelmében azok törvényesek voltak. Így a bizonyítási tilalmak is e tagállam jogszabályai szerint alakulnak. Ez pedig azt jelenti, hogy az eljáró bíróság egy másik ál-

8 Részletesen lásd: A sértett szerepe Európa néhány államában. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, 44. OKRI, Budapest, 2007, 225–248. o.

9 Ennek hazai megoldását lásd később, *Az EU pénzügyi érdekei és a hazai szabályozás* című részben!

lam jogszabályait alkalmazza. Nem ismeretlen ez Európában, hiszen a nemzetközi magánjogban ugyanez történik.

A közigazgatási eljárás során beszerzett bizonyítékok tekintetében a Bizottság álláspontja szerint ezeket akkor lehet a büntetőeljárásban felhasználni, ha a bűncselekményre utaló megalapozott gyanú felmerülésétől kezdve életbe léptek a büntetőeljárási garanciák.

Az Európai Ügyész kapcsolata a tagállami hatóságokkal

Az Európai Ügyész létrejötte nem alakítaná át alapvetően a tagállamok bűnüldözési rendszerét. Továbbra is nemzeti szintű szabályozás vonatkozna a nyomozó hatóságra, a tagállami ügyészségre és a bíróságra, valamint a végrehajtásra is. Szükséges lenne viszont külön szabályozni a hatáskörök elhatárolását és az Európai Ügyésznek a tagállami szervekkel való együttműködési formáit. Utóbbi a másodlagos közösségi jog szintjén lenne megvalósítható.

Az Európai Ügyész kapcsolata az Európai Unió más szerveivel

Mivel az Európai Ügyész hatáskörébe kizárólag az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tartoznak, ezért e speciális tevékenységét a Bizottság szerint nem nehéz összeegyeztetni az Eurojust, az Europol és az Európai Igazságszolgáltatási Hálózat, valamint az OLAF eljárásával. Amikor egy bűncselekmény egyidejűleg sérti az EK-szerződést és az EU-szerződést is, akkor a Bizottság szerint az EU Ügyész hatásköre az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő deliktumok esetében megelőzi a többi szervezet hatáskörét. Éppen ezért a Bizottság szükségesnek tartja az intézmények kompetenciájának világos elhatárolását, egyúttal azt is szorgalmazza, hogy az említett esetekben a szervek között jöjjön létre az együttműködés és az adatvédelmi előírások figyelembevételével végzett információcseré.

A Bizottság szerint a közösségi intézmények kötelessége, hogy tájékoztassák az Európai Ügyészt, ha az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos tények vagy adatok birtokába jutnak.

A legrészletesebb szabályozásra az OLAF-fal kapcsolatban lenne szükség, hiszen bizonyos bűncselekmények esetében mindkét szervnek ugyanaz a hatásköre. A kétszeres nyomozás elkerülése érdekében az OLAF-nak meg kell osztania vizsgálati eredményeit az Európai Ügyésszel. A Bizottság úgy véli, hogy az Európai Ügyész létrejötte esetén az OLAF eddigi jogállását és feladatait újra kell gondolni.

Az EU pénzügyi érdekei és a hazai szabályozás

Az Európai Közösség részvételének lehetőségei a hazai büntetőeljáráásban

Amíg az Európai Ügyész intézményének felállítása nem történik meg, az érintett bűncselekmények esetén megoldás lehet, hogy az Európai Közösség sértetti pozíciót töltsön be a hazai Be.-ben. Vajon az Európai Közösség, illetve az OLAF eljárhat-e sértettként a magyar büntetőeljáráásban?

A kérdésre a válasz: nem. Miért?

A magyar büntetőeljáráásban a sértett fogalma és köre a legnehezebben elhatárolható kérdések egyike.

A „sértett”-i név sajátos büntetőeljárási fogalom. A viktimológia az áldozat kifejezést alkalmazza, a büntetőjog pedig az e körhöz tartozó személyek valódi elnevezését kerülve a „valaki” és a „más” szavakat használja.

Az eljárási értelemben vett fogalom törvényi szintű megfogalmazása sokáig váratott magára. Bár a tudományos munkák már korábban is igyekeztek körülhatárolni a sértett fogalmának tartalmi jegyeit, a jogszabályok 1973-ig mégis adósok maradtak a definiálással.

Törvényi szinten először az 1973. évi I. törvény határozta meg a sértett fogalmát; ezen a későbbi jogszabályok sem változtattak. A jelenleg hatályban lévő 1998. évi XIX. törvény is a korábbi meghatározást használja, miszerint, „sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette”.

Első hallásra érthetőnek és egyértelműnek tűnik ez a törvényi rendelkezés. Ha az Európai Közösség szempontjából nézzük a kér-

dést, akkor első ránézésre úgy tűnik, hogy a sértetti pozíció megáll, hiszen a Btk.-ban van olyan bűncselekmény, amely valóban az Európai Közösség jogát vagy jogos érdekét sérti, illetve veszélyezteti.

A mélyebb elemzés mégis sok bizonytalanságot mutat ki, mert ha közelebbről is megvizsgáljuk a definíciót, akkor ez a megjelölés tulajdonképpen csak a kérdés megkerülése, de nem megoldása. A jogalkalmazás mindennapi gyakorlatában ugyanis egyáltalán nem egyértelmű, hogy az egyes bűncselekmények miatt induló eljárásban valójában ki lehet a processzuális értelemben vett sértett.

A törvény erre nem ad feleletet, és adós marad a materiális legitimáció megadásával. Így viszont számos megoldatlan helyzet elé állítja a jogalkalmazót, mert az esetek egy részében valóban kérdéses, hogy a törvényi fogalom kire alkalmazható. Sokszor a sértett és az egyéb érdekelt közötti határok is elmosódnak.

Vajon ki a sértett a büntetőeljárásban? És ezt a fogalmat meg kell-e határozni törvényben vagy más jogszabályban konkrétan?

Talán nem is a definiálás kedvéért, hanem inkább azért lenne ez hasznos, hogy világos legyen, kinek a fellépését akarja elfogadni a jogszabály sértetti pozícióban, és ennek alapján kit idézzen, illetve értesítsen a jogalkalmazó. Ezen múlhat ugyanis az úgynevezett aktív legitimáció.

Így indokolt lehet, hogy jogszabály mondja meg, kik azok, akiknek joguk lesz a sérelmükre elkövetett bűncselekmény miatt induló büntetőeljárásban sértettként fellépni. Az eljárás folyamán segítséget jelenthet továbbá, ha a jogalkalmazó már a kezdetekkor határozatban megállapítja, hogy ki szerepelhet, vagy nem szerepelhet az ügyben sértettként. A későbbiekben mind a pozitív, mind a negatív megjelölés fontos lehet. Ez ugyanis elhárítja az eljárás más-más szakaszaiban jelentkező problémákat. Gondolok itt például arra, amikor ügyészi tétlenség esetén nem mindig egyértelmű, hogy ki léphet fel pótmagánvádlóként.

A bűncselekmény következtében sérelmet szenvedő személy sértetti minőségét a magyar büntetőeljárásban tehát jelenleg nem állapítják meg. Ez nagy hiányossága a jogszabálynak. Az orosz büntetőeljárás törvény például ismeri a sértetté nyilvánítás intéz-

ményét. Ezt a problémát a magyar Legfelsőbb Bíróság is érzi, mert időnként igyekszik a kérdést úgy rendezni, hogy jogegységi döntést hoz, és ezzel siet a jogalkalmazó segítségére. A 2/2005. számú büntető jogegységi határozatában például kimondja: a jogosulatlan vadászattal elkövetett lopás és rongálás bűncselekményének sértettje – az adott vadászterületen – a vadászatra jogosult személy. Sajnos a sértetti szempontból problémás bűncselekmények nagy részénél nincs ilyen felsőbbbíróági döntés, ezért a büntetőeljárás jogtudományt kell segítségül hívnunk.

Az aktív legitimáció egyik legfontosabb kérdése a téma szempontjából, hogy jogi személy lehet-e sértett.

Az EU kerethatározata értelmében a sértett természetes személy lehet, és a magyar törvény is az „aki” kitéfelt használja. Hazánkban viszont a természetes személy mellett megengedik a sértetti fellépést a jogi személy esetében is. A büntetőeljárásban jogi személyen a jogképesse nyilvánított nem természetes személy jogalanyt is érteni kell. Ezért úgy tűnik, hogy még sincs akadálya az Európai Közösség sértettkénti fellépésének.

Csakhogy vitára adhat okot, ha a bűncselekményt az állam, illetve az EU esetében a közösség vonatkozásában követik el. Kérdés ugyanis, hogy e tényállásoknál ki a bűncselekmény tulajdonképpen sértettje: az állam, illetve a közösség maga, vagy az állami szerv, illetve az EU valamelyik szerve, egysége? Az, amelyiknek feladatkörét a bűncselekmény érintette? Sértette, vagy veszélyeztette? És egyáltalán, sértetnek tekinthető-e minden esetben az, aki a bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett?

A kérdésre adott válaszhoz segítséget jelenthet az adott tényállás büntetőjogi elemzése, illetve a bűncselekmény miatt induló eljárás gondolati áttekintése.

A 2001. évi CXXI. törvény által a magyar Btk. 2002-ben új tényállással bővült, nevezetesen az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésével (Btk. 314. §). Ennek alapja az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. évi egyezmény. Itt a csalás egyértelműen büntetőjogi kategóriaként jelenik meg.

A büntetőjogi szabályozás háttérében egy évtizedek óta tartó vita áll. Ennek lényege, hogy vajon az Európai Közösség nyúlhat-e a büntetőjog eszközeihez. Mivel a vita még napjainkban sem zárult le teljesen, ezért ezen a területen a megoldást a tagállamok belső jogszabályai adják. Az érintett államok nehezen fogadnak el egy nemzetek fölötti európai büntetőjogot. Kompromisszumos megoldásként az egyes országok (köztük Magyarország is) a hazai büntetőjogszabályok közé ékelték az EU pénzügyi érdekeit védő tényállást; ezzel elismerve, hogy a büntetőjognak mégis lehet helye a közösségi érdekek védelmében.

A hazai tényállás jogi tárgya ennek megfelelően az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek érvényesülése. A védelem az Európai Közösség költségvetésére irányul. Ezt nálunk kétféle módon lehet megkárosítani. Egyrészt a kiadási oldalon, a pénzalapokból származó támogatások és kedvezmények által, másrészt pedig a bevételi oldalon, a költségvetésbe történő befizetések révén.

A bűncselekmény elkövetési tárgya így az Európai Közösség által kezelt pénzalapok, illetve költségvetések.

Ezért azokban az esetekben, ahol a bűncselekmény az Európai Közösség pénzügyi érdekei ellen irányul, további kérdés lehet, hogy kié az aktív legitimáció, ezen belül is, kinek van joga vádat emelni és azt a bíróság előtt képviselni. Vagyis ki érvényesíti a közösség büntetőjogi igényét. A tagállam ügyésze?

Pillanatnyilag igen, mert az Európai Ügyész intézménye még csak terv. Ezért visszatérve a sértetti legitimációhoz, végig kell gondolnunk, hogy az EU valamelyik szerve, például az OLAF, felléphet-e a hazai büntetőeljárásban sértettként. Mint ahogy már korábban írtam, erre a válasz: nem. Akkor viszont ki képviseli a sértetti jogokat? Senki, mert az elemzett bűncselekménynek processzuális értelemben vett sértettje nincs. Miért? Mivel a törvény ezt egyértelműen nem határozza meg, ezért a jogtudomány alkotja meg a sértettként fellépők körét, a megindult büntetőeljárásokban pedig a jogalkalmazás dönti el, hogy konkrét esetben kit idéz meg sértettként.

A jogtudomány álláspontja szerint a sértettek három csoportja képzelhető el: Az egyikbe azok a bűncselekmények tartoznak, ame-

lyeknek van individuális – fizikai vagy jogi személy – sértettje, passzív alanya, de vannak olyan cselekmények is, amelyek passzív alanya (sértettje) közelebbről meg nem határozható személyek csoportja (nemzeti, vallási csoport, a közlekedésben részt vevő veszélyeztetettek csoportja, a környezetszennyezés veszélyeztetettjei). A harmadik területhez pedig azok a bűncselekmények tartoznak, amelyeknél az állam, az egész társadalom vagy egy nagyobb közösség, például az Európai Közösség mint entitás a veszélyeztetett. Az utolsó csoportnál nincs olyan sértett, aki processzuális értelemben a büntetőeljárásban felléphetne, ezért ezt a szerepet az ügyész veszi át.

Nem vitatom, hogy meghatározott bűncselekmények esetében az Európai Közösség sérelmet szenved, és így a korábban említett bűncselekmény törvényi tényállásának megvalósulása esetén a sérelmet szenvedő fél maga a közösség. De processzuális értelemben sértettként nem járhat el az eljárásban. Ennek ellenére az Európai Közösség érdekei mégsem maradnak képviselő nélkül, mert a büntetőigény érvényesítésére közjogilag és perjogilag egyaránt az ügyészség jogosult. Ha a hazai ügyészség nem megfelelően képviseli az Európai Közösség érdekeit, akkor az Európai Unió a lojalitási klauzula segítségével kiharcolhatja, hogy a tagállam a közösséget érő pénzügyi sérelmek esetén se legyen tétlen.

Utószó helyett

Abban mindenki egyetért, hogy az Európai Közösség pénzügyi érdekeit védeni kell, és erre hatékony intézményrendszert kell kiépíteni az EU-ban. Az Európai Ügyész létrejötte viszont nagyon sok kérdést felvet: a szervezet melyik változata jöjjön létre, a CJ-féle, avagy a Zöld Könyvben elemzett változat. Esetleg ezektől eltérően egy harmadik megoldás is szóba jöhet.

Az Európai Ügyész létrehozásának gondolata kétségtelen, hogy a CJ kidolgozóinak agyából pattant ki. Ők az intézményt a tagállami ügyészségtől független szervként képzelték el (egykalapos ügyész).

A Zöld Könyv ajánlása szerint a CJ-féle megoldás is működőképes lehet, de emellett másodikként megjelenik az ügyne-

vezett kétkezes ügyészi pozíció. E szerint a helyettes ügyészek nemcsak az Európai Ügyész, hanem a tagállami ügyészség alá is tartoznának, és helyi ügyekben is eljárhatnak.

A harmadikutas megoldás: az Európai Ügyész a már működő Eurojusthoz kapcsolódna: vagy úgy, hogy annak egyik szervezeti egysége lenne, vagy ebből átalakulva, független szervként működne tovább.

Pillanatnyilag úgy tűnik, hogy a harmadikutas megoldás jut szerephez, mivel a Lisszaboni Szerződés kimondja, hogy az EU pénzügyi érdekeinek védelmére mégiscsak szüksége lesz az Európai Ügyészre, és ezt a szervezetet az Eurojustból akarják létrehozni. Vajon miért nem az OLAF-ból, hiszen az UCLAF-ból 1999-ben létrejött OLAF az EU olyan szerve, amelyik kifejezetten a pénzügyi sérelmek védelmével foglalkozik. Mivel az OLAF a Bizottság alá rendeltlenül működik, ezért nem tekinthető függetlennek, ugyanakkor az Európai Ügyész egyik lényeges jellemzője éppen a szervezet függetlensége. Ez a feltétel az Eurojustnál megvan. Ez a magyarázat arra, hogy ezen a téren az Eurojust kapott nagyobb szerepet.

Bár az EU alkotmányának kudarca után úgy tűnt, hogy a tagállamok valóban féltik a szuverenitásuk megmaradó részét, ezért nem szívesen engedik át nemzeti büntetőjoguk egyik szeletét sem. Kétségtelen viszont, hogy a büntetőjog néhány részterülete akkorra már átcsúszott az első pillérbe, a harmadik pilléres együttműködés mégis életszerűbbnek mutatkozott.

Az EU-ban az elmúlt egy-két évben a meglévő kölcsönös elismerésen alapuló bűnügyi együttműködési formák¹⁰ mellé másokat is terveztek. Egyebek között elkészült a javaslat az európai bizonyítékátadási parancsra, az alternatív szankciók és feltételes büntetések kölcsönös elismerésére, valamint az európai végrehajtási okiratra vonatkozóan.

10 Az európai elfogatóparancs, a vagyonnal vagy bizonyítási eszközzel kapcsolatos biztosítási intézkedések kölcsönös elismerése, a pénzbüntetések kölcsönös elismerése, az elkobzási jogsegély.

A 2008-as év az EU Ügyész híveinek reményt adott az intézmény felállítására vonatkozóan, hiszen az említett Lisszaboni Szerződés megteremtette ennek jogi kereteit azáltal, hogy a szerződés 69e cikke kimondja: az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére az Európai Tanács egyhangú döntésével, az Európai Parlament egyetértésével rendeleti úton az Eurojustból létrehozhatja az Európai Ügyészt.

Hatásköre később pedig nemcsak az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre terjedne ki, hanem a Lisszaboni Szerződés az elől sem zárkózik el, hogy a jövőben az Európai Tanács kiterjessze ezt a hatáskört a határon átnyúló, különösen súlyos deliktumok esetére is.

Az Eurojustból létrejövő Európai Ügyész viszont számos további kérdést felvet, például: lesz-e Európai Ügyvéd? Ha igen, akkor milyen különös feltételekkel kell rendelkezniük ezekben a büntetőeljárásokban fellépő ügyvédeknek? Szükséges-e külön képzés megszervezése, különböző nyelvek ismerete? Speciális, erre szakosodott irodához kell-e tartozniuk? A feltett kérdésekre adható részletes válaszokat még nem tudjuk. Farkas Ákos szerint a Bizottság viszont már felvetette az Európai Ügyvéd fellépésének lehetőségét, amikor az uniós igazságszolgáltatási modell kidolgozásakor felmerült az Eurodefenzor intézménye. A Bizottság javaslata szerint ez az intézmény a transznacionális büntetőeljárások esetén lépne működésbe, és a tagállamok ügyvédi kamaráinak delegáltjaiból állna, akik EU köztisztviselői státusban lennének. A szervezetet természetesen az EU finanszírozná. Két funkciót töltene be. Az egyik: a joghatóság tisztázásáig a terhelt képviselése, jogi segítése. A másik: a több országban szükséges védelem, védői tevékenység összehangolása, dokumentumok fordítása, továbbítása.

Az adott országban a védői feladatokat a hazai jog szerinti ügyvéd látná el.¹¹

¹¹ Interjú Farkas Ákossal. Miskolci Egyetem, 2009. március 22.