

Doktori (PhD) értekezés (tervezet)

dr. Márton Balázs

2025

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Rendészettudományi Doktori Iskola

dr. Márton Balázs

**A jogállami büntetőeljárás garanciáinak rendszere
az Európai Ügyészség nyomozásait szabályozó uniós jogban,
különös figyelemmel a terhelti jogokra**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Polt Péter egyetemi tanár, Magyarország legfőbb ügyésze

.....
témavezető aláírása

Budapest, 2025. január

TARTALOM

<i>BEVEZETÉS</i>	9
<i>A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKOLÁSA</i>	14
<i>A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA</i>	18
<i>KUTATÁSI HIPOTÉZISEK</i>	26
<i>KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK</i>	27
<i>KUTATÁSI MÓDSZERTAN</i>	29
<i>TUDOMÁNYTERÜLETI BESOROLÁS</i>	32
<i>A FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE</i>	35
<i>FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK</i>	39
1. Az Európai Ügyészség nyomozásainak szabályozására vonatkozó koncepció változása, különös tekintettel az egyes garanciális rendelkezésekre	49
1.1. Büntetőjogi jogközelítés vs. jogegységesítés	49
1.2. Az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó konstrukció lényegi vonásai a kiinduló koncepcióban	52
1.2.1. A Corpus Juris keletkezéstörténete	52
1.2.2. A Corpus Jurisban vázolt koncepció lényege	53
1.2.3. A hatáskörgyakorlás és fórumválasztás (vertikális és horizontális viszonyrendszer)	55
1.2.4. A Corpus Juris terheltre vonatkozó szabályai az európai ügyész nyomozásában	56
1.2.4.1. A terhelti jogállás tartalmi és formai oldala	56
1.2.4.2. Kiterjesztett bírói jogvédelem	58
1.2.5. A Corpus Juris helye az integrációs skálán	59
1.3. A Corpus Juris utóöngéje: zöld könyv az Európai Ügyészség létrehozásáról	61
1.3.1. Az európai ügyész nyomozására vonatkozó elgondolás a zöld könyvben	62
1.3.2. A hatáskörgyakorlás és fórumválasztás	64
1.3.3. A kiterjesztett bírói jogvédelem továbbélése	66
1.3.4. A koncepció alakulásának lényege a zöld könyvben	70

1.3.5.	A zöld könyv nyomkövetési jelentése	72
1.4.	A leendő Európai Ügyészség eljárásának modelljogszabálya	75
1.4.1.	A modelljogszabályban vázolt koncepció	76
1.4.2.	A modelljogszabály terhelte vonatkozó rendelkezései	77
1.4.3.	A bírói jogvédelem metamorfózisa	78
1.4.4.	A hatáskörgyakorlás és fórumválasztás	80
1.5.	Az Európai Bizottság 2013. évi javaslata az Európai Ügyészség létrehozásáról	80
1.5.1.	A 2013. évi javaslat koncepciója	81
1.5.2.	Eljárási biztosítékok és a bírói jogvédelem	81
1.6.	Az 1. fejezet következtetései: Az Európai Ügyészség nyomozásaira – különösen a terhelti jogokra, a bírói jogvédelemre, a hatáskörgyakorlás és a fórumválasztás eljárási, garanciális oldalára – vonatkozó koncepció változása	85
2.	<i>A jogállami büntetőeljárás egyetemes követelményei az Európai Unióban</i>	87
2.1.	A jogállami büntetőeljárás és a tisztességes eljárás követelménye	87
2.2.	A tisztességes eljárás követelménye	90
2.2.1.	A tisztességes eljárás követelményéről általánosságban	90
2.2.2.	A tisztességes eljárás követelménye az Emberi Jogok Európai Egyezményében	91
2.2.2.1.	A fegyverek egyenlőségének elve	92
2.2.2.2.	A hatékony büntetőjogi védelemhez való jog	94
2.2.2.3.	A fordításhoz való jog	97
2.2.3.	A tisztességes eljárás követelménye az elsődleges uniós jogban (Alapjogi Charta) 98	
2.2.3.1.	A védelemhez való jog az Alapjogi Chartában	102
2.2.4.	A tisztességes eljárás követelménye a másodlagos uniós jogban	104
2.2.4.1.	A tisztességes eljáráshoz való jogról, a védelemhez való jogról és a hatékony jogorvoslatról szóló rendelkezések a 2017/1939 EU rendeletben	104
2.2.4.2.	A tisztességes eljáráshoz való jogról, a védelemhez való jogról és a hatékony jogorvoslatról szóló irányelvek	104
2.2.4.2.1.	Az irányelvekről általában	104

2.2.4.2.2. A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64 EU irányelv _____	107
2.2.4.2.3. A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2012/13 EU irányelv _____	108
2.2.4.2.4. A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló 2013/48 EU irányelv _____	109
2.3. A jogállami büntetőeljárás és a jogbiztonság követelményének viszonya	111
2.4. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Unió alapjogvédelmi „immunrendszerének” kapcsolódási pontjai _____	114
2.4.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az elsődleges uniós jogban _____	115
2.4.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a másodlagos uniós jogban _____	119
2.4.3. Az Európai Ügyészség Emberi Jogok Európai Egyezménye megsértéséért való felelősségének neuralgikus pontjai _____	121
2.5. A 2. fejezet következtetései: A jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjei és az „európai büntetőeljárás” jogállami sztenderdjei _____	126
3. A jogállami büntetőeljárás követelményeinek érvényesülése az Európai Ügyészség nyomozásaiban _____	129
3.1. A hatáskörgyakorlás problematikája vertikális kollízió esetén _____	130
3.1.1. A hatáskörgyakorlás szabályai a 2017/1939 EU rendeletben _____	130
3.1.2. A hatáskörgyakorlásra vonatkozó alaki szabályok vertikális kollízió fennállásakor _____	133
3.1.2.1. A hatáskörgyakorlás kapcsán keletkező vertikális kollízió feloldásának nehézségei esettanulmány példáján keresztül _____	135
3.1.3. A hatáskörgyakorlásra vonatkozó vertikális kollízió feloldásának alaki szabályaiban rejlő hiányosságok _____	137
3.2. Az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó hatályos koncepció, ideértve a fórumválasztást _____	139
3.2.1. A nyomozások irányításának belső rendszere _____	139

3.2.2.	A fórumválasztásról való egyoldalú döntés lehetősége _____	143
3.2.3.	A fórumválasztásról való egyoldalú döntés lehetősége a büntetőeljárás jogállamiságának kontextusában _____	147
3.3.	A bírósági felülvizsgálat rendszere az Európai Ügyészség nyomozásában	148
3.3.1.	A fórumválasztásról hozott döntés elleni jogorvoslat paradoxonjai _____	151
3.3.2.	A fórumválasztásról hozott döntés elleni jogorvoslat a terhelti oldal szemszögéből _____	154
3.3.3.	A terhelt jogorvoslathoz való jogának érvényesülése az Európai Ügyészség nyomozásában _____	155
3.3.3.1.	A megsemmisítés iránti eljárás _____	157
3.3.3.2.	Az előzetes döntéshozatali eljárás _____	158
3.3.3.3.	A nemzeti bíróságokon alapuló bírósági felülvizsgálat gyengeségei _____	159
3.3.4.	A bírósági felülvizsgálat rendszere a büntetőeljárás jogállamiságának kontextusában _____	162
3.4.	A terhelti jogok szabályozásával kapcsolatos dilemmák _____	163
3.4.1.	A terhelti jogállás definiálatlansága _____	165
3.4.2.	A terhelti jogok szabályozási módszere és következményei _____	167
3.4.2.1.	A terhelt iratbetekintéshez való jogának érvényesülése _____	170
3.4.2.2.	A fordításhoz való jog _____	174
3.4.2.3.	A hatékony büntetőjogi védelem ellátásának nehézségei az Európai Ügyészség nyomozásaiban _____	177
3.4.3.	A terhelti jogok szabályozásával kapcsolatos dilemmák a büntetőeljárás jogállamiságának kontextusában _____	180
3.5.	A harmadik fejezet következtetései: A jogállami büntetőeljárás egyes európai követelményeinek érvényesülése az Európai Ügyészség nyomozásainak hatályos konstrukciójában _____	184
3.6.	Az értekezés hipotéziseinek igazolása _____	186
4.	„Gyógyíthatatlan beteg?” A jogállami működés helyreállításának lehetőségei az Európai Ügyészség nyomozásaiban _____	192
4.1.	Kilátások a 2017/139 EU rendelet felülvizsgálatára – korlátozott lehetőségek a kodifikációs megoldásokra _____	193

4.2. Visszalépés a kollegiális modell felé – Eurojust 2.0	196
4.3. Az integráció előmozdítása – az „európai büntetőeljárás jog” irányába vezető úton	208
4.3.1. Az integráció szektorális mélyülése – az „Eurodefensor”	210
4.4. A negyedik fejezet következtetései: Az Európai Ügyészség nyomozásainak szabályozására vonatkozó koncepció jövőbeni változásának lehetséges irányai	213
<i>A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE</i>	216
<i>ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÉS HASZNOSÍTHATÓSÁGUK</i>	220
<i>A SZERZŐ MÁR MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI</i>	222
<i>FELHASZNÁLT IRODALOM</i>	225
Internetes források	225
Jogszabályok és a jogalkotáshoz kapcsolódó előkészítő dokumentumok és bírósági döntések	229
Hivatkozott szakirodalom	237

„A büntetőeljárásjognak mindig, mindenütt – ha csak nem akar a féktelen elnyomás eszközévé válni vagy a bűnöző tehetetlen bűnpártolójává lenni – kényes egyensúly megteremtésére kell törekednie. Biztosítania kell egyfelől a társadalmat arról, hogy felelősségre vonják azokat, akik büntetőtörvénybe ütköző módon szegték meg a társadalom normáit. Másfelől biztosítania kell a polgárokat, hogy a bűnözők elleni fellépés során a hatalom nem korlátozza a jogaikat alaptalanul és mértéktelenül, és nem zaklatja őket léptenyomon.”

(Király Tibor)

BEVEZETÉS

Az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) történelmében fordulópontot jelentett 2021. június 1. napja, ugyanis ekkor kezdte meg operatív működését az Európai Ügyészség (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO).¹ Az Európai Ügyészség az Unió szerve, önálló jogi személy.² A létrehozására vonatkozó első gondolatok az 1990-es években fogalmazódtak meg, majd az ezt követő évtizedekben evolválódtak és számottevő változásokon mentek keresztül. Az Európai Ügyészség létrehozása mellett szóló legfőbb érv az volt, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása ne a nemzeti büntető igazságügyi hatóságok által, hanem uniós szinten történjen.

A büntetőeljárások menetének szabályozása nem tartozik az Unió hatáskörébe, ezért az Európai Ügyészséget egy sajátos, kétszintű, hibrid modellben kellett létrehozni. Ennek működési modellje szerint a részes tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszereire, mint „tartópillérekre” épül egy nemzetek feletti – azaz szupranacionális – uniós ügyészi szerv, amely érdemi döntéseket hozhat a hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt a részes tagállamok nemzeti büntetőeljárásai szabályai szerint folytatott eljárásokban. Az Európai Ügyészség hatásköri elsőbbséget élvez az Unió pénzügyi érdekeit sértő és az ezekhez kapcsolódó bizonyos bűncselekmények esetén a nemzeti hatáskörigényekkel szemben, tehát a „saját” ügyében, de a részes tagállamok büntetőeljárás során igénybe vehető erőforrásait felhasználva nyomoz, emel vádat, majd képviseli a vádat a nemzeti bíróságok előtt. Ez a kevert viszonyrendszer jogi és intézményi oldalról egyaránt fennáll. Ahhoz, hogy az Európai Ügyészség a részes tagállamokban elkövetett bűncselekményeket képes legyen üldözni, a nemzeti büntető igazságszolgáltatást, különösen a büntetőeljárás jogokat az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlása esetére hozzá kell igazítani annak modelljéhez. A nemzeti jogrendszerek illeszkedése és

¹ Az Európai Bizottság sajtóközleménye.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2591 (2024. május 29.)

² Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, a Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.). 2017. október 31. HL 283/1. 3. cikk (1)-(2)

működőképessége önálló vizsgálódás tárgyát képezheti, a jelen értekezésnek nem képezi a részét. Az előbbiekből az következik, hogy a részes tagállamokban a nemzeti büntetőeljárások képe az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlása esetén szükségszerűen megváltozott, amely leginkább az eljárások nyomozási szakaszában szembetűnő. Amennyiben az Európai Ügyészség nyomoz, akkor bizonyos – elsősorban a jogállami büntetőeljárás követelményeit szolgáló – szabályok az uniós jogban találhatóak. Az Európai Ügyészség működését meghatározó uniós rendelet (a továbbiakban: 2017/1939 EU rendelet) több előírása vonatkozik ugyanis a nyomozások eljárási cselekményeire, a résztvevők jogaira és kötelezettségeire. A 2017/1939 EU rendelet a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó.

Napjainkban az euroatlanti jogi kultúrkörben elfogadott axióma, hogy az igazsághoz kizárólag jogállami keretek között, tisztességes eljárás útján szabad eljutni. Ez a bűnüldözés hatékonyságát korlátozhatja. A korlátozás nem öncélú, a lényege az emberi jogok védelme, különösen a terhelté, aki a büntetőeljárás koncentrált elszenvedője. Az igazság feltárása, a büntetőeljárás eredményessége és az alapvető jogok biztosítása közötti egyensúlyozás nehéz elvárás. Még a „tisztán” nemzeti keretek között folyó nyomozásokban sem mindig könnyű elérni és fenntartani a büntető igazságszolgáltatás rezilienciáját a túlkapasokkal szemben, amely a büntető igazságszolgáltatás minden szereplőjétől, legyen az a jogalkotó, a jogalkalmazó, a nyomozóhatóság, vagy az ügyész, fokozott és folyamatos odafigyelést igényel. Az Európai Ügyészség gondolatát, majd a megvalósítására kitalált koncepció által bejárt fejlődési utat az uniós pénzügyi érdekek védelme, az uniós egységet sértő csalások elleni hatékonyabb fellépés és a büntetőeljárás minél eredményesebb lefolytatása dominálta. A bűnüldözés-centrikus szemléletmódot az Európai Ügyészséget szabályozó uniós jogba épített garanciális rendelkezésekkel törekedtek ellensúlyozni.

Az Európai Ügyészség jogállami működésének elengedhetetlen feltétele volna az „európai büntetőeljárási jog” megléte. Ez azonban még nem adott, amely mögött történeti és jogpolitikai okok húzódnak. Az elméletben koherensnek látszó szisztéma 2021. június 1. után életre kelt, a sérülékenysége pedig napjainkban, immáron valódi bűnügyek nyomozásaiban mutatkozik meg.

Az értekezés négy fejezetből áll. Az első fejezet a múltra fókuszál és az abban foglalt retrospektív kitekintést összehasonlítási alapként szánom. Bemutatom az Európai Ügyészség nyomozásainak szabályozására vonatkozó gondolat változását és felvázolom azt a fejlődési ívet, amely a kezdeti koncepcióktól a hatályos konstrukcióig vezet. Ez jelenti a kiinduló pontját annak, hogy milyennek képzelték korábban az európai ügyészi szerv működését, s azon belül a büntetőeljárás jogállamiságát szolgáló garanciális rendelkezéseket. A főbb területeket a hatáskörgyakorlás, a nyomozás lefolytatása, a fórumválasztás, a terhelti jogállás és a terhelt jogainak rendezése, valamint a bírósági felülvizsgálat képezik. A fejlődési út fontosabb állomásainál történő elidőzésnek az értekezés harmadik fejezetében és a hipotézisek megválaszolásánál is jelentősége lesz. A történelmi perspektívába helyezés, a „honnan-hová” bizonyítja, hogy az értekezésben vizsgált területek jó részén a maihoz képest gyökeresen eltérő volt a kiinduló koncepció. A második fejezetben összegyűjtöm, rendszerezem és értelmezem azokat a követelményeket, amelyek érvényesülése nélkül az európai konszenzus szerint nem beszélhetünk jogállami büntetőeljárásról. Az e követelményeknek való megfelelés képezi a jogállami büntető igazságszolgáltatási rendszerek közhatalmi önkénnyel szembeni rezisztenciájának alapját. S minthogy a jogállam és az alapvető jogok fogalmi az Unióban a nemzeti jogtól függetlenül, önállóan is értelmet nyertek, ezért ebben az összefüggésben nincs jelentősége, hogy a közhatalom a legitimitását az állami szuverenitásra, vagy a szuverenitások magjaitól távolabb álló integrációra, az uniós *ius puniendi* „szilánkjaira”³ vezeti vissza. A követelmények közül azokra fókuszálok, amelyek az értekezésben vizsgált területeken lényegesek, így foglalkozom a tisztességes eljárással, a fegyverek egyenlőségével, a bírósági felülvizsgálathoz és a hatékony jogorvoslathoz való joggal, a hatékony büntetőjogi védelemhez, az iratbetekintéshez és a fordításhoz való joggal.

A harmadik fejezetben az Európai Ügyészség nyomozásában alkalmazandó uniós jog sebezhetőségi vizsgálatát végzem el, és az általam tanulmányozott területeken feltárom a legfontosabb rizikófaktorokat. A 2017/1939 EU rendelet szabályai nem

³ Karsai Krisztina: Az alapelvek rendszere az európai büntetőjogban. MTA doktori értekezés. Szeged. 2015.16.

tagállamspecifikusak, mindenhol azonos módon kell, hogy érvényesüljenek. Önmagában az Európai Ügyészség nyomozásainak elemzése rendkívül szerteágazó terület, amely még egy doktori értekezés kereteit is képes szétfeszíteni. Ezért a jogállami büntetőeljárás szempontjából kulcsfontosságú néhány területre szűkítettem a vizsgálódásaimat. Ezek mindegyike kiemelt jelentőségű a terhelt jogainak biztosításához. A fő területek szabályozását elsősorban nem materiális, hanem formális megközelítésből elemzem, miközben arra keresem a választ, hogy az uniós jogalkotó által a tisztességes eljárás érdekében kialakított elméleti struktúra a konkrét nyomozásokban hogyan realizálódhat. Az értekezésben alkalmazott módszertannal végzett elemző-értékelő vizsgálat felszínre hozta azokat a vulnerabilitási tényezőket (szabályozási rések, jogintézmények közötti diszharmóniák stb.), amelyek igazolják a hipotéziseket. Egyáltalán nem szükségszerű a tisztességes eljárás és a terhelt jogainak sérelme az Európai Ügyészség nyomozásában. A premisszám az, hogy ennek az elméleti lehetősége fennáll, a gyakorlati lehetősége nem kizárható. Az a meggyőződésem, hogy egy jogállamisági szempontból reziliens szabályozásnak már elméleti szinten reagálnia kell önmaga sebezhetőségeire.

A negyedik fejezetben tágabb kontextusban, a jogpolitikai aspektusok erőteljesebb megjelenítése mellett, kísérletet teszek néhány lehetséges jövőbeni kimenetel bemutatására. Hack Péter szerint többen vallják azt az álláspontot, hogy a tudomány szerepe a tárgykörébe tartozó tények és adatok minél pontosabb összegyűjtése, a szóba jöhető alternatívák leírása, de a konkrét javaslatok megfogalmazásától való tartózkodás. Hack úgy látja, hogy a tudomány feladata nem csak a helyzetleírás, hanem a helyzetből adódó lehetséges következmények megfogalmazása is egyben.⁴ Magam is egyetértek Hack álláspontjával, ezért óvakodom attól, hogy jogpolitikai megoldásokat keressek, így tehát kategorikus módosítási javaslatokat sem fogok megfogalmazni. Bemutatok azonban néhány jövőbeni scenáriót, amelyek bekövetkezésével az álláspontom szerint reálisan számolni lehet, és kitérek azok lehetséges következményeire.

Célom, hogy az értekezés végére nyilvánvalóvá váljanak azok az oki tényezők, amelyek miatt úgy vélem, hogy a kodifikációs megoldás csak korlátozott eredményekkel

⁴ Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége. Magyar Közlöny Lap- És Könyvkiadó Kft. Budapest. 2008.

kecsegtet, és érdemi megoldás csak az „európai büntetőeljárési jog” megszületésétől, vagy az európai büntetőjog integrációs skálán történő valamilyen irányú elmozdulásától várható.

A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKOLÁSA

Az európai integráció kezdetét 1957-től, az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó szerződések aláírásától szokás számolni. Ettől az időponttól fogva az együttműködés szektorálisan szélesedik, vertikálisan mélyül és horizontálisan bővül.⁵ Ez a trend együtt jár azzal, hogy az Unió a különböző szakpolitikákon keresztül a területén élő emberek mindennapjaira egyre nagyobb és érezhetőbb hatást gyakorol. Az Uniót a tagságát képező szuverén államok ruházzák fel hatáskörökkel. Vannak olyan területek (például a büntető igazságszolgáltatás vagy a nemzetbiztonság), amelyeket az államok a szuverenitásuk szempontjából kritikusnak minősítenek. Ezeket integrációrezisztens területeknek is nevezik.⁶ A többi szakpolitikához képest ezeken vontatottabban és óvatosabban halad az együttműködés mélyítése, a közös intézmények csak nehézkesen formálódó politikai kompromisszumok árán tudnak kialakulni.

Az Európai Ügyészség megalapításához vezető folyamat három különböző kontextusból közelíthető meg, amelyek között nem lehet éles választóvonalat húzni. Az első a tagállamok bünyői együttműködése és az erre irányuló, szinte természetesnek mondható állami törekvés, amelyben az Unió komoly vívmányokkal rendelkezik. A második az önálló európai büntetőjog kialakulása. A harmadik az Unió pénzügyi érdekeinek büntetőjogi eszközökkel történő védelme. Ahogyan említettem, az előbbieket szorosán összekapcsolódnak egymással, amelyet a következő példa kiválóan szemléltet. A büntetőjog európaizálódásának legerősebb kapaszkodóját az integrációs érdek jelentette, ami legegyszerűbben két irányból közelíthető meg. Egyfelől az európai együttműködés célja és „artériája” a gazdaság. Az egész integrációtörténet középpontjában mindig is a közös piac állt, ami egy olyan tény, amelyen az sem változtat, hogy a mai viszonyok között az Unió már jócskán meghaladta a gazdasági

⁵ Frank Schimmelfennig, Berthold Rittberger: Theories of European integration. Assumptions and hypotheses. In: Jeremy Richardson (szerk.): European Union: Power and Policy-Making. Routledge kiadó. Abingdon. 2006. 74.

⁶ Szűts Márton: Büntetőjogi integráció az Európai Unióban. Külgazdaság. Jogi Melléklet. 11. 2001. 127.

integráció állapotát. Másfelől még a gazdasági integráció szakaszában kialakult egy szupranacionális jogrend és intézményrendszer, amely olyan saját érdekekkel és értékekkel rendelkezik, amelyek a tagállami jogtárgyvédelem körén kívül esnek.⁷ Ilyen az Unió pénzügyi érdeke. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) először 1976-ban tett javaslatot az Európai Közösség alapító szerződéseinek olyan irányú módosítására, amely a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmére vonatkozó közös szabályok elfogadását tette volna lehetővé.⁸ Bár a javaslat akkor elbukott, ez tekinthető az európai büntetőjog „fogantatásának”. Az európai büntetőjog magját az integráció pénzügyi érdekeinek büntetőjogi eszközökkel történő védelme képezi. Az európai pénzügyi érdekek védelmére irányuló elmúlt, körülbelül fél évszázados fejlődési útnak – vö. 1976-tól a mai napig – az anyagi jogi mellett az eljárásjogi kodifikáció és a nem jogi intézményrendszer kiépítése is részét képezte, csak úgy, mint az adminisztratív (közigazgatási) jellegű eszközök megalkotása. Napjainkra az európai büntetőjog elszakadt az eredeti gyökereitől és jóval szélesebb területet ölel fel, mint az európai

⁷ Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Doktori értekezés. Szeged. 2004. 37.

⁸ Draft for a Treaty I. 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 of the Communities and the prosecution of infringements of the provisions of those Treaties II. amending the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the liability and protection under criminal law of officials and other servants of the European Communities. A Bizottság által a Tanácsnak benyújtva 1976. augusztus 10. napján. 1976. szeptember 22. HL C 222

pénzügyi érdekek védelme, melyet alátámaszt az ún. euróbűncselekmények köre.⁹ Az uniós pénzügyi érdekek védelme és az európai büntetőjog végül lassan elváltak egymástól, viszont a két halmaz közös metszeteként fennmaradt a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelme és itt helyezhető el maga az Európai Ügyészség is.

Az Európai Ügyészség az európai pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmének evolúcióját bemutató képzeletbeli függvény inflexió pontja. A létrejötté messze túlmutat az uniós pénzügyi érdekek védelmén, mert az európai büntetőjog más területeire és az európai bűnügyi együttműködésre is jelentős hatást gyakorol. Integrációtörténeti, jogtörténeti és politikai értelemben egyaránt mérőföldkő. Az Európai Ügyészséget megelőzően szupranacionális ügyészi legfeljebb a föderális berendezkedésű államokban vagy a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetekben lehetett szó. Az Európai Ügyészség jelentőségét mutatja az általa keltett politikai megosztottság is, az, hogy nem csak a jogtudomány érdeklődésére tart számot, de visszatérő „szereplője” az integráció jövőbeni irányairól szóló vitáknak. Meggyőződésem, hogy nem túlzás, ha az Európai Ügyészségre történelmi fejleményként tekintünk, amely az uniós pénzügyi érdekek védelmét, az európai büntetőjogot és az uniós bűnügyi együttműködést is új megvilágításba helyezi.

Az Európai Ügyészség az európai integráció és jog történelmi dimenziójában fiatal képződménynek mondható, amelynek jelentőségéből kiindulva indokolt a tudományos alapon történő vizsgálata. Az Európai Ügyészség céljai és feladatai a bűnüldözés köré összpontosulnak, amelyet jogi eszközök segítségével képes ellátni. Ezért a tudományos

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (1) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezek a bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. Ezekre szokás euróbűncselekményként utalni. Így nevezi ezt a bűncselekményi kört például Csonka Péter és Oliver Landwehr: 10 Years after Lisbon – How “Lisbonised” is the Substantive Criminal Law in the EU? *Eucrim*. 4. 2019. 261-267.

értékelés terhe az állam- és jogtudományokra és más bűnügyi tudományokra, mint határtudományokra nehezedik. A bűnüldözéssel kapcsolatos uniós jog a nemzetközi tudományos vérkeringésben kiaknázatlan területnek számít. Ez a megállapítás az Európai Ügyészségre fokozottan érvényes. A téma feldolgozása az uniós joggal, a büntetőeljárás joggal és a nemzetközi bűnügyi együttműködés jogával foglalkozó magyarországi kutatók körében nem gyakori, amit a publikációk alacsony száma bizonyít. Mivel Magyarország 2024-ben nem vesz részt az Európai Ügyészség létrehozására irányuló megerősített együttműködésben, ezért a büntető igazságügyi rendszerünkre gyakorolt hatása kevésbé érzékelhető a mindennapokban.

Az értekezés célja, hogy újszerűségével a hazai tudományos diskurzushoz hozzáadott-értéket képviseljen. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy ez az újszerűség számos kockázatot rejt magában, amelyek leginkább a korlátozott mennyiségű forrásanyag rendelkezésre állásából fakadnak. A témának van létjogosultsága, hiszen folyamatosan növekszik azoknak a tanulmányoknak és szakmai rendezvényeknek a száma, amelyek az Európai Ügyészség nyomozásaiban aktív szereplők és a jogalkalmazók (ügyészek, védők stb.) tapasztalatcseréjét szolgálják. Ezekon a platformokon megfogalmazott aggályok mellett, hogy a témaválasztásban inspiráltak, szolid bázisát képezik az értekezés forrásanyagának. Végül, a szubjektív indokok között kell megemlítenem, hogy kihívásként tekintettem a gyakorlatban megfogalmazott súlyos kritikák jogi gyökereinek feltárására, rendszerbe foglalására és a tudományos módszertani szabályok következetes alkalmazása mentén történő feldolgozására. Személyesen motivált, hogy a munkám eredményével hozzá tudjak járulni az Európai Unióval, az európai büntetőjoggal és az Európai Ügyészséggel kapcsolatos hazai tudomány fejlődéséhez és az általános ismeretanyag bővüléséhez.

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Az Európai Ügyészség kialakulásának története 1995 és 2017 közé tehető. 1995-ben az európai büntetőjogi egyesületek elnökei Olaszországban gyűltek össze. Ezen a találkozón fogalmazódott meg a gondolat, hogy egy európai jogi terület keretei között kellene kidolgozni az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmét. A Bizottság a francia *Mireille Delmas-Marty* professzor által vezetett szakértői csoportot bízta meg a feladattal, amely 1997-ben mutatta be a tanulmányát, ami *Corpus Juris*¹⁰ néven vált ismerté.¹¹ A *Corpus Juris*nak büntetőeljárás tárgyú rendelkezések is a részét képezték, ezek között volt szó az európai területiség elvéről, a bírósági felülvizsgálat fontosságáról, a kontradiktórius eljárás elvéről stb. A szerzők az európai területiség elve alatt mutatták be a független európai ügyész¹² ötletét, aki Brüsszelben kerülne elhelyezésre és irányítaná a tagállamok fővárosaiban tevékenykedő delegáltjait. Az értekezés későbbi részében erre még bővebben kitérek, a tudományos probléma megfogalmazása szempontjából azonban már most szükséges felvetnem, hogy a *Corpus Juris*ban kidolgozott modell az egész akkori európai jogi területre kiterjedő olyan ügyészi szervvel számolt, amely a nyomozásait egységes szabályok alapján folytatta volna. A nemzeti jogoknak ebben a szisztémában kiegészítő (szubszidiárius) szerepet

¹⁰ Mireille Delmas-Marty: *Corpus Juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*. Economica. Párizs. 1997.

¹¹ Francesco De Angelis: *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future*. *Eucrim*. 4. 2019. 272-276.

¹² Az Európai Ügyészség eredeti koncepcióiban keverednek az európai ügyészre, mint tisztviselőre, az európai ügyészi szerve vagy Európai Ügyészségre, mint intézményre való utalások. Előfordul az is, hogy az Európai Ügyészségre, mint entitásra kisbetűvel, „európai ügyészségként” hivatkoznak. A kezdeti útkeresés alatt még nem volt kiforrott, hogy a nemzetek feletti vádhatóság Európai Ügyészség név alatt és önálló szervként jön létre, feltehetőleg ennek tudható be az elnevezés kapcsán tapasztalható „kakofónia”. Az értekezés első fejezetében magam is többféle kifejezéssel utalok vissza az Európai Ügyészségre, az éppen elemzett koncepció szóhasználatát követve.

szántak.¹³ Az Unió történetében a Corpus Juristól az Európai Ügyészség megalakításáig eltelt hozzávetőleg két évtizedben végbement számottevő változások a tagállami érdekérvényesítés és az összetett alkufolyamatok az európai vádhatóság kezdeti koncepcióját „felpuhították”. A Bizottság abból indult ki, hogy az Unió költségvetése *sui generis* annak védelme a nemzeti érdekektől elkülönülő európai érdek. Ezzel szemben a tagállamok féltették a nemzeti szuverenitásukat és aggódtak a büntetőjog nemzeti sokféleségének sérelme miatt, ezért egy kormányközibb együttműködésen alapuló rendszer mellett álltak ki. A 2017-ben bemutatott eredmény a jelenlegi, mondhatni kompromisszumos forma lett. A 2017/1939 EU rendelet az Európai Ügyészséget egy komplex, a centralizált és a decentralizált szinteket összefésülő konstrukcióban hozta létre, amely szem előtt tartja, hogy a lehető legkisebb mértékben avatkozzon be a tagállamok jogrendjébe és intézményi struktúrájába.¹⁴ Az Európai Ügyészség nyomozásait főszabály szerint a tagállamokban található delegált európai ügyészek végzik, akik a 2017/1939 EU rendelettel, a rendelet hatálya alá nem tartozó kérdésekben a nemzeti joggal összhangban járnak el. Ahogyan arra már utaltam, és azt a későbbiekben részletesen elemzem, a 2017/1939 EU rendelet a nyomozásra vonatkozó eljárási természetű rendelkezéseket illetően igen szűkszavú (politikai okait lásd fentebb), és ez elmondható a tisztességes eljárást garantáló rendelkezésekről is, amelyek a preambulumon kívül mindössze az eljárási biztosítékok címet viselő fejezetben jelennek meg. Azonban azzal, hogy néhány alapelvi szintű rendelkezést szupranacionális szintre emelt, az uniós jogalkotó a részes tagállamok jogvédelmi szintjei közötti különbségek áthidalására és egy koherens garanciarendszer létrehozására tett kísérletet. Egyúttal arra, hogy előbbi segítségével ellensúlyozza az Európai Ügyészségről szóló tárgyalások során mindvégig túlsúlyban lévő bűnüldözéscentrikus attitűdöt.

A tudományos probléma lényege abban áll, hogy az Európai Ügyészség nyomozásainak az eredeti, jogegységesítésen alapuló elgondolásához képest a hatályos és részleges jogközelítésre épülő modellje olyan immanens sérülékenységeket hordoz magában, ami

¹³ Simone White: EC Criminal Law: Prospects for the Corpus Juris. *Journal of Financial Crime*. 5. évf. 3. szám. 1998. 226.

¹⁴ 2017/1939 EU rendelet (12)

kétségesse teszi, hogy az uniós szabályozás megfelel-e a jogállami büntetőeljárásra vonatkozó európai sztenderdeknek. Konkrétabban, a hatályos uniós jog biztosítja-e az Európai Ügyészség nyomozásában a tisztességes eljárás követelményeit, így a terhelt részére az alapvető jogi garanciákat.

A tudományos probléma körülményét több körülmény segíti, illetve nehezíti. Ezek megfogalmazása azért lényeges, mert egyúttal rögzítik az értekezés kereteit, ezért itt foglalkozom velük.

- Jól körülhatárolhatók és összegyűjthetők azok a nemzeti jog feletti jogforrásokban található normák, amelyek a jogállami büntetőeljárás és a tisztességes eljárás követelményeit fejezik ki. A büntető igazságszolgáltatásban a jogállamiság szempontjából kulcsfontosságú elveket rögzítő nemzetközi és uniós jogforrások köre zárt. Az univerzális büntetőeljárás alapelvekről, a tisztességes eljárás garanciáiról és a terhelti jogokról kiterjedt szakirodalom áll a kutató rendelkezésére, valamint többnyire elérhetők a jogértelmezés és jogalkalmazás végtermékei (például a nemzetközi bírói fórumok precedens értékű döntései stb.). A tudományos problémánál abból a premisszából indulok ki, hogy a büntetőeljárások jogállamiságára nézve létezik egy olyan közös európai sztenderd, amelyet egyébként minden tagállam követendőnek tart. A közös európai sztenderd egyes alkotóelemeit illetően a „küszöbértékeket” (*threshold*) a tagállamok által elfogadott nemzetközi jogi normák, az uniós jog, valamint az ezek értelmezésére hatáskörrel rendelkező Emberi Jogok Európai Bírósága (*European Court of Human Rights*, ECtHR) és az Európai Unió Bírósága (*Court of Justice of the European Union*, CJEU) ítélkezési gyakorlatai hordozzák.
- Az Európai Ügyészséget a 2017/1939 EU rendelet kötelezi a jogállamiság elvének tiszteletben tartására.¹⁵ Ebben a kontextusban a jogállamiság elve már nem a részes tagállamok jogállamiságából vezethető le, nem függhet a tagállamok jogállamiságától és nem is értelmezhető állami keretek között. Az Európai Ügyészség nyomozásainak egyrészét a tagállamoktól elkülönülő, szupranacionális dimenzióban és autonóm módon értelmezhető jogállami követelményrendszernek

¹⁵ 2017/1939 EU rendelet 5. cikk (2)

kell megfelelnie. Az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó koncepcióban található garanciák szintjének legalább a közös európai sztenderdet el kell érnie. Egyébiránt a közös európai sztenderdek – a belső jogállamisági követelményrendszereik mellett – a tagállamoknak is meg kell felelniük.

- Az Európai Ügyészség nyomozásai a részes tagállamok joga szerint folynak, s mivel a jogrendszerek különböznek egymástól, ezért látszólag nehézkesnek tűnhet általános következtetések levonása anélkül, hogy a tagállami jogokban elmélyülnénk. Horvátországban például a korrupció és a szervezett bűnözés elleni tevékenységet folytató speciális ügyési szerv, az USKOK (*Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*) keretei között működő delegált európai ügyészek a horvát büntetőeljárás jogának megfelelően járnak el.^{16,17} A Szlovák Legfőbb Ügyészségen található szlovák delegált európai ügyészek¹⁸ a szlovák jogot követik. Úgy tűnhet tehát, hogy a terhelt jogait a horvát és a szlovák nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerekbe épített garanciák kellően biztosítják. A kutató ennél a pontnál akár elégedetten hátra is dőlhetne, hiszen a részes tagállamokban a büntető igazságszolgáltatási rendszerek feltehetőleg szavatolják a jogállami büntetőeljárás, ideértve a tisztességes eljárás követelményeit. Az Európai Ügyészség nyomozásainak ilyen irányú vizsgálatához csak a kutatás fókuszát kell a tagállami jogrendszerek szintjére, azaz „lentebb” vinni. Ez a feltevés azonban több okból téves és félrevezető. Először is, az Európai Ügyészség egy önálló, nemzetek feletti szerv, ezért a *vertikális kapcsolódása* a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerekkel, amely leginkább a hatáskörgyakorlás körüli problémákban ölt testet, a terhelt oldaláról rögtön felvet a jogállamisághoz kapcsolódó követelményeket (például a jogbiztonság és előreláthatóság kritériumai stb.). Egy szlovák terheltnek (és a védőjének) ugyanis tudnia kell, hogy az adott ügyben mikor fog a szlovák nemzeti

¹⁶ Marin Bonačić: Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski zahtjevi i moguća rješenja. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu. 2. 26. 2019. 655-667.

¹⁷ Uredi i odjeli USKOK-a (ford.: Az USKOK irodái és osztályai). <https://uskok.hr/hr/uredi-i-odjeli-uskok> (2022. január 13.)

¹⁸ Kontaktné údaje a pôsobnosť EPPU (ford.: Az EPPU elérhetőségei és hatásköre) <https://www.genpro.gov.sk/kontaktne-udaje-na-europsku-prokuraturu-epu/> (2024. május 15.)

hatóságok helyett az Európai Ügyészség eljárni, hiszen attól az időponttól kezdve, hogy a nyomozást már nem a nemzeti hatóság végzi, az egyes cselekményekre eltérő szabályok vonatkozhatnak és megváltoznak a büntetőjogi védelem biztosítása szempontjából lényeges körülmények. Ezért az sem mindegy, hogy a terheltnek van-e joga vitatni a hatáskörgyakorlásról hozott döntést. A kérdések megválaszolásához nem elegendő a részes tagállamok jogrendszereit vizsgálni, a válasz eredendően az uniós jogban keresendő.

Másodszor, az Európai Ügyészség létrehozásának egyik fő indoka az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények határon átnyúló jellege volt.¹⁹ A határon átnyúló bűncselekmények esetén, ha bűnügyi együttműködésre kell, hogy sor kerüljön, akkor az érintett részes tagállamok jogrendszerei *horizontális kapcsolatba* kerülnek egymással. A korábbi példa alapján, ha az Európai Ügyészség olyan bűncselekmény miatt nyomoz, amelynek egyes tényállási elemei Horvátországban, míg mások Szlovákiában valósultak meg, akkor választania kell, hogy a nyomozást a szlovák vagy a horvát delegált európai ügyész végezze. Ez a választás a nyomozás során alkalmazandó jogot determinálja, amelynek ismerete elengedhetetlen a terhelt védekezése érdekében. Ki és milyen szabályok mentén dönti el, hogy melyik tagállamban emeljenek vádat? Támadható-e a fórumválasztásról szóló döntés a terhelt oldaláról? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához nem elég a részes tagállamok jogrendszereit ismerni, a válasz az uniós jogban keresendő.

Harmadszor, az Európai Ügyészség nyomozásában eljáró delegált európai ügyész és az őt felügyelő európai ügyész mindenekelőtt az uniós jogot kell, hogy referenciapontnak tekintse – ahogyan arra a 2017/1939 EU rendelet explicit módon utal²⁰ – és csak akkor alkalmazhatják a nemzeti jogot, ha az adott kérdés nincs magasabb szinten szabályozva. Az értekezés szempontjából releváns problémákra, így például a gyanúsítottak és vádlottak jogaira vagy a bírósági felülvizsgálatra a 2017/1939 EU rendelet tartalmaz előírásokat. Ha tehát – a fenti példánál maradva – a

¹⁹ Európai Bizottság: Javaslat A TANÁCS RENDELETE az Európai Ügyészség létrehozásáról. Brüsszel. 2013. június 17. COM (2013) 534 final. 11.

²⁰ 2017/1939 EU rendelet (30)

szlovák terhelt a 2017/1939 EU rendelet 41. cikkének (1)²¹ bekezdésében található kógens rendelkezésére hivatkozva azt állítja, hogy a nyomozás során sérül az Unió Alapjogi Chartájában²² lefektetett – és az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában értelmezett – hatékony jogorvoslathoz való joga, akkor ennek az elbírálására ugyancsak az uniós jog alapján kerülhet sor.

Összefoglalva, az Európai Ügyészség nyomozásairól a részes tagállamok jogrendszerétől függetlenül is tehetők nem tagállami jog specifikus megállapítások, amelyekből általános következtetések vonhatók le. Az értekezés nem összehasonlító jogi mű, a kutatásnak nem célja és nem előfeltétele, hogy a részes tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszereit részleteiben elemezze. Az értekezésben használt büntetőeljárás *terminus technicus* ezért nem az egyes tagállamok jogrendszerei alapján, hanem egy uniós, neutrális fogalmi közegben értelmezendő.

- Az Európai Ügyészség az Unió büntető igazságügyi együttműködésében részt vevő első olyan uniós szerv, amelyet kényszerítő hatalommal (*coercive power*) ruháztak fel.²³ A kényszerítő hatalom gyakorlásához szükséges legitimitást az uniós szerv csak áttételesen meríti az állami szuverenitásból, pont annyira, amennyire maga az Unió is a tagállamai szuverenitásából építkezik (hatáskör-átruházás elve²⁴). A kényszerítő hatalom legerőteljesebben a nyomozásokban és a vádmonopólium gyakorlásában mutatkozik meg. Az Európai Ügyészség tevékenysége ugyanis nem korlátozódik a nyomozásra, vádat emel a nemzeti bíróságok előtt, majd képviseli a bírósági eljárás során.²⁵ Az értekezésben megfogalmazott tudományos problémát a nyomozásra összpontosítva tanulmányozom. A nyomozásnak nincs egységes

²¹ „Az Európai Ügyészség a tevékenysége során teljeskörűen tiszteletben tartja a gyanúsítottak és a vádlottak számára a Chartában biztosított jogokat, többek között a tisztességes eljáráshoz való jogot és a védelemhez való jogot.”

²² Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 2012. október 26. HL C 326/391

²³ Csonka Péter: Establishment of the European Public Prosecutor's Office. http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf (2024. január 8.) 88.

²⁴ A hatáskör-átruházás elve. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:conferral> (2024. január 8.)

²⁵ 2017/1939 EU rendelet (63)

meghatározása, ennek ellenére a fogalom visszatérően jelenik meg az uniós jogban. Az értekezés koherenciája érdekében a fogalommeghatározások között kísérletet teszek egy saját definíció megalkotására, amelyben a nyomozás kezdőpontját a hatáskörgyakorlásról, a végpontját a vádemelésről szóló döntések képezik.

- A gyakorlati tapasztalatok a tudományos probléma feltárásához nélkülözhetetlenek. A bevezető részben már utaltam rá, hogy egyre több olyan információ lát napvilágot, amelyek az Európai Ügyészség működése körében rejlő jogállamisági kihívásokra hívják fel a figyelmet. Az Európai Ügyészség – a kézirat lezárásának időpontjában – három éve működik, viszont már most körvonalazódni látszik, hogy e kihívások mögött koncepcionális okok húzódnak. A tudományos probléma feltárását nem segíti, hogy az Európai Ügyészség genezisének ebben a szakaszában a létjogosultsága igazolásáért és az infrastrukturális feltételeinek (humán erőforrás, anyagi források) javításáért küzd²⁶, ami sikerkommunikációra predesztinál, ez pedig nem kedvez a kritikus önvizsgálatnak, különösen, ha azt a széles nyilvánosság bevonásával végzik.
- A tudományos probléma egy időintervallumban fennálló állapot szerint mutatható ki. Ennek az intervallumnak a kezdő időpontja a 2017/1939 EU rendelet hatályba lépésének időpontja, a végpontja az értekezés kéziratának lezárása. A megállapításaim ebben az időszakban hatályos jogszabályok alapján érvényesek. Az Unióban bekövetkező változások intenzitása történelmi léptékben mérve is magas, amely hatványozottan igaz a kétezres évek turbulens második évtizedére. Ezért tudományos felelősséggel nem vonható le megalapozott következtetés arra vonatkozóan, hogy akár a közelebbi (néhány év), akár a távolabbi jövőben (néhány évtized) milyen irányban fejlődik tovább az Európai Ügyészség. Az Unió a büntető igazságügyi területén most a túlzott harmonizációt mellőző, együttműködésekre épülő fázis és egy jóval erőteljesebb büntető anyagi- és eljárásjogi harmonizációban

²⁶ Cornelia Riehle: EPPO Requests Budget Increase. Eucrim. 2024. április 1. <https://eucrim.eu/news/epo-requests-budget-increase/> (2024. május 5.); Carlo Martuscelli, Paola Tamma: Europe's sheriff has Brussels in her sights. 2023. március 3. <https://www.politico.eu/article/laura-codruta-kovesi-european-public-prosecutors-office-crime-fund/> (2024. január 20.)

testet öltő valódi integrációs szakasz közötti átmenetben van.²⁷ Ebből a transzformációs periódusból bármilyen irányú elmozdulás sorsdöntő változással jár az Európai Ügyészségre, de magára az európai büntetőjogra is.

- Végezetül, a tudományos probléma feltárását nehezíti, hogy az Európai Ügyészséggel kapcsolatos diskurzus erősen átpolitizált és gyakran esik áldozatul a föderalisták és a szuverenisták Európa jövőjéről vívott csatározásának.²⁸ Ezért tartom fontosnak kiemelni, hogy az értekezés semmilyen politikai értékállalást nem tükröz, ahogyan nem célja állást foglalni sem egyik, sem másik vélemény mellett, vagy ellen. Néhol elkerülhetetlen volt a politikai folyamatokra utalni a perspektivikus helyzetkép felrajzolásához. Ilyenkor a lehető legnagyobb mértékben a tényekre hagyatkoztam.

²⁷ Jörg Monar: Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? Perspectives on European Politics and Society. 3. 14. 2013. 2013. szeptember 27. 339-356.

²⁸ Pokol Béla: Szuverenisták kontra föderalisták. Századvég Kiadó. Budapest. 2020.

KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

- A 2017/1939 EU rendeletnek az Európai Ügyészség nyomozásaiban alkalmazandó, bizonyos eljárási természetű rendelkezései normatívan üres fogalmakat használnak, nem kellően részletezettek, továbbá hiányzik a terhelti jogok homogén katalógusa.
- A 2017/1939 EU rendeletben az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlására és a fórumválasztásra vonatkozó szabályokban nincs biztosítva a terhelt jogorvoslathoz való joga. Az Európai Ügyészség határon átnyúló ügyben folytatott nyomozásaiban nehézségekbe ütközik a terhelt hatékony büntetőjogi védelme. Előző okokból kifolyólag az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó uniós jog a maga teljességében nem felel meg a jogbiztonság és a fegyverek egyenlősége elveinek, amelyek a jogállami büntetőeljárás alapvető követelményei az Európai Unióban.
- A hipotézisekben megfogalmazott problémák nem a 2017/1939 EU rendelet kodifikációs mulasztásaira vezethetők vissza, ezáltal jogalkotási eszközökkel nem háríthatók el, a legfőbb oki tényező az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó szabályrendszer jogegységesítés és a jogközelítés stádiumai közötti megrekedése, ami csak (jog)politikai úton orvosolható.

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

Az első fejezet célja bemutatni az Európai Ügyészségre és az általa folytatandó nyomozásra vonatkozó koncepció változását. A Corpus Juristól kezdve a 2017/1939 EU rendeletig többféle elgondolás is napvilágot látott, amelyeknek a megismerése és értékelése a hipotézisben megfogalmazott problémák mögöttes okainak megértéséhez fontos. A hangsúlyt az Európai Ügyészség korábbi, javaslatok szintjén felmerült konstrukcióinak átfogó módon és bennük a nyomozásra vonatkozó jogállamisági relevanciájú rendelkezések részletezett formában történő bemutatására helyeztem.

A második fejezet célja összegyűjteni, rendszerezni és megmagyarázni azokat a követelményeket, amelyeknek az érvényesülése elengedhetetlen ahhoz, hogy jogállami büntetőeljárásról beszélhessünk. Az Unióban ez a követelményrendszer az Emberi Jogok Európai Egyezményéből²⁹, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának egyezményt értelmező ítélkezési gyakorlatából, valamint az Unió belső alapjogvédelmi mechanizmusából vezethető le. Az utóbbi részeként az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bíróságának a Chartát értelmező tevékenysége emelendő ki. Külön kitérek a strasbourgi és az uniós jogvédelmi mechanizmusok kapcsolatára. Amellett érvelek, hogy a két jogvédelmi rendszer követelményei egy homogén halmazban egyesülnek, amely ugyan a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból gyökerezik, de többé már nem függ a tagállamok belső jogától. Az egyes követelményekben benne foglaltatik egy olyan egyetemes küszöbszint, amely kijelöli a büntetőeljárás jogállamiságának európai sztenderdjeit. Egy „európai büntetőeljárásnak” legalább az európai sztenderdeknek meg kell felelnie.

A harmadik fejezetben a 2017/1939 EU rendelet – előző fejezetben vázolt – európai sztenderdek való megfelelésvizsgálatát végzem el. Elemzem a 2017/1939 EU rendelettel létrehozott konstrukciót a tisztességes eljárás, a fegyverek egyenlőségének, a védelemhez való jog, az iratbetekintéshez való jog, a fordításhoz való jog, a hatékony jogorvoslathoz való jog követelményei vonatkozásában és feltárom a nyomozásokra

²⁹ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei

vonatkozó szabályainak néhány neuralgikus pontját. Továbbá, ebben a fejezetben igazolom a hipotéziseket.

A negyedik fejezet célja, hogy bemutassak néhány lehetséges jövőbeni kimenetelt, amelyek megvalósulása hatással volna az Európai Ügyészség nyomozási konstrukcióira, ezáltal az abban feltárt sérülékenységekre. Ehhez az értekezés addigi gondolati síkjából időben és térben is kilépek. Az idő tekintetében azért, mert a negyedik fejezet túlmutat az értekezés időintervallumán, térben pedig az értekezés perspektívájának határait súrolom azzal, hogy szélesebb, jogpolitikai körülményekre is figyelemmel leszek. A negyedik fejezet is meghatározó az értekezésben vizsgált tudományos probléma és a hipotézisek megértéséhez főleg azáltal, hogy összekapcsolja az Európai Ügyészség nyomozási konstrukciójában található jogállamisági problémákat az európai büntetőjog integrációs skálán elfoglalt helyével. Jelenlegi ismereteim szerint a tudományos probléma kutatásához más szerzők korábban még nem alkalmazták ezt a megközelítést. Az egyes fejezetek „taktikai” célkitűzésein kívül a kutatás egészének célja, hogy alapanyagot szolgáltatson a hazai tudományos életben egyelőre kevés figyelemnek örvendő témában további mélyebb, vagy a tudományos problémához az ittenitől eltérő aspektusból közelítő kutatásokhoz.

KUTATÁSI MÓDSZERTAN

A téma jellegénél fogva kvalitatív kutatási módszereket alkalmaztam.

- Az értekezés alapját az Európai Ügyészség nyomozásai során alkalmazandó jog tudományos elemzése és értékelése adta. A kutatási módszer igazodik a célkitűzésekhez és az értekezés tárgyának inherens multidiszciplináris természetéhez, ennél fogva komplex. Leginkább analitikai metódust alkalmaztam, azaz fogalmi elemzést végeztem, amely a jogértelmezés típusaihoz igazodik, tehát használja a nyelvtani jogértelmezés (*interpretatio grammatica*) és alkategóriáinak módszereit³⁰, főként a jogalkalmazói (bírói jog szerinti) és a jogirodalmi értelmezést, feltéve, amennyiben ezek elérhetőek voltak. Az uniós jogszabályok kezdeményezője által a javaslatban, vagy a már elfogadott jogszabály preambulum bekezdéseiben kifejezésre jutott jogalkotói szándék a teleológiai értelmezés (*interpretatio teleologica*) során jutott szerephez. A jogállami büntetőeljárást és a terhelti jogok érvényesülését biztosítani hivatott páneurópai követelmények egységes normarendszerré állnak össze, ahogyan az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó uniós jog is. Az egyes normák értelmezésénél így nem kerülhető el a rendszertani szemléletmód (*interpretatio systematica*). A jogértelmezési módszertan csoportosítását illetően a szakirodalom nem egységes, egyes szerzők az általános jogelvek fényében történő jogértelmezést önálló, a nyelvtani kategória alá tartozó szakmai (dogmatikai) interpretációhoz sorolják.³¹ Ez utóbbi megoldást elfogadva, dogmatikai értelmezést is végeztem, tekintettel arra, hogy az általános jogelvek, illetve a jogelvi szinten megfogalmazott, normatívan kevésbé konkrét szabályok sarokpontjai az értekezésnek. Utolsóként, időnként a logikai módszerhez (*interpretatio logica*) kellett folyamodnom azért, hogy fel tudjam tárni a szó szerinti mivoltában megtévesztő vagy homályos jogi norma valódi jelentését. Az első

³⁰ Tóth J. Zoltán: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbbírási gyakorlatban. *Magyar Jog*, 4. 59. 2012. 193-208.

³¹ Tóth J. Zoltán: A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbbírási gyakorlatban. *MTA Law Working Papers*, 2. 17. 2015. 1-20.

fejezetben, amelyben az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó elgondolásoknak a múltbéli bemutatására koncentráltam, a tényekhez történeti módszerrel közelítettem.

- A joganyag vizsgálatán kívül nagymértékben támaszkodtam a szakirodalomra. Az Európai Ügyészséggel foglalkozó szakirodalom két fő csoportra bontható. Az akadémiai és egyetemi szférából érkező tudományos művekre, illetve a gyakorló jogászok tanulmányaira. Tapasztalataim szerint az első csoportba sorolható publikációk száma az utóbbit lényegesen felülmúlja. A szakirodalom főként idegen nyelven érhető el és a részes tagállamokból származik. Jóval kevesebb az empirikus ismereteken alapuló írás, amelyeknek a feldolgozása különösen értékesnek bizonyult. A szakirodalom tanulmányozásakor analízis és szintézis alkalmazásával a kapott részismereteket egységes egészzé kapcsoltam össze. Az értekezés egy későbbi részében részletesen is áttekintem a felhasznált szakirodalmat.
- Az értekezéshez kulcsfontosságú adalékokat szolgáltattak a szakmai konferenciákon, valamint továbbképzéseken elhangzott előadások anyagai, amelyeket az Európai Ügyészség működési tapasztalatairól szerveztek és a nyilvánosság számára elérhetővé tettek. Lehetőségem volt több ilyen rendezvényen is személyesen részt venni. Többük képzési célú dokumentumai az internetre is feltöltésre kerültek.³² Ezek az eseményeken gyakorlati szakemberek konkrét nyomozati tapasztalataikat osztották meg, továbbá olyan is volt, hogy az Európai Ügyészség tisztviselői beszéltek a nyomozásokra vonatkozó uniós szabályozás, főleg a 2017/1939 EU rendelet komplikációiról. A szakemberek által átadott és többnyire absztrahálható, a tudományos módszertan segítségével igazolható tapasztalások segítettek az értekezés irányainak formálásában és a hipotézisek igazolásában.
- A hatályos szabályrendszer kialakulásának megértését segíti, ha azt nem pusztán időben (erre szolgál az első fejezet), de térben (az Unió működési környezetébe illesztve) is perspektivizáljuk. Ezért, bár az értekezés elsősorban jogi oldalról közelít

³² Training on the EPPO. Working with the EPPO at decentralised level – training materials and legal seminars for prosecutors, investigating judges and defence lawyers. <https://era-comm.eu/training-on-eppo/> (2024. március 10.)

az Európai Ügyészség nyomozásaihoz, az egyes szakpolitikai dokumentumok, az érdekérvényesítők (*stakeholder*) állásponti papírai útmutatást adtak a különböző érdekekről, alternatívákról, így ezekre is hivatkoztam. A stakeholderek közül külön említést érdemelnek a büntetőjogi védelmet ellátó ügyvédek tömörítő európai szintű érdekképviseleti szervezetek, vagy nem-kormányzati szervezetek (*non-governmental organization*, NGO). A teljesség igénye nélkül, az Európai Unió Ügyvédi Kamaráinak Tanácsa (*Council of Bars and Law Societies of Europe*, CCBE), a Védőügyvédek Európai Egyesülete (*European Criminal Bar Association*, ECBA), vagy például a *Fair Trials* nevű NGO egyaránt adtak már ki tanulmányokat és állásfoglalásokat, amelyekben a jogállami követelmények és a terhelt alapvető jogai érvényesülésének hiányaira mutattak rá az Európai Ügyészség nyomozásaiban, vagy javaslatokat tettek az ezek garantálása érdekében szükséges módosításokra.

- Végül, a különböző sajtótermékekben megjelent cikkekre és interjúkra is figyelemmel voltam, legalább annyira, amennyire ezek indítóokként szolgáltak egy-egy jogeset mélyebb feltárásához, a vonatkozó jogi rendelkezések azonosításához és az első pontban foglalt módszertanokkal történő elemzéséhez.

A kutatási hipotézisek igazolásához a fenti módszerekkel folytatott vizsgálódásaim eredményeként felállított premisszákból kiinduló induktív következtetések útján jutottam. A témában végzett kutatásaimat 2024. augusztus 30-án, az értekezést 2025. január 10-én fejeztem be.

TUDOMÁNYTERÜLETI BESOROLÁS

Az értekezés a társadalomtudományokon belül a rendészettudományok tudományág alá sorolható, azonban interdiszciplináris, mivel szervesen kapcsolódik más tudományágakhoz, elsősorban a bűnügyi tudományokhoz és az állam- és jogtudományok alatti jogi diszciplinákhoz. Utóbbiak közül az uniós joghoz és a büntetőeljárás joghoz áll a legközelebb. Az értekezés tudományterületi besorolásán keresztül megmutatkozik a rendészettudomány természete. A rendészettudomány a Magyar Tudományos Akadémia által önálló diszciplinaként elismert társadalomtudomány, amely az állam- és jogtudományok sorában kapott helyet.³³ A rendészettudomány feladata hozzájárulni a rendészeti tevékenységek kritikai elemzéséhez, a szervezet célszerű kialakításához, a rendészeti jog megalkotásához, a rendészeti szakmák magas szintű elsajátításához, a rendészeti igazgatás hatékonyságához és törvényességéhez, valamint a rendészet modernizációjához a rendészet működésének, szervezetének, személyzetének és jogi szabályozásának elméleti igényű tanulmányozása által.³⁴ A rendészettudomány társadalomtudományként közeli kapcsolatot tart fenn a bűnügyi tudományokkal. A téma hazai kutatói szerint a multidiszciplináris rendészettudomány mára transzdiszciplináris (integrációs) tudománnyá vált.³⁵ A rendészettudomány jogi és nemzetközi aspektusainál fogva szorosan kapcsolódik az Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködés témájához. Az Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködés büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi dimenziója szinte elválaszthatatlanul fonódnak össze, amelyet az is

³³ Magyar Tudományos Akadémia. Tudományági nomenklatura. 2017. október 17. <https://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809> (2024. március 14.)

³⁴ Boda József, Finszter Géza, Imre Miklós, Kerezsi Klára, Kovács Gábor, Sallai János: A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok. 2. 17. 2016.

³⁵ U.o. 13.

bizonyít, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződésben³⁶ (a továbbiakban: EUMSZ) egymás mellett szabályozták ezt a két tárgykört. A rendőrségi együttműködés kereteit kialakító rendelkezés szövegezéséből az is nyilvánvaló, hogy azt nem kívánták csak a klasszikus – szűkebb – értelemben vett rendőrségekre korlátozni, hiszen a normaszöveg szerint részt vesz benne a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a vámhatóságok és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatok is.³⁷ Az EUMSZ szerint az Európai Ügyészség hatásköre kiterjed – adott esetben az Europollal³⁸ együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra.³⁹ Az Európai Ügyészség indokaként egyebek mellett az európai bűnüldözési struktúra hiányát, a bűnüldözési intézkedések periodikusságát hozták fel, továbbá hivatkoztak arra, hogy az európai bűnügyi együttműködés intézményi alapjait jelentő Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége⁴⁰ (a továbbiakban: Eurojust) és az Europol nem képesek az azonosított problémák hiánytalan kezelésére, mivel a tagállamokban nem végezhetnek nyomozást és nem emelhetnek vádat.⁴¹

A fentiek meglátásom szerint azt bizonyítják, hogy az Európai Ügyészség integráns része az európai bűnügyi együttműködési architektúrának. Az Európai Unió büntetőpolitikája, az Európai Ügyészség bűnüldözési tevékenysége és ezen belül a tagállamokban folytatott nyomozásai okkal tarthatnak számot a bűnügyi tudományok és a velük jókora méretű közös metszetet képező rendészettudomány érdeklődésére.

³⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202. 2016. június 7. 47–360.

³⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 87. cikk

³⁸ *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation* (Europol), Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynöksége

³⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 86. cikk (2)

⁴⁰ *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation* (Eurojust), Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége

⁴¹ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum - A hatásvizsgálat összefoglalása, amely a következő dokumentumot kíséri - Javaslat: a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról. Brüsszel. 2013. július 17. 1.1.

A FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE

A hatályos nemzetközi és uniós jog vizsgálata fundamentális részét képezi a kutatásnak. Legmagasabb szinten az Emberi Jogok Európai Egyezményének idevágó rendelkezéseit és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ezeket értelmező ítéleteit elemeztem. Az elsődleges uniós jogban az alapító szerződések, így az Európai Unióról szóló szerződés⁴² (a továbbiakban: EUSz) és az EUMSZ megadják az Unió és benne az Európai Ügyészség működésének alkotmányos kereteit. Részletesen vizsgáltam az Alapjogi Charta releváns bekezdéseit, valamint azok Európai Unió Bírósága általi értelmezését. A másodlagos uniós jogban a büntetőeljárás tárgyú (ún. „stockholmi”⁴³) irányelvek bírtak jelentőséggel a jogközelítés során. Bizonyos terhelti jog kapcsán ezekre is hivatkoztam. Az Európai Ügyészség elfogadott, hatályos konstrukcióját és a működését a 2017/1939 EU rendelet részletezi, amelyet tüzetesen tanulmányoztam. Nem hagyhattam figyelmen kívül a jogforrási hierarchia alsóbb fokán elhelyezkedő, az Európai Ügyészség működése körében kibocsátott intern normatív aktusokat sem. Ahol szükséges, ott áttekintettem a részes tagállamok nemzeti jogszabályait, noha a feltárási és nyelvi akadályok miatt ez óvatos megközelítést igényelt. Így ezekre főleg egy-egy tagállami jogintézmény szabályozásának autentikus forrásaként kerítettem sort.

Az értekezés első fejezetében az európai büntetőjog „atyjainak” munkáit vettem alapul. Ezek pontos tudományos hivatkozása az értekezés adott fejezetében található meg. Mireille Delmas-Marty és John Vervaele számos tanulmányukban gondolkodtak az uniós költségvetés védelmének megvalósíthatóságáról, az európai ügyész létrehozásáról és az európai büntetőjog előbbiekhez szükséges funkcionális fejlődéséről. A legfontosabb alapidokumentum a Corpus Juris, illetve annak egy későbbi pontosított változata, az ún. „firenzei” Corpus Juris 2000. Az Európai Ügyészség eredeti elképzelések szerinti konstrukciójának a lényegi vonásait ez utóbbi alapján tártam fel.

⁴² Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326. 2012. október 26. 13-390.

⁴³ A stockholmi program - A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115. 2010. május 4. 1-38.

Az értekezésben vizsgált területek fejlődéstörténeti ívét a Corpus Juris 2000 kiadását követő évtizedek meghatározó dokumentumai alapján tudtam megrajzolni. Ilyen volt a Bizottság által kiadott ún. zöld könyv, a zöld könyv nyomonkövetési jelentése, valamint a Bizottság által finanszírozott és a Luxemburgi Egyetemen kivitelezett kutatási projekt végterméke, az Európai Ügyészség eljárásainak modelljogszabálya, végül a jogalkotási folyamat első állomásaként a Bizottság Európai Ügyészség létrehozásáról szóló 2013. évi javaslata.

Az értekezés második fejezetét a jogállami büntetőeljárás követelményeinek elméleti definiálásával kezdtem. Ehhez a jogállami büntetőeljárás követelményeinek fogalmával foglalkozó és annak tartalmát boncolgató hazai és nemzetközi kutatók gondolataiból indultam ki, többek között Bárd Károly, Czine Ágnes, Laurent Pech, Láris Liliána, Kondorosi Ferenc, Róth Erika stb. A jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjének és ezen belül az egyes elemeket illetően a küszöbszinteknek az azonosításához a strasbourgi és az uniós jogvédelmi mechanizmusok értekezés szempontjából releváns összetevőiben mélyedtem el. A strasbourgi jogvédelmi mechanizmus összetevőit az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a viszonylag nagy számú, precedens értékkel bíró ítéletnek a bemutatásán keresztül vázoltam. Az uniós jogvédelmi mechanizmus alatt az Alapjogi Chartát és az Európai Unió Bíróságának ahhoz kapcsolódó jogértelmezéseit állítottam középpontba. Helyenként szükség volt részletesebb magyarázatok segítségül hívására, ilyenkor az uniós jogalkotó hivatalos magyarázatához és olyan prominens szerzők műveihez fordultam, mint Koen Lenaerts, az Európai Unió Bíróságának elnöke és José A. Gutiérrez-Fons, az elnök közvetlen jogi munkatársa. A másodlagos uniós jog alatt a legfontosabb büntetőeljárás tárgyú irányelveket és a 2017/1939 EU rendelet vonatkozó részeit elemeztem. A közös, uniós szintű jogállamiság-felfogás szubsztantív elemeinek meghatározásához fontos kiindulási alap volt az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló uniós rendelet (a pontos hivatkozása később). Az értekezés hipotézisének az a preszuppozíciója, hogy a különböző nemzetközi entitások emberi jogi jogvédelmi rezsímjei egy agglomerátummá egyesülnek, amelyből kiolvasható, hogy a jogállami büntetőeljárás követelményrendszerének egyes részösszetevőiben hol helyezkedik el a páneurópai küszöbszint. Ehhez a strasbourgi és az uniós mechanizmusok egymáshoz való viszonyát is vizsgálni kellett, leginkább az

uniós jog felőli perspektívából. Ennek során az alapvetésekhez különösen hasznosnak bizonyultak a következők: Daka Marija kutató doktori értekezése, az Uniónak az Emberi Jogok Európai Bíróságához történő csatlakozása tárgyában született főtanácsnoki indítványok és külföldi szerzők témában született publikációi. A második fejezet végén egy külön pontban foglaltam össze az Európai Ügyészség Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértéséért való felelősségének neuralgikus pontjait, amelyhez Johan Callewaert egyedülálló tanulmánya szolgáltatott kiindulási alapot. E pont alatt az olvashatóságot szolgálta néhány, az Európai Ügyészség szervezeti modelljét magyarázó gondolat közbevetése, amelyet az Európai Parlament különböző szakpolitikai főosztályainak tanulmányai mentén végeztem.

Az értekezés harmadik fejezete a 2017/1939 EU rendeleten alapul, amelyhez – amennyiben ezt az adott témakör megkívánta – kiegészítő információkkal az Európai Ügyészség Belső Eljárási Szabályzata⁴⁴ (a továbbiakban: Eljárási Szabályzat) szolgált. A jogszabály részletes megértéséhez az értekezés kéziratának lezárása időpontjáig megjelent egyetlen, Hans-Holger Herrnfeld, Dominik Brodowski, Christoph Burchard által szerkesztett átfogó nagykommentárt használtam. A harmadik fejezet első alfejezete a hatáskörgyakorlás kérdésével foglalkozik, amelynek témájában több színvonalas tanulmány született Giovanni Grasso, Rosaria Sicurella, Fabio Giuffrida, Till Gut, Lorena Bachmaier Winter, Rosaria Sicurell tollából. A hatáskörgyakorlásnál bemutatott esettanulmányhoz sajtóhíreket és az Európai Ügyészség sajtóközleményeit idéztem. Az Európai Ügyészség nyomozásirányítási rendszerének részletezéséhez, az állandó tanácsok szerepének megértéséhez, a fórumválasztás módjához és annak szélesebb jogállamisági összefüggéseire Ingrid Maschl-Clausen, Andrijana Zivic, Timo Zandstra, Quintijn Pit, Antonia Vegt-Schouten, Michele Panzavolta, Michiel Luchtman, Olga Vicente Sarasúa meglátásai jelentettek kiindulópontot. A bírósági felülvizsgálatról Enrico Traversa, Susana Galera Rodrigo, Anne Weyembergh, Fabio Giuffrida, Anže Erbežnik mélyreható publikációkat tettek közzé. A terhelt jogaival és a hatékony

⁴⁴ Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata az Európai Ügyészség (EPPO) ügyészi kollégiumának 2020. október 12-i 3/2020 határozatával elfogadva, valamint az EPPO kollégiumának 2021. augusztus 11-i 85/2021 határozatával és 2022. június 29-i 26/2022 határozatával módosítva és kiegészítve. HL C 181. 2023. május 23.

büntetőjogi védelemmel foglalkozó alfejezetek fő vonulatának a bázisát az Európai Ügyészség működését jogállamisági szempontból értékelő Valsamis Mitsilegas, az alapvető jogok érvényesülését és a védői jogok különböző aspektusait elemző Giulio Illuminati, Elise Martin-Vignerte, Vânia Costa Ramos, Margarete v. Galen, Hans-Holger Herrnfeld művei és a különböző előadásaik anyagai képezték. Figyelemmel voltam továbbá a védők érdekképviseletét ellátó civil szervezeteknek már a jogalkotás fázisában megfogalmazott igen figyelemreméltó szakmai álláspontjaira, továbbá az Európai Parlament vonatkozó állásfoglalásaira. A harmadik fejezethez különösen hasznosak voltak az Európai Ügyészségről szóló tanulmányokat összefoglaló, *The European Public Prosecutor's Office at launch – Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a *The European Public Prosecutor's Office – The Challenges Ahead*, valamint a *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office* című gyűjteményes kötetek (a pontos hivatkozásait a harmadik fejezetben helyeztem el).

FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK

Európai Unió. Az Európai Unió az Európai Közösség jogutódja.⁴⁵ Az Uniót szuverén államok hozták létre a Maastrichti Szerződés aláírásával és a közös célkitűzések elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháztak rá.⁴⁶ Egyetértek Bóka János azon álláspontjával, amely szerint az Unió politikai és jogi természetének meghatározása problematikus, arra sem az uniós alapító szerződések, sem az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata nem tettek kísérletet, továbbá a nemzetközi kapcsolatok tudománya és a politikatudomány sem szolgáltatott olyan fogalmi keretet, amelybe az Európai Unió megnyugtatóan beilleszthető lenne. Bóka kiemeli, hogy az európai integráció mindig bizonyos célkitűzések megvalósítását tartotta elsődleges céljának, azoknak megfelelően alakította az integrációs intézményeit.⁴⁷ Az Unió szuverén államok egyedi együttműködése, nem föderáció, annyi saját szuverenitással rendelkezik, amennyiről a tagállamok a saját akaratukból, a közös célok hatékonyabb elérése érdekében lemondtak. Az Unió a hatalma – pontosabban szólva a nemzeti szuverenitásokból eredő és a rajta keresztül gyakorolt egyes hatáskörök – alapját nem közvetlenül a népszuverenitásból meríti, hanem a saját tagállamaitól kapja, ennek eredményeként a döntéshozatalában egy sajátos egyensúly alakul ki, amely a kormányközi és a nemzetek feletti (szupranacionális) intézményekből és eljárásokból áll.⁴⁸ Az Unió egyes tulajdonságait illetően kétségkívül hasonlít az államokra, legalább ennyi hasonlóságot mutat a nemzetközi szervezetekkel is. Az értekezésben az Unióról, mint önálló jogi személyről⁴⁹, *sui generis* jogrenddel⁵⁰, saját intézményrendszerrel – és ehhez kapcsolódó személyi állománnyal – rendelkező entitásról írok.

⁴⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikk

⁴⁶ U.o.

⁴⁷ Bóka János, Gombos Katalin, Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2019. 11.

⁴⁸ Boros László: Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest. 2012. 14.

⁴⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikk

Tagállam. Tagállam alatt azokat az államokat értem, amelyek az értekezés kéziratának lezárása időpontjában az Unió teljes jogú tagjai, ez szám szerint 27 ország, amelyek a következők: Ausztria, Bulgária, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

Részes tagállam. Részes tagállam alatt azon államok összességére utalok, amelyek az értekezés kéziratának lezárása időpontjában részt vesznek az EUMSZ 86. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Ügyészség létrehozására irányuló megerősített együttműködésben, ez szám szerint 22 ország, amelyek a következők: Ausztria, Bulgária, Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia.

Nemzeti jog és uniós jog. Az értekezésben gyakran hivatkozom a nemzeti jogra, vagy ennek szinonimájaként használom a belső jog és a tagállami jog kifejezéseket, illetve az uniós jogra. A nemzeti jog alatt mindazon jogszabályoknak az összességét értem, amely az érintett tagállamban az erre felhatalmazott szerv(ek)nek az állam jogrendjében meghatározott jogalkotási eljárásának megfelelően végbemenő tevékenységének az eredménye, azaz a jog forrása közvetlenül az állam szuverenitásában gyökerezik. Az értekezés kereteit szétfeszítené, ha hosszas elméleti fejtegetésbe kezdenék az uniós jog önálló jogrenddé válásáról, az uniós jog és a nemzeti jog viszonyáról alkotmányjogi szempontból az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában kimunkált elvek mentén, valamint arról, hogy előbbi egy-egy tagállam szuverenitás-felfogása mennyiben befolyásolja. Ezen a ponton fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy végső soron az uniós jog is az állami szuverenitásból ered, hiszen az egész Unió az államok főhatalmának önkéntes alapon történő korlátozására épül⁵¹, azonban az Unió esetében a

⁵⁰ Christina Binder, Jane A. Hofbauer: The Perception of the EU Legal Order in International Law: An In- and Outside View. *European Yearbook of International Economic Law*. 2017. 139-203.

⁵¹ Lárís Liliána: Az uniós jog és a belső jog viszonya uniós és alkotmányjogi szempontból. *Themis*. 2013. 202-230.

demokratikus legitimitációhoz szükséges népszuverenitásig a visszavezethetőség⁵² több lépcsőn keresztül történhet. A tartalmi korlátokra és a témához kötöttség elvére tekintettel most a lehető legegyszerűbb elhatárolási szempontok felvázolására törekszem. A nemzeti jog uniós jogtól való elkülönítése természetesen lehetséges – „felülről” – az uniós jog irányából. Innen nézve minden nemzeti jog, ami nem uniós jog. Az uniós jognak véleményem szerint kompakt meghatározásához jutunk a – végül el nem fogadott – Európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés, vagy ismertebb nevén Alkotmányos Szerződés⁵³ uniós jogról szóló cikkének részletéből, ami szerint az uniós jog nem más, mint

*„Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog...”*⁵⁴

Ebben az értelemben az Alkotmány magára az Alkotmányos Szerződésre utalt volna, amelyet a mai állapotok szerint az Unió alapító szerződéseivel kell felváltanunk. Összességében tehát az uniós jog alatt az uniós jog klasszikus tankönyvi⁵⁵ csoportosítás szerinti forrásait értem, (1) az elsődleges uniós jogot⁵⁶, (2) az Unió nemzetközi

⁵² Gulyás Attila, Kurunczi Gábor: Alkotmányjogi alapismeretek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2017. 43.

⁵³ Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról. HL 2004 C 310/01. 2004. december 16. 1-474.

⁵⁴ Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról. I-6. cikk

⁵⁵ Klaus-Dieter Borchardt: Az Európai Unió jogi ábécéje. Az Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg. 2017.

⁵⁶ Elsődleges jogforrások az Unió alapító szerződése, az azokhoz csatolt függelékek, mellékletek és jegyzőkönyvek, valamint későbbi kiegészítéseik és módosításaik. Ide sorolandó mindenekelőtt a Maastrichti, Amszterdami, Nizzai és Lisszaboni Szerződés, valamint a különböző csatlakozási szerződések. Ezek tartalmazzák a célkitűzésekre, az Unió szervezetére és működésére vonatkozó alapvető jogtételeket, egyúttal lefektetik az Unió alkotmányjogi keretfeltételeit. Mint közvetlenül maguk a tagállamok által megteremtett jogot, e jogtételeket a jogász nyelvhasználatban elsődleges uniós jognak nevezik. In: Az Európai Unió jogi ábécéje i.m. 94.

megállapodásait, (3) a másodlagos uniós jogot⁵⁷, (4) az általános jogelveket⁵⁸, valamint (5) a tagállamok közötti megállapodásokat. Az uniós jog részét képezi az európai büntetőjog, amely fogalmát illetően Karsai Krisztina meghatározását veszem alapul. Karsai szerint az európai büntetőjog nem más, mint az EUMSZ alapján kibocsátott, büntetőjogi tartalmú uniós jog.⁵⁹

Nemzetközi jog. Kelsen szerint a nemzetközi jog a jogrendszerek egyik típusa. Ha a kelsen jogelméletből indulunk ki, akkor a közösség (ma Unió) joga átmenetet képez a nemzetközi jog és a nemzeti jogok között, miközben a fejlődésében a decentralizáció felől a teljes centralizáció – az egyes államok belső jogrendjének állapota – felé halad.⁶⁰ Az Európai Unió Bírósága az integráció kezdeti időszakában még a nemzetközi jog egy speciális részének tartotta a közösségi jogot (ez olvasható például az 1963-as 26-62. számú ún. Van Gend & Loos ügyben⁶¹ hozott döntésből⁶²), innen jutott el oda, hogy az

⁵⁷ Az Unió intézményeire átruházott hatáskörök gyakorlása által megteremtett jogot nevezik másodlagos uniós jognak. Ez (1) jogalkotási aktusokból (rendeletek, irányelvek, határozatok), (2) nem jogalkotási aktusokból (egyszerű jogi aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási aktusok), (3) nem kötelező erejű jogi aktusokból (vélemények, ajánlások), valamint (4) nem jogi aktusnak minősülő aktusokból (pl. intézményközi megállapodások, állásfoglalások, közlemények, cselekvési programok) tevődik össze. In: Az Európai Unió jogi ábécéje i.m. 95.

⁵⁸ Az uniós jog iratlan forrásai közé tartoznak az általános jogelvek, amelyek a jog és igazságosság alapeszméit tükröző olyan normák, amelyek mellett minden jogrend elkötelezi magát. E jogelvek a jogalkalmazás által jutnak érvényre, különösen az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatán keresztül. Ezen általános jogelvek közé tartozik az uniós jog önállóságának, közvetlen alkalmazhatóságának és elsőbbségének alkotmányos alapelvei mellett az alapvető jogok biztosítása stb. In: Az Európai Unió jogi ábécéje i.m. 100-101.

⁵⁹ Karsai Krisztina 2015. i.m. 13.

⁶⁰ Fazekas Flóra: Nemzeti jog, nemzetközi jog, közösségi jog Hans Kelsen alapján. Jogelméleti Szemle. 2. 2007. 1-18.

⁶¹ A Bíróság 1963. február 5-i ítélete. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Tariefcommissie - Hollandia. 26-62. számú ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1963:1

⁶² „Ebből azt a következtetést kell levonni, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi...” In: 26-62. számú ügy. II. B.

egy önálló jogrendszerre vált (például a Costa kontra E.N.E.L.⁶³ ügy döntésében⁶⁴). Az értekezés szempontjából a nemzetközi jog – az uniós jogtól elkülönülő értelmében – kizárólag ott merülhet fel, ahol az uniós jogrenden kívüli nemzetközi jogi jogforrásból (leginkább nemzetközi szerződésből) eredő, a büntetőeljárás jogállamiságának európai sztenderdjeit kifejező normákkal foglalkozom. Az 1939/2017 EU rendelet a preambulumban maga is úgy szól, hogy tiszteletben tartja mindazokat az alapjogokat és elveket, amelyeket többek között a nemzetközi jog, illetve az olyan nemzetközi megállapodások ismernek el, amelyeknek az Unió vagy annak minden tagállama részes fele.⁶⁵ Az 1939/2017 EU rendelet – és természetesen az értekezés – szempontjából ezek közül az Emberi Jogok Európai Egyezménye a legfontosabb.

Jogállam. Az értekezésben a jogállam kizárólag a büntetőeljárás relációjában jelenik meg. A második fejezetben lesz szó arról, hogy pontosan melyek azok a követelmények, amelyeket az Unióban kollektíven elfogadnak, és amelyek tartalommal töltik meg ezt a fogalmat. Ezért itt csak azt a fogalmi tisztázást szükséges elvégezni, hogy a jogállamiságról az értekezésben annak európai kontextusában lesz szó. Ahogyan arra Amichai Magen és Laurent Pech álláspontom szerint helyesen mutatnak rá, a jogállamiság (*rule of law*) fogalma viszonylag későn jelent meg az uniós jogban. Az alapító szerződésekben ez a kifejezés még nem volt megtalálható. Míg történelmileg a jogállamiság az emberi társadalmaknak azon törekvéseiből alakult ki, hogy szabályozott keretek közé szorítsák az állami hatalomgyakorlást, addig a fogalomnak az Unió alkotmányozó szerződéseiben való megjelenése a tagállamok olyan közös értékeinek a kivetülése, amelyeket együttesen kívánnak előmozdítani a határaikon és a

⁶³ A Bíróság 1964. július 15-i ítélete. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Giudice conciliatore di Milano - Olaszország. 6-64. számú ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:1964:66

⁶⁴ „A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre...” In: 6-64. számú ügy

⁶⁵ 2017/1939 EU rendelet (80)

társadalmakon kívül.⁶⁶ A jogállamiság impicit módon épült be az uniós jogrendbe és mára már egyértelművé vált az európai dimenziója, amely az elsődleges uniós jog szintjén az EUSz-ben nyer kifejezést, ahol az Unió olyan alapértékeként jelenik meg, amelyben minden tagállam osztozik.⁶⁷ Véleményem szerint Pechéknek abban is igazuk van, hogy a jogállamiság európaizálódásának középpontjában mások mellett az az elgondolás állt, hogy a szupranacionális intézmények kizárólag a rájuk ruházott hatalom keretei között funkcionálhassanak, egy olyan jogrendben, ahol elismerik és tiszteletben tartják az egyén jogait és szabadságait, valamint biztosított a bírói jogvédelem.⁶⁸

Alapjog, alapjogvédelem. Az értekezésnek kulcsfogalmai az alapjogok (vagy alapvető jogok) és az ezeket óvni, védeni hivatott garanciarendszer (alapjogvédelmi rendszer). Több lehetséges elmélet létezik arról, hogy az Unióban az emberi jogok helyett miért az alapvető jogok kifejezés honosodott meg, pedig európai szinten voltaképpen ezzel is az uniós jog által védett emberi jogokra utalnak.⁶⁹ Az 1945 után általánossá vált jogfelfogás szerint az egyetemes emberi jogok minden embert pusztán az emberi mivoltuknál fogva megilletnek, lényegi tartalmukat illetően legfeljebb halvány értelmezési különbségek fordulhatnak elő az egyes államok között. A nemzetközi emberi jogi dokumentumok nagyrészt átfedik egymást, csak a jogértelmezés során alakulhatnak ki kisebb eltérések. Az értekezés tárgyához igazodóan többnyire azoknak az alapjogoknak a mélyebb boncolgatását végzem el, amelyek a büntetőeljárásokban jönnek szóba. Magától értetődő, hogy minden olyan előírás az alapjogvédelmi rendszer részének tekintendő, amely a büntetőhatalmat – függetlenül attól, hogy ennek forrása szupranacionális, vagy állami – az alapjogok érvényesülése érdekében korlátozni hivatott. Kizárólag a terhelt

⁶⁶ Amichai Magen, Laurent Pech: The rule of law and the European Union. In: Christopher May, Adam Winchester (szerk.): Handbook on the Rule of Law. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. 2018. 235-256.

⁶⁷ „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.” In: EUSz 2. cikk

⁶⁸ Magen & Pech i.m. 238.

⁶⁹ Israel Butler: Israel Butler: Alapjogok vagy emberi jogok? <https://www.liberties.eu/hu/stories/en-es-a-jogaim-masodik-resz-alapjogok-vagy-emberi-jogok/6259> (2024. március 5.)

alapjogaival foglalkozom, ezért bár mérvadó kritériuma a büntetőeljárásoknak, a terheltén kívüli személyek – legfőképpen a sértett – alapjogainak védelmére külön nem térek ki.

Büntetőeljárás. Úgy vélem, hogy a büntetőeljárás szó hallatán a legtöbben egy állam büntető igazságszolgáltatási rendszerének működésbe lépésére gondolunk. Ennek a rendszernek a részeként kerül alkalmazásra az adott nemzeti jog által kötött eljárásrend, amelyben kifejeződik az állam kizárólagos büntető hatalma a bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonása érdekében. Amikor az értekezésben büntetőeljárást emlegetek, akkor ezt nem a kifejezés normatív értelmében teszem. Az a kérdés, hogy van-e létjogosultsága absztrakt módon használni a büntetőeljárás kifejezést, lehet-e szó nem a nemzeti jogrendekben folytatott büntetőeljárásról. Véleményem szerint erre egyértelmű igen a válasz. A második világháborút követően az Egyesült Nemzetek Szervezete (*United Nations*, UN) égisze alatt több, eleinte inkább *ad hoc* alapon szerveződő nemzetközi törvényszék (ICTY, ICTR stb.)⁷⁰ felállítására is sor került, majd az 1998. évben elfogadott Római Statútum⁷¹ létrehozta a már állandó Nemzetközi Büntetőbíróságot (*International Criminal Court*, ICC). A nemzetközi büntetőjog kikényszerítésének ilyen módon való intézményesítése magával hozta az eljárások szabályozásának az igényét.⁷² Példának okáért, a Római Statútum részét képezik az Eljárási és Bizonyítási Szabályok, amelyben a szerződő felek (államok) egyebek mellett részletesen meghatározzák a Nemzetközi Büntetőbíróság nyomozására vonatkozó rendet.⁷³ A büntetőeljárás európaizálódása legszorosabban az Európai Ügyészség

⁷⁰ ICTY - *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék; ICTR - *International Criminal Tribunal for Rwanda*, az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék.

⁷¹ Az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútuma

⁷² Christoph Safferling: *International Criminal Procedure*. Oxford University Press. Oxford. 2012. 1-7.

⁷³ Nemzetközi Büntetőbíróság Eljárási és Bizonyítási Szabályai. Hága. 2019.

megjelenéséhez kötődik, ezért erről a későbbi fejezetekben még szó lesz. Előljáróban itt kell megjegyezni, hogy az értekezésben a büntetőeljárásra a szó konvencionális jelentése szerinti értelmében hivatkozom, amely nem feltételezi bármely nemzeti vagy a nemzetközi jog felhívását sem. Amennyiben konkrét nemzeti jog büntetőeljárási szabályaira utalok, azt a szövegben egyértelműen jelezni fogom.

Nyomozás. A kontinentális jogrendszerhez tartozó büntetőeljárási rezsimek jellegadó kritériuma azok kétosztatúsága. Függetlenül attól, hogy a tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszerei már az alapvető karakterjegyeikben is különbözhetnek egymástól, például Olaszországban az adverbialishoz hasonló vonásai vannak, míg máshol inkább az inkvizitórius, vagy a vegyes rendszer jellemző, a bírósági szakaszt mindenhol megelőzi a felderítés.⁷⁴ A bírósági szakasz előkészítésének is tekinthető nyomozás lényege, hogy elvezessen a bűncselekménnyel kapcsolatban a kriminalisztika alapkérdéseire⁷⁵ adandó válaszokhoz. Az eljárás e szakaszának elnevezése, szereplői, szabályai és az eljárás további részeitől való időbeli elhatárolása természetesen tagállamonként különbözhet. Az Unióban a nyomozás szükségszerűen valamely tagállam nemzeti jogrendszerében szabályozott rendnek megfelelően folyik, amelyben az adott tagállamon kívüli entitás kógens eljárási cselekményeket – néhány kivételes esetet leszámítva⁷⁶ – nem végezhet, vagy ilyen elvégzésére tagállami hatóságot nem utasíthat. Ezt az axiomatikus szabályt dönti meg az Európai Ügyészség létrehozása. Az értekezésben a nyomozás alatt a büntetőügy idővonalán azt az intervallumot értem, amelynek kezdő időpontját az ügynek az Európai Ügyészség ügyviteli rendszerében saját ügyként megnyitása, a végpontját pedig a vádemelés, vagy az ügy érdemi döntéssel

⁷⁴ James Thomas Ogg: Adversary and Adversity, Converging adversarial and inquisitorial systems of justice – a case study of the Italian criminal trial reforms. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. 1. 37. 2013. 31-61.

⁷⁵ A kriminalisztika alapkérdései: mi? hol? mikor? hogyan? kit? kivel? miért?

⁷⁶ Ilyen kivételes eset, amikor a bűnügyi együttműködés eszközrendszerének alkalmazásán keresztül külföldi állam tisztviselője részt vesz egy adott állam területén kógens eljárási cselekményben. Ez mindig csak előzetesen lefektetett szabályok mentén, a megfelelő korlátok és garanciák mellett, megállapodáson alapulhat.

– eljárás átadása és áthelyezése nemzeti hatósághoz, nyomozás lezárása⁷⁷ – történő, az Európai Ügyészség előtt véglegesnek tekinthető lezárása adja.

Európai Ügyészség nyomozása. Ha az Európai Ügyészség az 2017/1939 EU rendeletben foglaltak szerint a hatáskörének gyakorlása mellett dönt, akkor a hatáskörébe tartozó bűncselekmények esetén főszabály szerint a részes tagállamban található delegált európai ügyész jár el. Ezek az ügyek az Európai Ügyészség saját ügyei, a 2017/1939 EU rendelet mindvégig következetesen használja az „Európai Ügyészség nyomozása” (*investigations of the EPPO*)⁷⁸, az „Az Európai Ügyészség az e rendelettel ráruházott nyomozási...feladatokat...látja el” (*The EPPO shall assume the investigative ... tasks conferred on it by this Regulation*)⁷⁹ és az „Európai Ügyészség nyomozási jogköröket fog kapni” (*...the EPPO is to be granted powers of investigation...*)⁸⁰ fordulatokat. Amikor a 2017/1939 EU rendelet nyomozási feladatokról ír, azokat elválasztja a vádhatósági feladatoktól (*functions of prosecutor*), ezzel is kifejezve a büntetőeljárás szakaszolását, amiről fentebb írtam. A legfontosabb következménye, ha úgy tetszik, a hozzáadott-értéke annak, ha egy ügy az Európai Ügyészséghez kerül, hogy ezzel az uniós szerv egyrészt döntési jogot szerez az eljárásban és az eljárásra, másrészt kógens, azaz jogilag kötelező erővel bíró döntéseket hozhat az adott részes tagállamon belül.

Terhelt és a terhelt jogai. A terhelt legegzaktabb leírását talán úgy adhatnánk meg, hogy a terhelt az a személy, akivel – vagy jogrendszerrel függően, amellyel – szemben a büntetőeljárás folyik. A 2017/1939 EU rendelet adós maradt a terhelt fogalmával, sőt a jogállásával is, de erről majd az értekezés későbbi részeiben lesz szó. A rendelet normaszövege a terhelt (*defendant*), illetve az eljárásjogi pozíciót általában a büntetőeljárás meghatározott szakaszától „elnyerő” gyanúsított (*suspect*) és a vádlott (*accused person*) kifejezéseket egyaránt használja. Egyébként a nemzetközi emberi jogi egyezményekre is jellemző, hogy elmarad a pontos fogalommeghatározás és az említett eljárásjogi szereplők elnevezésének következetes alkalmazása, aminek az egyik

⁷⁷ 2017/1939 EU rendelet (66)

⁷⁸ 2017/1939 EU rendelet (30)

⁷⁹ 2017/1939 EU rendelet 120. cikk

⁸⁰ 2017/1939 EU rendelet (16)

lehetséges oka az, hogy ezek az egyezmények nem csak és kifejezetten büntetőeljárás jogi tárgyúak.⁸¹

⁸¹ Lichtenstein András: A terhelt emberi jogai és a büntetőeljárás egyes alapelvei. *Acta Universitatis Szegediensis*. 2018. 305-337.

1. Az Európai Ügyészség nyomozásainak szabályozására vonatkozó koncepció változása, különös tekintettel az egyes garanciális rendelkezésekre

1.1. Büntetőjogi jogközelítés vs. jogegységesítés

Miután 1970-ben az Európai Közösségek Tanácsa elfogadta az ún. első saját forrás határozatot,⁸² a közös költségvetés már nem csak a tagállamok hozzájárulásaiból állt, hanem a közös politikák és kiadások finanszírozására független, saját közösségi bevételi források is a rendelkezésére álltak. Az önálló költségvetés és a sokszor átláthatatlan elosztási mechanizmusok magukkal hozták a visszaéléseket, amelyre a közösségi jogalkotásnak reagálnia kellett.⁸³ Nagyjából ettől az időponttól érhető tetten – igaz, a kezdeti időkben még igen elszórtan – a közösségi költségvetés büntetőjogi védelmét célzó törekvések. Az Európai Közösség 1974. évi tevékenységi jelentésének büntetőjogról szóló bekezdésében a Bizottság először is rögzítette, hogy a büntetőjog nem tartozik közösségi hatáskörbe, hanem az egyes tagállamoknál marad. Ezt azzal egészítette ki, hogy a Közösség saját forrásaira és a közösségi költségvetésből származó kiadásokra nem vonatkoznak a nemzeti jogszabályok, és ennek a hiánynak a pótlására a nemzeti jog alkalmazási módszereiről szóló egyezménytervezetet dolgoztak ki. Ugyanakkor hozzátette azt is, hogy a nemzeti büntetőjogok harmonizációjának kérdése nem merült fel.⁸⁴ Hiába deklarálták az ellenkezőjét, valójában a büntetőjog közösségiesítése, európaivá válása (*Europeanisation*, európaizálódása) ekkor már megkezdődött. Ahogyan Delmas-Marty egy 1998-as tanulmányában kiválóan összefoglalja, ennek a nemzetközivé válási folyamatnak két fő útja van. (A szakirodalom

⁸² A tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösség saját forrásaival történő felváltásáról szóló 70/243/ESZAK, EGK, Euratom 1970. április 24-i tanácsi határozata. 1970. április 28. HL L 94. 19-22.

⁸³ Lárís Liliána: Az Európai Ügyészség létrehozásának indokai. *Iustum Aequum Salutare*. 3. XIII. 2017. 220.

⁸⁴ Európai Szén- és Acélközösség, Európai Gazdasági Közösség, Európai Atomenergia Közösség Bizottsága: Nyolcadik általános jelentés az Európai Közösségek tevékenységéről. Brüsszel és Luxemburg. 1975. február. 76.

egyébként a jogi integrációs technikáknak számos egyéb csoportosítási metodikáját is ismeri⁸⁵, de az értekezésben mindvégig Delmas-Marty csoportosítását vettem alapul.⁸⁶ Az egyik út a nemzeti jogrendszerek közelítése a jogszabályok (1) részleges közelítésén (*partial approximation*) keresztül. A büntetőjogi jogközelítés (1a) közvetett (indirekt) vagy (1b) közvetlen (direkt) módon mehet végbe. Az indirekt jogközelítés az uniós (korábban közösségi) jog három, talán legmeghatározóbb karakterisztikájából (közvetlen hatály elve, primátus elve, jóhiszemű együttműködés elve) fakad, amelyet az Európai Unió Bírósága több évtizedes jogfejlesztő munkája során, az európai jogfejlődéssel foglalkozó szakemberek számára jól ismert ítéletekben fogalmazott meg. Ezen elvek egyike sem vonja kétségbe közvetlenül a nemzeti büntetőjogot, viszont olyan hatást eredményezhetnek, amely a nemzeti jog uniós joggal szembeni inkompatibilitásának a megállapításához vezethet. Ezt Delmas-Marty a nemzeti büntetőjog közösségi joggal való semlegesítésének (*neutralisation*) hívja.⁸⁷ Ezzel szemben a direkt jogközelítés a nemzeti büntetőjog megváltoztatását feltételezi, amely történhet a közösségi jogi norma nemzeti jogba illesztésével, azaz utóbbi módosításával, valamint a közösségi érdekek nemzeti érdekekkel azonos szintre emelésével, ami lényegében a nemzeti büntetőjog alkalmazási körének tágítását jelenti. Ezeket a módszereket Delmas-Marty a nemzeti jog növeléseként, augmentációjaként (*augmentation*) írja le.⁸⁸

A büntetőjog európaizálásának másik, a jogközelítésnél jóval drasztikusabb útja a (2) jogegységesítés (*unification*). A jogharmonizáció nem feltétlenül vezet jogegységesítéshez, amelynek alkalmazására eleve korlátozott körben, a szubszidiaritás elvét követve, csak abban az esetben kerülhet sor, ha a közösségi célok más módon nem valósíthatók meg. Ami viszont a teljes jogegységesítés mellett szóló érv, hogy a jogközelítés folyamata helyenként hiányos. Delmas-Marty az Unió akkori állapotából

⁸⁵ Például Bóka János, Simon Károly László: Jogharmonizáció. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Budapest. 2018. augusztus 31.

⁸⁶ Mireille Delmas-Marty: The European Union and Penal Law. European Law Journal. 1. szám 4. évfolyam. 1998. március. 87-115.

⁸⁷ Delmas-Marty 1998. i.m. 90.

⁸⁸ Delmas-Marty 1998. i.m. 97-105.

kiindulva úgy látta, hogy a büntetőjogi jogegységesítés folyamatát egyedül az uniós pénzügyi érdekek védelmének területére kell korlátozni.⁸⁹

Itt tartok fontosnak közbevetni két megjegyzést. Az első egy fogalmi tisztázás, tekintve, hogy a jelen pontban az általam hivatkozott tanulmányok szóhasználatának megfelelően mindvégig büntetőjogról írok, ami az értekezés kontextusához igazodóan európai büntetőjogra utal. Magyarázatot igényelhet, hogy ha az értekezés tárgya, nevezetesen az Európai Ügyészség nyomozásainak bizonyos szabályai hagyományosan a büntetőeljárás jog érdeklődési területéhez tartozó kérdések, akkor miért nem „európai büntetőeljárás jogról” beszélek. A témával foglalkozó hazai és külföldi szakemberek között tudományos konszenzus mutatkozik abban a kérdésben, hogy az európai büntetőjog fogalmának a mai napig nincsen egységes definíciója.⁹⁰ Udvarhelyi Bence átfogó ismertetést közöl az európai büntetőjog fogalmi megközelítésére vonatkozó szakirodalmi álláspontokról. Konklúziója szerint a mai napig nem született meg az európai büntetőjog egységes, általánosan elfogadott fogalma.⁹¹ Ezzel a megállapítással magam is egyetértek. Az európai büntetőjog ma egy gyűjtőfogalomként fogható fel, amely tágabb értelmében magába olvaszt minden büntetőjogi tárgyú uniós jogot, attól függetlenül, hogy az a klasszikus értelemben vett anyagi jogi vagy eljárási jogi természetű normára vezet-e. Az európai büntetőjog fogalmi kereteinek metamorfózisa szorosan összefügg az értekezés harmadik hipotézisével, ezért erre a témára később még bővebben visszatérek.

A második megjegyzés némi pontosítás arról, hogy a fentebb részletezett jogi integrációs technikákról szóló alapvetéseknek egyáltalán mi közük van a Corpus Jurishoz. Az európai büntetőjog kialakulása, a büntetőjogi tárgyú jogintegráció, pontosabban szólva a most még kezdetleges fejlődési stádiumban lévő, de az Európai Ügyészség létrehozatalával szintet lépő büntetőeljárás jogi tárgyú jogharmonizáció az

⁸⁹ Delmas-Marty 1998. i.m. 88.

⁹⁰ Lásd például Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fogalmáról. Európai Jog. 1. 6-7. 2001.; Miskolczi Barna: Az európai büntetőjog alternatív értelmezése. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 2018.; Karsai 2004. i.m.; Ester Herlin-Karnell: The Constitutional Dimension of European Criminal Law. Hart Publishing. Portland. 2012.

⁹¹ Udvarhelyi Bence: Az európai büntetőjog fogalma. Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica. Miskolc. 2018. 36. 2. 284-304.

értekezés gerincét képezi. Az értekezés egyik premisszája szerint az Európai Ügyészség nyomozásaiban alkalmazandó uniós jog és annak az általam vizsgált egyes részterületei elhelyezhetők egy képzeletbeli integrációs skálán. A hipotézisekben foglalt problémák pontosan ebből, azaz a vizsgált jogintézmények integrációs skálán elfoglalt aktuális helyéből eredeztethetők. Maga a Corpus Juris, pontosabban szólva az abban konstruált büntetőeljárás jogi jogintézmények maguk is értékelhetők az integrációs skála mércéjével. Erről később még szintén lesz szó bővebben.

A következő alfejezetben a Corpus Jurissal foglalkozom, áttekintem, hogy mire tettek javaslatot a tanulmány szerzői, különösképpen annak a büntetőeljárásra (nyomozásokra) vonatkozó részeiben.

1.2. Az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó konstrukció lényegi vonásai a kiinduló koncepcióban

1.2.1. A Corpus Juris keletkezéstörténete

A tudományos probléma megfogalmazásánál már röviden utaltam rá, hogy az Európai Ügyészség története 1995-ben az Urbinoi Egyetemen kezdődött. A visszaemlékezések szerint az európai büntetőjogi egyesületek elnökeinek találkozásán felvetődött az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló európai jogi terület (*Espace judiciaire européen*) létrehozásának ötlete. A Bizottság pénzügyi ellenőrzésért felelős főigazgatója itt adott megbízást a Delmas-Marty vezette szakértők csoportjának a részletek kidolgozására.⁹² Az angol és francia nyelveken megjelent Corpus Juris című kéziratot 1997-ben publikálták. A tanulmány eredeti célja a figyelemfelkeltés volt és nem az, hogy modelljogszabályként funkcionáljon. Az Európai Parlament 1997 júniusában és októberében állásfoglalásaiban hívta fel a Bizottságot, hogy készíttessen a Corpus Jurisról egy külön megvalósíthatósági utókövető tanulmányt is. Az utókövető tanulmányt az Európai Csalás Elleni Hivatal (*Office européen de lutte antifraude*, OLAF) elődje, a Bizottság Főtitkárságán belül működő Csalás Elleni Koordinációs

⁹² Francesco De Angelis. 2019. i.m.

Egység⁹³ finanszírozta és a Corpus Juris lehetséges hatásait mérte fel az akkori tagállami jogokból kiindulva, vagyis azt, hogy milyen módon lennének végrehajthatók a Corpus Juris ajánlásai. Az 1999 szeptemberében elkészült utókövető tanulmányban kiterjedt vizsgálatnak vetették alá a nemzeti jogrendszereket. Az egész kutatási folyamatot irányító testület az utókövető tanulmányban foglalt megállapítások alapján néhány ponton a Corpus Juris szövegének módosítását látta indokoltnak, amelyek között technikai és tartalmi korrekciók is voltak. A végeredményt Firenzében vitatták meg, ahová a védelemhez való jog kérdéseire tekintettel a védőügyvédek képviselőinek csoportja is meghívást kapott. Az utókövető tanulmány végül négy kötetben jelent meg, amelyből az első kötet (*Volume 1*) tartalmazta a főbb következtetéseket és a Corpus Juris módosított szövegét, amelyre Corpus Juris 2000-ként, vagy „firenzei javaslatként” szoktak hivatkozni.^{94,95} Az értekezés következő alfejezetében a Corpus Juris 2000 alapján mutatom be az európai ügyészre és a nyomozásaira vonatkozó konkrét javaslatokat, kiemelve az értekezés szempontjából fontosabb részeket, mivel ez a dokumentum már kiküszöbölte a Corpus Juris első hibáit.

1.2.2. A Corpus Jurisban vázolt koncepció lényege

A Corpus Juris 35 cikkből áll. Az első felében (1-17. cikk) anyagi jogi rendelkezéseket tartalmaz. A szerzők közös definíciót alkottak azokra a cselekményekre, amelyeket közösségi szinten nyilvánítottak volna büntetendőnek. Kidolgozták e bűncselekmények – magyar büntetőjogi terminológiával élve – különös részi tényállásait. Ilyen volt például a közösségi költségvetéssel szemben elkövetett csalás stb. A kontinentális büntető törvénykönyvek felépítésére emlékeztető módon rendszerezték a kiszabható büntetések, a bűnösség (szándékosság, gondatlanság), a büntetőjogi felelősség

⁹³ *Inité de coordination de la lutte anti- fraude*, UCLAF

⁹⁴ John Vervaele: *The Corpus Juris Project: A blueprint for criminal law and criminal procedure in the European Territory*. *Agon*. 34. 2002. 9-11.

⁹⁵ Prof. Dr. John Vervaelével folytatott levélváltásaim alapján. Vervaele Delmas-Marty mellett a Corpus Juris 2000 projekt társvezetője volt.

(természetes személyek, gazdasági társaságok), valamint a büntetékiszabás (arányosság) kérdéseit.

Az értekezés szempontjából a Corpus Juris második, eljárásról rendelkező része bír nagyobb jelentőséggel. Az európai területiség elve (*principle of European territoriality*) mentén felvázolták az európai ügyész (*European Public Prosecutor*) intézményét, aki/ami⁹⁶ a tanulmány első felében definiált bűncselekmények nyomozásáért és a vádemelésért tartozott felelősséggel. A területiség elvéből következik, hogy a nyomozás, a vádemelés, a bírósági szak és az ítélet végrehajtása szempontjából a tagállamok területei egységes teret alkottak volna. Ezt a teret nevezték – a korábban már többször említett – európai jogi területnek (*European judicial area*).⁹⁷ A területiség elvének legfontosabb következménye, hogy az európai ügyész és a delegált európai ügyészek hatásköre annak egészére kiterjedt volna, így a tagállamok határain átnyúló eljárásokban nem kellett volna a bűnügyi együttműködés államközi eszközeit igénybe venniük. Egy ilyen koncepció a kölcsönös elismerés elve és az európai nyomozási határozat ismeretében manapság már nem tűnik forradalmi újításnak, de akkoriban annak számított.⁹⁸

A nyomozás megoszlott volna az európai ügyész és az egyes tagállamokban található delegált európai ügyészek között. A delegált európai ügyészek az európai ügyész felügyelete és koordinációja alatt tevékenykedtek volna.⁹⁹ A delegált európai ügyész a hatásköreit részben és korlátozottan a tagállami hatóságokra delegálhatta volna azzal, hogy ilyen esetben a tagállami hatóság az eljárása során a Corpus Juris szabályait kellett volna, hogy kövesse.¹⁰⁰ A szerzők kidolgozták az egyes nyomozási cselekmények

⁹⁶ Lásd a tudományos probléma megfogalmazásánál a 12. számú lábjegyzetben írottakat.

⁹⁷ Mireille Delmas-Marty, John Vervaele (szerk.): *L'Union européenne et son espace pénal européen: les défis du modèle* Corpus Juris 2000. La aplicación del Corpus Juris en los Estados Miembros: Disposiciones penales para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. 2003. 1-48.

⁹⁸ John Vervaele: *European territoriality and Jurisdiction: The Protection of the EU's Financial Interests in its Horizontal and Vertical (EPPO) Dimension*. In: Michiel Luchtman (szerk.): *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime: Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-Interests*. Eleven International Publishing. Hága. 2013. 175.

⁹⁹ Corpus Juris 2000 III. 5. cikk végrehajtási rendelkezései (*implementing provisions*)

¹⁰⁰ Simone 1998. i.m. 225-226.

részleteit, például, hogy a terhelt (*accused*¹⁰¹) európai ügyész általi idézésének és kihallgatásának mi a pontos eljárásjogi menete. A részletszabályok részletszabályait (így például a kutatás és lefoglalás technikai menetét) a tagállami jogokra utalták.¹⁰²

1.2.3. A hatáskörgyakorlás és fórumválasztás (vertikális és horizontális viszonyrendszer)

A szerzők a Corpus Juris és a tagállami jogok közötti vertikális viszony rendezésére vezérlőelvként a komplementaritást fektették le. Ez azt jelentette, hogy a nemzeti jog kiegészítő jelleggel és kizárólag akkor lett volna felhívható, ha az adott kérdést a Corpus Juris nem rendezi teljeskörűen.¹⁰³ Ha a Corpus Jurisban büntetni rendelt valamely cselekmény elkövetésének gyanúja az európai ügyész tudomására jutott, akkor ez a legalitás elve alapján az európai ügyész eljárását vonta volna maga után. Ha az ilyen cselekmény elkövetésére vonatkozó információ a tagállami hatóság nyomozásában merült volna fel, akkor a tagállami hatóság ezt köteles lett volna átadni az európai ügyész részére.¹⁰⁴

Az európai ügyész nyomozásai az európai jogi területen belül egységes szabályok és garanciák mentén folytak volna, ugyanakkor az eljárások bírósági szakaszaira már a tagállamok joga volt alkalmazandó. Ennek megfelelően a szerzők a joghatósági kérdéseket csak a bírósági szakasz viszonylatában tartották indokoltnak rendezni, hiszen a nyomozás során a joghatósági ütközés lehetősége fel sem merülhetett. Ez logikus következménye a koncepció azon lényegi vonásának, hogy a nyomozás során alkalmazandó elsődleges és egységes szabályokat egyetemesen rendezték volna a

¹⁰¹ Az *accused* alatt valójában a vádlottat szokás érteni, azonban a szerzők itt általánosságban a terheltre utalhattak, amely onnan válik világossá, hogy a tárgyalat rendelkezéseket nem a bírósági szakaszról szóló fejezet (*judgement stage*) alatt, hanem a nyomozási szakaszról (*preparatory stage*) és a bírósági szakaszról szóló fejezeteket követően, egy önálló, közös rendelkezések (*common provisions*) című fejezetben helyezték el. In Corpus Juris 2000. 29-34. cikk

¹⁰² Corpus Juris 2000 20. cikk 3. végrehajtási rendelkezései

¹⁰³ Corpus Juris 2000 35. cikk 1.

¹⁰⁴ Corpus Juris 2000 19. cikk 2.

Corpus Jurisban, ennél fogva nem lett volna jelentősége annak, hogy az egyes nyomozási cselekmények melyik tagállamban realizálódnak.¹⁰⁵

A terhelt szempontjából az már nem lett volna mindegy, hogy az ügyét mely tagállam joga alapján tárgyalják, ezért ennek eldöntésére a szerzők egy összetett szempontrendszerrel dolgoztak ki. Ezt az európai ügyésznek a határon átnyúló ügyekben kellett volna segítségül hívnia, mivel ezekben az alkalmazandó jogként több tagállam joga is szóba jöhet, vagyis fennáll az ún. horizontális kollízió. Ilyenkor az a tagállam kellett volna, hogy eljárjon, ahol (1) a bizonyítékok többsége található; (2) ahol a terhelt tartózkodási helye található, vagy amelynek a terhelt állampolgára (több terhelt esetén a fő terheltek állampolgárai); valamint (3) ahol a bűncselekmény gazdasági hatásai a legsúlyosabbak.¹⁰⁶ Az eljáró fórum (joghatóság) meghatározásának anyagi szabályai az értekezés témája szempontjából kevesebb relevanciával bírnak. Ehelyett a fórumválasztás körüli eljárás és főleg annak a terhelti jogi garanciákkal való körülbástyázása érdekes, mert ezek jelentik a védelmet azokkal az önkényes és szubjektív szempontok mentén hozott fórumválasztási döntésekkel szemben, amelyek a terhelt számára hátrányosabb eljárási helyzetet eredményezhetnek. Ennek okaira a második fejezetben visszatérek. Az eljáró fórum kiválasztásának joga az európai ügyészt illette volna.¹⁰⁷ A szerzők az esetlegesen kialakuló joghatósági összeütközések elkerülése és az egységes jogalkalmazás érdekében kiterjesztett jogvédelmet vezettek be, amerről a következő alfejezetben lesz szó.

1.2.4. A Corpus Juris terheltre vonatkozó szabályai az európai ügyész nyomozásában

1.2.4.1. A terhelti jogállás tartalmi és formai oldala

A szerzők az európai jogi területhez tartozó tagállamok jogrendszerei közötti törésvonalakat a terhelt nyomozásban elfoglalt jogi helyzetét alapvetően meghatározó

¹⁰⁵ Corpus Juris 2000 26. cikk 3.

¹⁰⁶ Corpus Juris 2000 26. cikk 2.

¹⁰⁷ Corpus Juris 2000 26. cikk 2. végrehajtási rendelkezései

szabályok Corpus Jurisba emelésével egyenlítették ki. Egyrészt, a terhelt jogi helyzetét meghatározó szabályok között – közvetett módon ugyan, de – egységes meghatározást adtak a terhelt fogalmára. A Corpus Juris szerint a személyt nem tanúként, hanem terheltként kell kezelni attól kezdve, hogy a bűnösségére utaló bármilyen egyértelmű bizonyíték megállapítására, bejelentésére vagy felfedezésére sor kerül, de legkésőbb az ilyen bizonyítékról tudomást szerző hatóság által foganatosított első kihallgatásától kezdve. Másrészt, a Corpus Juris – nyomozási és a bírósági szakaszra egyaránt alkalmazandó – általános rendelkezések részében nevesítettek néhányat a terhelt legfontosabb alapvető jogai közül. A terheltet e minőségében megillették az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt védelemhez való jog, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹⁰⁸ 10. cikkében¹⁰⁹ foglalt jogok. Rögzítették a terhelt hallgatáshoz való jogát, amelyről már a kihallgatását megelőzően tájékoztatni kell, továbbá szabályozták, hogy az első kihallgatás időpontjától kezdve a terheltnek joga van a vele szemben megfogalmazott vád megismeréséhez.¹¹⁰ Ez az iratbetekintéshez való jog kifejeződése, amely – ahogyan azt az értekezés második fejezetében részletesen feltárom – több terhelti jognak is a részjogosítványa. Végül, deklarálták az ártatlanság vélelmét, valamint az önvádra kötelezés tilalmát.¹¹¹ A szerzők a terhelt alapvető jogai közül néhányat a bizonyítási eszközökről szóló rendelkezések között helyeztek el. Itt fektették le a védelemhez – ideértve például a védő kötelező jelentését egyes bizonyítási cselekményeknél – és a hallgatáshoz való jogot.¹¹²

Fontos, egyúttal a tagállami és a közösségi jog szerzők által vizionált vertikális viszonyrendszerét is kifejező garanciális rendelkezés volt a terhelt oldalán, hogy egy

¹⁰⁸ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR).

¹⁰⁹ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 10. cikkében megjelenik a terhelt emberi méltóságának tiszteletben tartásához való jog, a vádlottak és az elítéltek elkülönítésének követelménye stb.

¹¹⁰ Corpus Juris 2000 20. cikk végrehajtási rendelkezései

¹¹¹ Corpus Juris 2000 31. cikk

¹¹² Corpus Juris 2000 32. cikk 1. a) -c)

adott tagállam jogának megfelelően beszerzett bizonyíték felhasználását akkor is kifogásolhatóvá tették volna, ha azok az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokat, vagy általánosságban az „európai szabályokat” sértik.¹¹³ Az európai szabályok alatt a szerzők magának a Corpus Jurisnak a bizonyításra vonatkozó rendelkezéseire utaltak vissza.

1.2.4.2. Kiterjesztett bírói jogvédelem

A szerzők már a nyomozási szakaszban különös figyelmet fordítottak az alapvető jogok garantálására, amelynek fő eszközét a kiterjesztett bírói jogvédelemben látták. Ennek az egyik ágát az ún. *juge de liberté* (*judge of freedom*, magyarul nagyjából szabadságjogi bírónak fordítható) intézménye képezte. A szabadságjogi bírók a tagállamok bíróságán belül kerültek volna kijelölésre, ugyanakkor döntéseik hatálya a teljes európai jogi területre kiterjedt volna. A szabadságjogi bíró feladata kettős volt. Egyrészt, a nyomozás során engedélyezte volna az alapvető jogokat korlátozó intézkedések foganatosítását. Másrészt, az egész nyomozási szakasz – amit Delmas-Marty *preparatory stagenek*, azaz előkészítő szakasznak nevez – végén, ha az európai ügyész az ügy bíróság elé viteléről döntött, a szabadságjogi bíró feladata lett volna ellenőrizni (*verifying*) az eljárás szabályszerűségét, ideértve például a jogsértő módon szerzett bizonyíték kizárását.¹¹⁴ A komplementaritás elvének megfelelően a szabadságjogi bírók a döntésüket főszabály szerint a Corpus Jurisra alapították volna. Az ésszerű időn belüli eljárás elvére figyelemmel – az európai ügyész indítványára – a szabadságjogi bírónak lett volna hatásköre a nyomozás hat hónapon túl történő meghosszabbítására.¹¹⁵ A Corpus Juris szerint a szabadságjogi bíró volt hivatott felügyelni a nyomozás során foganatosított intézkedések jogszerűségét és szabályszerűségét, továbbá biztosítani kellett a szükségesség és arányosság tiszteletben tartását. A szöveg nyelvtani értelmezéséből arra a következtetésre juthatunk, hogy a szabadságjogi bíró jóváhagyása elengedhetetlen lett

¹¹³ Corpus Juris 2000 33. cikk 2.

¹¹⁴ Delmas-Marty 1998. i.m. 113.

¹¹⁵ Corpus Juris 2000 25. cikk 2.

volna nem csupán az alapvető jogokat korlátozó, hanem minden más olyan intézkedés esetén is, amely bárkinek – köztük hangsúlyosan a terheltnek – az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogait és alapvető szabadságait korlátozó vagy elvonó hatással jár.¹¹⁶

A joghatósági összeütközések feloldását és az egységes jogalkalmazás biztosítását szolgálta a kiterjesztett bírói jogvédelem másik ága, nevezetesen egy szupranacionális bírói fórum hatáskörökkel történő felruházása. A Corpus Juris az Európai Unió Bírósága részére széles jogköröket biztosított volna a vitás helyzetek rendezésére. Ez kiterjedt (1) a Corpus Juris és implementációs intézkedései értelmezésére irányuló előzetes kérdésekre; (2) a tagállamok vagy a Bizottság bármilyen, a Corpus Juris alkalmazásával kapcsolatos vitára vonatkozó kérésére; (3) az európai ügyész vagy a nemzeti hatóság kérése alapján, az európai területiség elvét illetően mind a nemzeti, mind pedig az európai ügyésszel kapcsolatban felmerülő joghatósági összeütközésekre, illetőleg az európai ügyész kérésére a nemzeti bíróságok által gyakorolt bírói felügyeletre. Végül, (4) a terhelt kérésére, a horizontális kollízió fennállásakor az eljáró bíróság kiválasztására.¹¹⁷ A Európai Unió Bíróságának az eljáró bíróság kiválasztásával kapcsolatban szánt hatásköre alapján elmondható, hogy miközben a Corpus Juris lefektette a fórumválasztás tartalmi kritériumait (bizonyítékok feltalálásának helye, terhelt tartózkodási helye stb.), a terheltet erős jogvédelmi pajzzsal vértette fel azáltal, hogy az európai ügyész döntése fölé szupranacionális kontrollt helyezett.¹¹⁸ Ha valamely tagállam nemzeti bírósága elé került a Corpus Juris értelmezésére vagy egy joghatósági összeütközésre vonatkozó kérdés és a nemzeti bíróság ennek a megválaszolását az adott ügyben való ítélethozatalhoz szükségesnek tartotta, akkor azt az Európai Unió Bíróságához kellett utalnia.¹¹⁹

1.2.5. A Corpus Juris helye az integrációs skálán

¹¹⁶ Corpus Juris 2000 25/2. cikk

¹¹⁷ Corpus Juris 2000 28. cikk

¹¹⁸ Delmas-Marty 1998. i.m. 114.

¹¹⁹ Corpus Juris 2000 28. cikk 2.

A Corpus Jurissal a szerzők célja nem egy büntetőeljárás mintajogszabály kidolgozása volt. Olyan vitaindító tanulmányt készítettek, amely megragadja a nyilvánosság figyelmét és megadja a kezdőlökést a közösségi büntető anyagi- és eljárási jog létjogosultságáról szóló szakmai diskurzusokhoz. A nyomozás és az egyes nyomozási cselekmények részletszabályait ezért nem dolgozták ki aprólékosan, azonban ez nem is feltétlen volt elvárható tőlük, figyelemmel az általuk kidolgozott koncepció újszerűségére. Úgy vélem, hogy Csúri András megfelelően helyezi el a Corpus Jurist az általam fentebb említett integrációs skálán, amikor arról ír, hogy a koncepcióval az asszimiláció és harmonizáció [szerz.: *vagyis a jogközelítés*] felől a jogegységesítés irányába mutató hangsúly-áthelyeződés ment végbe. Az egységes európai jogi terület megalkotását végső soron az egységes bűncselekményi definíciók, standardizált eljárás, valamint a terhelt jogaiban egységes alapelvek lefektetésének ötlete vezette, amelyek azonos módon, az elkövetés, a nyomozási vagy a bírósági szakasz lefolytatásának helyétől függetlenül lettek volna alkalmazandók. Az uniformizált rezsím nem csak a nyomozások hatékonyságát, de a terhelt pozíciójának javítását is eredményezte volna.¹²⁰ Noha az egyes eljárási részletek kidolgozása még nem volt teljeskörű, a Corpus Juris jó irányt jelenthetett volna a jogállamiság követelményét és a terhelt alapvető jogait tiszteletben tartó európai ügyészi nyomozást eredményező elméleti struktúra felé. A Corpus Juris az európai büntetőjog-fejlődés különböző irányokban szerteágazó folyamatok elindítója volt és több, számunkra talán ma már természetesnek mondható jogintézmény – például az európai elfogatóparancs¹²¹ – elfogadásához vezetett.

¹²⁰ Csúri András: The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 18. 2016. 122-151. 131.

¹²¹ *European Arrest Warrant*, EAW

1.3. A Corpus Juris utószövege: zöld könyv¹²² az Európai Ügyészség létrehozásáról

A Corpus Jurist követően a Bizottság javaslatot tett az európai ügyész intézményének felállítására és az alapító szerződések ehhez szükséges módosításra, azonban az Európai Tanács 2000-ben tartott nizzai ülésén ezt még nem fogadták el.¹²³ További részletes tanulmányra volt szükség, ez lett a 2001 decemberében közzétett, a Közösségek pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről és az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló zöld könyv.¹²⁴ Ebben a Bizottság gyakorlati megoldásokat keresett az Európai Ügyészség ambiciózus és innovatív projektjének végrehajtására.¹²⁵ A zöld könyv a firenzei javaslatból indult ki,¹²⁶ az általa előirányzott konzultáció pedig kiterjedt – egyebek mellett – a felállítani tervezett európai ügyészi szerv működésének eljárási jogi oldalára, valamint a bírósági felülvizsgálat kérdéseire.¹²⁷ Ezen túl a zöld könyv célja az volt, hogy bemutassa egy másodlagos uniós jogi jogforrás – az ekkor már világos volt, hogy az európai ügyészi szerv részletszabályait a másodlagos jogban kell lefektetni – tartalmának egy lehetséges változatát, amely magában foglalná az eljárások, a nyomozási hatáskör és a bírósági felülvizsgálat szabályait. A zöld könyv továbbra is az európai jogi terület elvéből indult ki. Megállapította, hogy az uniós pénzügyi érdekeket

¹²² A zöld könyv tipikusan az Európai Bizottság által közzétett olyan dokumentum, amelynek a célja, hogy egy megadott témakör uniós szintű megvitatására ösztönözzön. Jellemzően ilyen dokumentumban kéri fel az érintett feleket, hogy vegyenek részt konzultációs eljárásban és az általuk előterjesztett javaslatok alapján történő vitában. In: Zöld könyv. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:green_paper (2024. március 8.)

¹²³ Vervaele 2002. i.m. 11.

¹²⁴ Commission of the European Communities: Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brüsszel. 2001. december 11. COM/2001/0715 final

¹²⁵ The independent public prosecution office of the EU. Háttér. <https://www.eppo.europa.eu/hu/hatter> (2024. március 9.)

¹²⁶ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 6. 7. lábjegyzet

¹²⁷ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 10.

sértő bűncselekmények miatti nyomozások elsődleges tere még mindig a tagállamokra korlátozódik. A legfőbb problémát a nemzeti jogrendszerek anyagi- és eljárási jogi különbözősége jelenti. Tekintettel arra, hogy a jogsegély konvencionális eszközeinek alkalmazása kevésbé eredményes, a nehézségeket kiküszöbölése a nyomozási és az ügyészi teendők integrációja útján valósulhat meg.¹²⁸ A zöld könyv első része felsorakoztatta az európai ügyész létrehozása mögötti érveket, amelyekhez a bűnüldözés hatékonysága felől közelített. A bevezetést az alapvető jogokról szóló általános fejezet követte, amelyben szó volt arról, hogy az európai ügyész a feladatainak ellátása során tiszteletben tartja az alapító szerződésben foglalt alapvető jogokat, az Európai Közösségek Bírósága által kialakított közösségi jogi alapelveket, az Alapjogi Chartát és az Emberi Jogok Európai Egyezményét. Megerősítette, hogy az európai ügyész által foganatosított minden kényszerintézkedés a tagállam által szabadságjogi bírónak kijelölt bíró általi felülvizsgálat tárgyát kell, hogy képezze. A terhelt kapcsán megállapította, hogy a javasolt rendszer a terhelt eljárási pozíciójára azért lesz előnyös, mert elkerülhetővé válik a tagállami eljárások duplikációja, ezért a nyomozások felgyorsulnak, s így az egész büntetőeljárás rövidebb ideig fog tartani. Ebből kifolyólag a tagállami hatóságoknak kevésbé lesz indokolt a nyomozási szakaszban szabadságot korlátozó intézkedést alkalmazniuk.¹²⁹

1.3.1. Az európai ügyész nyomozására vonatkozó elgondolás a zöld könyvben

A zöld könyvben – a Corpus Jurist követve – előkészítő szakaszként (*preparatory stage*) jelölt szakasz az ügyész által elrendelt első nyomozási cselekménnyel vette volna kezdetét és az ügy lezárásáról való döntéssel, vagy annak bírósági szakaszba léptetésével ért volna véget. A zöld könyv a nyomozáson belül önálló alfejezetben foglalkozott az alapvető jogokkal, azon belül a terhelt védelmével. Nevesített néhány alapvető jogi követelményt, igaz nem kimerítő jelleggel, de hivatkozott például az ártatlanság

¹²⁸ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 12-14.

¹²⁹ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 16.

vélelmére, a kontradiktórius eljárás elvére stb. A kontradiktórius eljárás lényegét abban látta, hogy a terhelték és a védőik jogosultak lettek volna az európai ügyész ügyirataiba betekinteni (iratbetekintéshez való jog), továbbá a terheltet megillette volna a védelemhez való jog tiszteletben tartása.

A terhelt fogalmát a Bizottság – önmaga értékelése szerint – a zöld könyvben jóval általánosabb értelemben használta. Pontosan úgy fogalmazott, hogy ez az egyes tagállamok által alkalmazott jogi terminológiát követve különböző eljárási pozícióknak felelhet meg. Ennek bizonyos mértékig ellentmondott, hogy – már a következő mondatban – megadta a terhelt meghatározását, aki az a bűncselekménnyel gyanúsított személy, akit az európai ügyész értesített az ellene felhozott vádokról.¹³⁰

A Corpus Jurishoz képest változás volt, hogy a zöld könyv a nyomozási cselekményeket három csoportra bontotta. Az első csoportba (1) a közösségi nyomozási cselekmények tartoztak, amelyeket az európai ügyész saját diszkrecionális döntése alapján végezhetett volna. Ide olyan kényszertől mentes cselekmények tartoztak, mint például a tanúkihallgatás, vagy a terheltnek a beleegyezésével történő kihallgatása. Ezeknek a részletes szabályit közösségi szinten kellett volna lefektetni. A Bizottság itt külön nyomatékosította, hogy a védői jogokat teljes mértékben tiszteletben kell tartani. Érdekes felvetés volt, hogy a terhelti jogokat az akkoriban felállított nemzetközi büntetőbíróságok statútumaiból merítették volna, közülük pedig a jogi segítségnyújtáshoz való jogot, a dokumentumok lefordításához való jogot, a hallgatás jogát, a bűnösség tagadásához való jogot és a tájékoztatáshoz való jogot – a vallomás felhasználhatósága, a vád közzétevése – konkretizálták. A nyomozási cselekmények második csoportját (2) azok a cselekmények adták, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhették volna. Ide sorolták például a házkutatást, vagy egyéb kényszerrel járó cselekményeket. Ezeket az európai ügyész az európai jogi területen belül ugyan végrehajthatta volna, de nemzeti bírósági felülvizsgálat alá vonhatónak kellett volna lenniük. A zöld könyv felvázolta, hogy mikor és melyik tagállam joga lett volna az irányadó. Úgy vélték, hogy nincs szükség a tagállami szabályok harmonizációjára,

¹³⁰ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 16. 35. lábjegyzet

pusztán annak ellenőrzésére, hogy minden tagállamban létezzen olyan nemzeti jog, amely alapján az európai ügyész az általa kívánt kényszerintézkedést képes foganatosítani.¹³¹ A nyomozási cselekmények harmadik csoportját (3) az európai ügyész indítványára a szabadságjogi bírók által elrendelhető intézkedések alkották. A terhelt szabadságjogait elvonó vagy korlátozó nyomozási cselekményeket is magukba foglaló intézkedésekre a második csoportra vonatkozó szabályok is alkalmazandók lettek volna, de az alapjogi szempontból intruzívabb természetük miatt ezeket az európai ügyész már nem, kizárólag a szabadságjogi bírók rendelhették volna el. Ide tartozott volna például az elfogatóparancs (*arrest warrant*) kibocsátása. Az elfogatóparancs alanyának joga lett volna a végrehajtás helye szerinti tagállam bíróságán megtámadni annak végrehajtását.¹³²

1.3.2. A hatáskörgyakorlás és fórumválasztás

A zöld könyv hosszasan fejtegette az európai ügyész és a tagállam közötti hatáskörgyakorlás szempontjait, valamint lefektette annak a részletes kritériumait, hogy egy ügy mikor minősül közösséginek, illetve mi a teendő az ún. hibrid ügyekkel, amelyeknél vegyülnek a nemzeti és a közösségi elemek.¹³³

A komplex, határon átnyúló ügyekben folytatott nyomozás lezárását követően, a vádemelésről történő döntés során a zöld könyv az európai ügyészt jogosította volna fel az eljáró fórum kiválasztására.¹³⁴ A Bizottság az Európai Közösségek pénzügyi

¹³¹ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 51.

¹³² Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 70.

¹³³ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 48-49.

¹³⁴ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 55-56.

érdekeinek védelméről szóló egyezményre¹³⁵ utalt vissza, a vádemelések központosításával az európai ügyésznek az egyezmény alapján joghatósággal bíró tagállamok egyikét kellett volna kiválasztania, amely úton a Bizottság szerint elkerülhetők lettek volna a pozitív hatásköri összeütközések. A Bizottság maga is hangsúlyozta a fórumválasztás jelentőségét, tekintve, hogy ez egy részlegesen harmonizált jogi területen belül nem „semleges ügy”, mivel meghatározza az eljárás további nyelvét, a gyakorlati sajátosságait és nem utolsó sorban az alkalmazandó nemzeti jogot. Ezért úgy látta, hogy két lényeges kérdés merül fel a fórumválasztás során: a választás kritériumai és a felülvizsgálati lehetőségek. A választás kritériumait illetően nem tért el jelentősen a Corpus Juristól. A felülvizsgálati lehetőségek vonatkozásában viszont már három opciót vett számításba. (1) Az első opció szerint az európai ügyész viselte volna a teljes felelősséget a fórumválasztásért, tehát a döntésével szemben nem lett volna lehetőség jogorvoslatért folyamodni. A Bizottság úgy érvelt, hogy a kölcsönös elismerés elve feltételezi a tagállamok jogrendszereibe vetett bizalmat, amelyek közös alapelveken nyugszanak. Egyebek mellett a terhelt jogait is minden tagállami jogrendszerben garantálták. Amit ez ellen szóló érvként felhozott az az volt, hogy a büntetőjog nem volt harmonizálva, illetve, hogy az európai ügyész diszkrecionális mozgásteret élvezett volna a fórumválasztásban, márpedig az európai ügyész nem választhatja ki tisztességtelen alapon az eljáró bíróságot például úgy, hogy a vádló számára kedvezőtlenebb nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekben rendszeresen kerül az ügyek bíróság elé vitelét. A felülvizsgálat elérhetővé tétele esetén a Bizottság csak a bírósági felülvizsgálatot tartotta elfogadhatónak. A (2) második opció szerint az európai ügyész fórumválasztásának felülvizsgálati jogkörével a nemzeti bíróság lett volna felruházható. A nemzeti bíróság a vád jogszerűségét nyilvánvalóan megvizsgálta volna, ideértve a joghatóságot is, mindezt a nemzeti jogokból kiindulva. Azt viszont a Bizottság is kérdésesnek tartotta, hogy ez a felülvizsgálat kiterjedhet-e a tagállam kiválasztása során a közösségi jog alapján ejtett nyilvánvaló hibákra. Érdekes, hogy a Bizottság ekkor még nem a közösségi jog primátusa felől értékelte visszásnak, hogy a

¹³⁵ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. 1995. november 27. HL C 316. 49-57.

nemzeti bíróság egy közösségi szerv döntését felülbírálna, hanem amiatt fejezte ki az aggodalmát, hogy így egy ügyet több tagállamban is elutasíthatnának és végül negatív joghatósági összeütközés alakulhatna ki, amelyet el kívántak kerülni. Ennek a feloldására a megfelelő lehetőséget az Európai Közösségek Bírósága (*Court of Justice*) hatáskörrel történő felruházásában látta. A (3) harmadik opció szerint az európai ügyész fórumválasztási döntésének felülvizsgálatára egy önálló közösségi bíróság felállításával számoltak. Noha ennek kapcsán a Bizottság egyúttal azt is hozzátette, hogy ez messze túlmutat a javaslatán.¹³⁶

1.3.3. A kiterjesztett bírói jogvédelem továbbélése

A zöld könyv a Corpus Juris ötletéből indult ki és továbbra is a kiterjesztett bírói jogvédelemre épített. Ennek továbbra is két „lába” volt. Egyrészt, kiterjedt a nyomozási szakaszban a kényszerintézkedések és az európai ügyész alapvető jogok korlátozásával járó egyéb cselekményeinek a szabadságjogi bírók általi felülvizsgálatára, bizonyos esetekben pedig a döntés szabadságjogi bíró általi kibocsátására, vagy az általa történő feljogosításra. A szabadságjogi bírók kapcsán a Bizottság felvetette a lehetőségét, hogy a közösségi jogon belül állítsanak fel a szabadságjogi bíróhoz hasonló bírói testületet, ez azonban már indokoltá tette volna a nyomozásokra vonatkozó teljes európai szabályozás elfogadását, amit a Bizottság nem preferált. Éppen ezért megfelelőnek tartotta a szabadságjogi bírók nemzeti jogrendszereken belüli elhelyezését és nem tartotta szükségesnek egy „európai vádbíróság” (*European indictments court*) felállítását.¹³⁷

Másrészt, a kiterjesztett bírói jogvédelem azt jelentette, hogy a nyomozás végén, ha az európai ügyész a vádemelésről dönt, egy bíróságnak kvázi jóvá kellett volna hagynia (*the court confirms*) az ügy bírósági szakaszba léptetését, hogy ezáltal elkerülhetővé váljanak a „téves tárgyalások” vagy a terhelt stigmatizálása. A bírósági szakaszba

¹³⁶ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 55-57.

¹³⁷ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 61.

léptetésről szóló döntést felülvizsgáló (*committal review*)¹³⁸ bíróság kijelölésére kettő lehetőséget vázoltak. Az egyikben egy Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács (*European Pre-Trial Chamber*) ötletét vetették fel, amely nagyon hasonlított a fórumválasztás felülvizsgálatánál tárgyalt egyik opcióhoz, nevezetesen a közösségi különbíróság felállításához. Az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanácsot támogató érvként a Bizottság a nemzetközi büntetőbíróságok mellett működő, hasonló elnevezésű és funkciójú kamarákra hivatkozott. Úgy vélte, hogy az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács hatásköre kiterjedhetne a bírósági szakaszba léptetésről és a fórumválasztásról szóló döntés felülvizsgálatára, az említett döntéseknek az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács elé vitelét pedig a terhelt kezdeményezhette volna. Az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács az Európai Közösségek Bíróságán belül alakulhatott volna meg. A bírósági szakaszba léptetésről szóló döntés felülvizsgálatának második opcióját a Bizottság a tagállami bíróságok által erre a célra kijelölt nemzeti bírókhoz telepítésben látta. Úgy érvelt, hogy ez utóbbi a járhatóbb út, mert az új közösségi bíróság felállítását el kellene kerülni, feltéve, ha az Európai Közösségek Bírósága majd hatáskörrel rendelkezhet a joghatósági összeütközések kezelésére.¹³⁹

Jól látható, hogy az európai ügyész nyomozási cselekményeinek bírósági felülvizsgálati (*judicial review*) struktúrája több rétegből tevődött volna össze. Ennek a laminált alapjogvédelmi pajzsnak a szabadságjogi bírók általi felülvizsgálat, a bírósági szakaszba léptetésről szóló döntés felülvizsgálata, valamint a szupranacionális bírói fórum általi felülvizsgálat képezték volna a legfontosabb rétegeit. A kiindulópont az volt, hogy az

¹³⁸ A *committal review* az angolszász jogból eredő *committal proceedings* jogintézményének egyfajta leképződése lett volna. A magyar nyelvre nagyjából előkészítő eljárásnéven fordítható *committal proceedings* lényege, hogy az ügy perbíróságra vitelét megelőzően egy másik bírói testület kvázi „előszűri” a súlyos büntetőügyben rendelkezésre álló bizonyítékokat, hogy a terheltnek ne kelljen a perbíróság elé állnia, ha nincs ellene elegendő bizonyíték. A *committal proceedings* feltehetőleg brit hatásra képezhette részét az első koncepcióknak, hiszen a zöld könyv idején az Egyesült Királyság még az Unió tagállama volt. Később a jogintézmény fokozatosan eliminálódott a javaslatokból.

¹³⁹ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 62-63.

európai ügyész minden alapvető emberi jogot korlátozó cselekményét bírósági felülvizsgálat alá lehessen vonni.

Egyrészt, a zöld könyv csoportosítását adta (I.) a bírósági felülvizsgálat alá vonható nyomozási cselekményeknek.¹⁴⁰ A (1) személyi szabadságot korlátozó nyomozási cselekmények kapcsán az volt a Bizottság meggyőződése, hogy az összes tagállamban biztosítva van a terhelt a joga, hogy az adott nemzeti jogra alapítva kezdeményezze ezek bírósági kontrollját, ezért nem indokolt a közösségi fellépés, elegendő lett volna a nemzeti jogra hivatkozni.¹⁴¹ A (2) szabadságjogi bírók által engedélyezett egyéb nyomozási cselekmények tekintetében sem tartották indokoltnak új felülvizsgálati eljárás bevezetését, ahogyan a már meglévő nemzeti eljárások megszüntetését sem. A nemzeti eljárások különböznek, ezért az volt a meggyőződésük, hogy kívánatos lett volna a bírósági felülvizsgálatok minimális harmonizációja, konkrétan annak az elvnek a kimondása, hogy a nemzeti eljárások a megtámadott nyomozási cselekményre nézve nem bírnak felfüggesztő hatállyal.¹⁴² A közösségi nyomozási cselekmények – vagy más szóval az európai ügyész autonóm nyomozási cselekményei (vö. az értekezés 1.3.1. alfejezetének megállapításai) – általánosságban nem lettek volna bírósági felülvizsgálattal támadhatók.¹⁴³ Az (3) adott ügy nyomozásának európai ügyész általi lezárásával, vagy a nyomozás megtagadásával összefüggésben a zöld könyvben inkább csak felvetés szintjén szerepelt valamiféle, – akár a bírósági felülvizsgálat formájában megvalósuló – a Közösség részére rendelkezésre álló megtámadási jog.¹⁴⁴ Végül, (4) a bírósági szakaszba léptetésről szóló döntés felülvizsgálatára a nemzeti jog alapján kerülhetett volna sor, feltéve, hogy erre az alkalmazandó nemzeti jog lehetőséget biztosított. A Bizottság szerint az európai ügyész általi bírósági szakaszba léptetésről

¹⁴⁰ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 49-53.

¹⁴¹ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 72.

¹⁴² Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 71.

¹⁴³ U.o.

¹⁴⁴ U.o.

szóló döntés kapcsán az egyetlen kérdés az volt, hogy az ennek részét képező fórumválasztásról szóló döntés a terhelt indítványára is támadható legyen-e bírósági felülvizsgálat útján. A zöld könyvben ellenérveket sorakoztattak fel ezzel szemben és arra jutottak, hogy számos hátulütője volna annak, ha a terheltnek joga lenne meghatározni az eljáró fórumot. Ez felvetné a – már említett – közösségi bíróság felállításának szükségességét, sőt egy ilyen felülvizsgálat-kezdemenyezési jog gyengítené a közös nyomozási és vádemelési terület elvét (a fogalom magyarázatára a később kerül sor), ráadásul utat nyitna a védelem felől érkező, potenciálisan az eljárás elhúzását célzó rendszerszintű kihívások előtt.¹⁴⁵

Másrészről, a zöld könyv (II.) a bírósági felülvizsgálat alapját képező jogalap (nemzeti jog vagy közösségi jog) felől közelített a bírósági felülvizsgálat kérdéséhez.¹⁴⁶ A (1) nemzeti jog alapján végezhető bírósági felülvizsgálat körében tárgyalta (1a) a szabadságjogi bíró döntései elleni jogorvoslat lehetőségét, (1b) a szabadságjogi bíró által engedélyezett és az európai ügyész által végrehajtott nyomozási cselekmény végrehajtási módja elleni jogorvoslat kérdését stb. Ezeknél mindvégig főszabály maradt volna a nemzeti jog elsődlegessége. Az értekezés szempontjából inkább a (2) közösségi jog alapján végezhető bírósági felülvizsgálatnak van jelentősége, ugyanis a zöld könyv e körben foglalkozott az Európai Közösségek Bíróságának bevonásával. A közösségi és a nemzeti hatáskörök közötti egyensúly megőrzése érdekében a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Európai Közösségek Bíróságát nem szabad feljogosítani a nemzeti büntetőbíróságok által hozott határozatok felülbírálatára. A Bizottság az Európai Közösségek Bíróságának alapító szerződésben foglalt hatásköreit megerősítve arra a következtetésre jutott, hogy a bírósági felülvizsgálatnak lehetőség szerint tagállami szinten kell történnie, az európai ügyész nyomozási cselekményeivel szembeni felülvizsgálatot ezért a szabadságjogi bírókhöz kell szervezni. Ezzel szembeni opcióként lehetőséget láttak azonban az Európai Közösségek Bírósága hatáskörének kiterjesztésére, méghozzá kettő esetben. Először is úgy vélték, hogy a terheltnek

¹⁴⁵ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 72.

¹⁴⁶ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 72-73.

biztosítani lehetne a jogot arra, hogy az európai ügyész fórumválasztási döntését közvetlenül támadhassa az Európai Közösségek Bírósága előtt. Másodsor, hatáskört biztosítottak volna az Európai Közösségek Bíróságának az európai ügyész és a nemzeti bíróságok, a tagállamok egymás közötti, valamint a tagállamok és a Közösség közötti hatásköri viták rendezésére. A tagállamok és a Közösség közötti viták körében különösen arról volt szó, hogy ha a bírósági szakaszba léptetésről szóló döntést felülvizsgáló nemzeti bíróság az európai ügyész fórumválasztás során elkövetett nyilvánvaló tévedéseit is vizsgálhatná, akkor az ügyet az Európai Közösségek Bírósága elé lehetne utalni, főleg, ha negatív hatásköri összeütközés merül fel.¹⁴⁷

1.3.4. A koncepció alakulásának lényege a zöld könyvben

A Corpus Juris szerzői az európai ügyész nyomozásait illetően felvázolt kezdeti koncepciót – feltehetően szándékosan – „nyitva hagyták” a későbbi útkeresés előtt. A zöld könyv a Corpus Jurisban megfogalmazott kiindulási konstrukciót további részletekre bontotta és egy-egy kulcsfontosságú jogintézmény kapcsán több megoldást (opciókat) vetett fel. A zöld könyv a Corpus Juris igen ambiciózus koncepcióját óvatosabb megközelítésbe helyezte. Ez együtt járt a Bizottság facilitátor szerepköréhez társuló pillanatnyi érdekeinek erőteljesebb megjelenítésével, amely ebben az esetben bűnüldözés-centrikus szemléletmóddal társult. A már idejekorán előrelátható konfliktusos területeken – például, ahol az eljárási jogi jogegységesítés, vagy jelentősebb szuverenitásátadás lett volna indokolt, a bírósági felülvizsgálat kérdésénél stb. – ún. megvalósíthatósági opciókat „vetettek be”. Az európai jogi terület közös nyomozási és vádemelési területként (*common investigation and prosecution area*) élt tovább, azonban nem csak az elnevezése változott. Abban nem volt különbség a Corpus Juris és a zöld könyv között, hogy az ügyek bírósági tárgyalására és elbírálására vonatkozó hatáskör a közös nyomozási és vádemelési területhez tartozó ügycsoportban

¹⁴⁷ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 73-74.

nemzeti szinten maradt volna.¹⁴⁸ Azonban a zöld könyv a Corpus Jurisnál kompromisszumkeresőbb irányba történő elmozdulása jól kimutatható például annál a résznél, ahol a Bizottság rögzítette, hogy a közös nyomozási és vádemelési terület tartalma az eljárások (pl. a nyomozási cselekmények) harmonizációjának a mértékétől függ.¹⁴⁹ Miközben a kiindulópont az volt, hogy az európai ügyész hatékony működéséhez elengedhetetlen lesz meghatározni egy közös európai eljárásrendet (*European Rules of Procedure*), azt is hozzátették, hogy ha az európai ügyésznek a tagállamok közötti jogi egyenlőségre van szüksége, akkor a nemzeti eljárásrendek teljes vagy részleges közelítése (*total or partial approximation*) adott esetben elégséges lehet, de ha még ez sem áll fenn, akkor ahol csak lehet, ott a tagállami jogra kell hivatkozni.¹⁵⁰ A Bizottság az európai jogi területen egységes szabályok – amelyeknek hordozója maga a Corpus Juris lett volna – szerint folyó európai ügyész nyomozásban a tagállami jogra többé már nem komplementer természetűként tekintett. A zöld könyvben a Bizottság a minimumharmonizáció elve mellett érvelt azzal, hogy a tagállami jogrendszerek közötti különbségek – amely érv egyébként mindvégig az európai jogi terület létrehozásának az egyik fő támasztéka volt – nem számottevőek. Arról írt, hogy az eljárások „irányításának a központosítása” (ebben a fordulatban már csak az irányítás központosítása merült fel, nem pedig magának az eljárásnak a központosítása) a tagállami jogrendszerekben nem járt volna jelentős változtatásokkal. A Bizottság szerint évtizedek óta tapasztalható trend, hogy a különböző jogrendszerek konvergálnak egymáshoz. Ez a konvergencia szerintük nagyrészt annak köszönhető, hogy a tagállamok elfogadták az Emberi Jogok Európai Egyezményének tisztességes eljárásról szóló rendelkezéseit.¹⁵¹

¹⁴⁸ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 17.

¹⁴⁹ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 24.

¹⁵⁰ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 42.

¹⁵¹ Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 25.

A bűnüldözés-centrikus szemléletmód ellensúlyozását feltehetőleg a Bizottság is fontosnak tartotta és emiatt a zöld könyvben szemmel láthatóan intenzíven foglalkozott a terhelti jogok megfelelő biztosíthatóságának kérdéseivel. Ezt mutatja az is, hogy bár sporadikusan, de a Corpus Jurishoz képest jóval több helyen bukkantak fel az alapvető szabadságjogi garanciák. Egy helyen még azt is megjegyezték, hogy az alapvető szabadságjogokra vonatkozó megfelelő garanciákat az eljárás egyes szakaszai tekintetében a későbbiekben részletesebben kell elemezni.¹⁵²

Ugyan a zöld könyv néhol már egészen részletesen kidolgozott javaslatokat tartalmazott, a jellegét tekintve még messze nem volt jogszabály-tervezetnek tekinthető, bár nyilvánvalóan nem is ezzel a céllal íródott. Ez sokkal inkább egy előterjesztéshez hasonló, konzultációt indító dokumentum volt, amely figyelembe vette a Közösség akkori jogi és politikai korlátait, vagy ha úgy tetszik, a realitásait.

1.3.5. A zöld könyv nyomonkövetési jelentése

A Bizottság 2003 tavaszára készült el a zöld könyv nyomonkövetési jelentésével¹⁵³, amely a zöld könyvben megfogalmazott felvetésekre a megkérdezett tagállamok, szervezetek és szakértők által adott válaszok szintézisét tartalmazta. A válaszadók közül több tagállam kormányai – köztük olyanok is, amelyek alapvetően támogatták az európai ügyész létrehozásának ötletét – aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy az európai ügyész Bizottság koncepciójának megfelelő létrehozatala gyengítheti az alapvető jogok védelmét szolgáló garanciákat és a jogbiztonság követelményét, valamint ellentétben állhat a nemzeti jogelvekkel. Ebből kifolyólag a Bizottságot e téren további munkára hívták fel.¹⁵⁴ Az európai ügyész nyomozásainak eljárási szabályaival

¹⁵² Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 42.

¹⁵³ Commission of the European Communities: Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brüsszel. 2003. március 19. COM (2003) 128 final

¹⁵⁴ Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 6.

kapcsolatban a nyomkövetési jelentésben megállapították, hogy a közös nyomozási és vádemelési terület feltételezi a tagállamok nemzeti büntető igazságügyi rendszerei közötti kölcsönös bizalmat, ami nagyban függ az alapvető jogok védelmére szolgáló mechanizmusok közötti konvergenciától. A Bizottság maga is elismerte ennek a fontosságát és a beérkezett válaszok többsége alapján úgy ítélte meg, hogy az általa javasolt jogi keret alkalmas arra, hogy megfelelő garanciákat nyújtson a tisztességes eljárásra.¹⁵⁵

A nyomkövetési jelentésből kiderült az is, hogy a válaszadók többsége szerint az alapvető jogok és a tisztességes eljárás követelményének védelme érdekében különleges szabályokat kell lefektetni a nyomozásra és a bizonyítékok elfogadhatóságára. A válaszadók egy része felhívta a figyelmet arra, hogy a tagállamok eljárási szabályaiban tapasztalható diverzitás miatt a Bizottság által az európai ügyész nyomozására vázolt jogi keret – azaz, hogy az európai ügyész a tagállamokban általában elérhető nyomozási cselekmények teljes tárházát igénybe vehetné, bizonyos cselekményeket pedig az egész közös nyomozási és vádemelési területre kiterjedően a szabadságjogi bíró engedélyezze, – sérülékeny a védői jogok és az adatvédelem szempontjából. Kiemelték, hogy a jogbiztonság követelménye sérülne azáltal, ha az európai ügyész maga választhatná ki a szabadságjogi bírót, akinél a nyomozási cselekményt engedélyeztetni kívánja, mert ez már a nyomozási szakasztól kezdve magában hordozná a fórum visszaélészerű kiválasztásának (ún. *forum-shopping*) kockázatát. Voltak olyan válaszadók, akik az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács hatáskörébe utalták volna az európai ügyész által indítványozott kényszerrel járó nyomozási cselekmények engedélyezését és felügyeletét.¹⁵⁶

A fórumválasztás témakörében jelentős többség sorakozott fel amellelt, hogy szigorúbb szabályok mentén határozzák meg az eljáró bíróságot, mert a határon átnyúló ügyekben

¹⁵⁵ Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 14.

¹⁵⁶ Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 16-17.

kizárólag így garantálhatók az előreláthatóság és a jogbiztonság követelményei.¹⁵⁷ A fórumválasztási döntés bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban a túlnyomó többség arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez elemi garanciája az alapvető jogok érvényesülésének. Töréspont mindössze annál a kérdésnél alakult ki, hogy a bírósági felülvizsgálatot a szabadságjogi bírók, maga a perbíróság, esetleg az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács végezze. Utóbbit egyesek a tagállamok közötti negatív joghatósági összeütközések feloldására is hatáskörrel ruházták volna fel, ahhoz a szerephez hasonlóan, amelyet a Bizottság korábban az Európai Közösségek Bíróságának javasolt.¹⁵⁸

A nyomonkövetési jelentés szerint számos válaszadó gondolta úgy, hogy az alapvető jogok védelmét szolgáló közös mechanizmusok vagy minimumszabályok létrehozásával elkerülhető lenne valamely közösségi szerv felülvizsgálati hatáskörökkel történő felruházása. Viszont elégtelennek tartották, hogy a közös nyomozási és vádemelési területen létrehozandó eljárási garanciarendszer önmagában csak az Emberi Jogok Európai Egyezményére és az Alapjogi Chartára hivatkozik. Aláhúzták, hogy amennyiben a Közösség egész területén foganatosíthatók a nyomozási cselekmények, akkor a védői jogokat azonos szinten kell garantálni. Ezért azt ajánlották, hogy az eljárási jogoknak a Közösség egész területén egyenlően védendő katalógusát közösségi szinten kelljen kodifikálni vagy a meglévőt harmonizálni. Az alapvető jogok körében esszenciális a bírósági felülvizsgálat, ezért a többség szerint elméletileg minden nyomozási cselekmény, valamint az európai ügyésznek az ügy bírósági szakaszba léptetéséről szóló döntése az eljáró tagállami bíróságok által felülvizsgálható kellene, hogy legyen. Többen amellet érveltek, hogy egy ilyen felülvizsgálatra csak az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanács volna alkalmas.¹⁵⁹

A zöld könyvvel elindított konzultáció eredményeként egyébként a Bizottság számára világossá vált, hogy az európai ügyésszel kapcsolatos eljárási természetű aggályok

¹⁵⁷ Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 17.

¹⁵⁸ U.o.

¹⁵⁹ Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. 19.

tetemes részét a védői jogok egyenlő biztosítása teszi ki. Ennek egyik folyamánya az lett, hogy a Bizottság egy újabb, a terhelti jogok garanciarendszeréről szóló zöld könyv¹⁶⁰ elindításáról döntött azzal a céllal, hogy megtudják, vajon indokolt lehet-e meghaladni a tagállamok közös sztenderdjeit az európai ügyész létrehozatala során.

1.4. A leendő Európai Ügyészség eljárásának modelljogszabálya

A zöld könyv nyomkövetési jelentésének 2003. évi kiadását követően, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló bizottsági javaslat előterjesztésének 2013. évi időpontjáig eltelt közel egy évtizedes periódusban megannyi tagállami vagy európai szintű, közjogi vagy akadémiai körben szervezett esemény, illetve tanulmányok, vitairatok, publikációk garmadája foglalkozott az Európai Ügyészség megvalósíthatóságának különböző aspektusaival. Erre az időszakra esett a Lisszaboni Szerződés¹⁶¹ 2009. évi hatálybalépése, amivel az elsődleges uniós jogban megteremtődött az Európai Ügyészség létrehozatalának jogalapja.¹⁶² A Lisszaboni Szerződés elfogadását követően a Bizottság folytatta az előkészítő munkát, aminek részeként tudományos publikációk elkészítésére is megbízásokat adott. A Luxemburgi Egyetemen 2010 és 2012 között valósult meg az a Bizottság által társfinanszírozott projekt, amelynek végterméke a leendő Európai Ügyészség eljárásának európai modelljogszabálya¹⁶³ lett. A modelljogszabály kidolgozásával megbízott és Ligeti Katalin professzor által koordinált csoport tagjai között többen is megtalálhatók voltak,

¹⁶⁰ Commission of the European Communities: Green paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union. Brüsszel. 2003. február 19. COM/2003/75 final

¹⁶¹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. 2007. december 17. HL C 306

¹⁶² Lisszaboni Szerződés 69e. cikk

¹⁶³ Université du Luxembourg: Model Rules for the Procedure of the EPPO. 2013. <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/42085/1/Model%20Rules%20and%20explanatory%20notes%20EN.pdf> (2024. március 10.)

akik korábban már a Corpus Juris elkészítésében is részt vettek. A projekt célja egyebek mellett az Európai Ügyészség nyomozásait és az eljárási garanciákat magában foglaló sémájának kimunkálása volt.¹⁶⁴ A korábbiakhoz képest totálisan újszerűnek tűnt a kontinentális jogszabályok attribútumaival és küllemével felruházott modelljogszabály, amely egy szupranacionális ügyészség működéséhez nélkülözhetetlen minden terület rendezésére kiterjedt. A szerzők a statikus természetű intézményi ügyekkel (delegált európai ügyész státusza, hierarchikus illeszkedések stb.) kevésbé, viszont a bűnüldözés szempontjából kardinális eljárási és alapvető jogi problémákkal annál hangsúlyosabban foglalkoztak. Eltekintettek ugyanakkor a büntető anyagi jogi szabályok, így az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények meghatározásától.

1.4.1. A modelljogszabályban vázolt koncepció

A modelljogszabály három fő fejezetre (*part*), öt alfejezetre (*section*) és összesen hatvanhét rendelkezésre (*rules*) tagolódik. A fő fejezetek az általános szabályokkal, a nyomozási szakasszal és a vádemeléstől az ítéletig tartó (bíróági) szakasszal foglalkoznak.

Az általános szabályok között rögzítették többek között az európai területiség elvét, az Európai Ügyészség idomulását a nemzeti jogrendszerekbe és a bírósági felülvizsgálat jogintézményét. A modelljogszabály megtartotta az európai jogi terület alapötletét. A koncepció szerint az Európai Ügyészségnek a tagállami jogrendszerek különbözősége ellenére képesnek kell lennie az európai jogi területen belüli működésre.¹⁶⁵ A Lisszaboni Szerződéssel elfogadott változásokra figyelemmel, a modelljogszabály szerzői immáron az EUMSZ 86. cikkére hivatkozva világossá tették, hogy az Európai Ügyészség eljárási rendszere hibrid, ami azt jelenti, hogy amíg az Európai Ügyészség nyomozási szakaszára uniós jogszabályok vonatkoznak, addig a bírósági szakasz a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt, az ottani szabályok szerint zajlik. Ennek megfelelően a

¹⁶⁴ Model Rules for the Procedure of the EPPO. Details. https://explore.lib.uliege.be/discovery/fulldisplay/alma9920288590502321/32ULG_INST:MOSA (2024. március 15.)

¹⁶⁵ Model Rules. Rule 2.

nyomozásokra (*pre-trial procedure*) a modelljogszabályt kellett volna alkalmazni, a bírósági szakasz menetét pedig a fórum szerinti tagállam nemzeti büntetőeljárási joga határozta volna meg.¹⁶⁶ Az Európai Ügyészség a nyomozási cselekményeit kizárólag a modelljogszabály – értelemszerűen itt a modelljogszabály alapján elfogadandó uniós jogalkotási végtermékre kell gondolni – alapján végezte volna. A szerzők megvalósították az elképzelést, amely szerint a modelljogszabály egy teljes és önálló eljárási szabályrendszer, amiben a tagállami büntetőeljárási rendelkezések alkalmazására még abban az esetben sincsenek utalások, ha az adott kérdésről maga a modelljogszabály hallgat. Ezt az ún. visszautaló záradékok (*fall-back clause*) hiányával fejezték ki (*no 'fall back clauses'*).¹⁶⁷

A modelljogszabály második fejezete taglalta a nyomozási szakaszra – amelyre *investigation phase* kifejezéssel utaltak – vonatkozó rendelkezéseket. A nyomozási cselekményeket – amelyeknek szabályai a nemzeti eljárási jogoknak megfelelő részletességgel kerültek kidolgozásra – három csoportba sorolták: (1) kényszerrel nem járó cselekmények; (2) előzetes bírói engedély nélkül foganatosítható kényszerrel járó cselekmények; és (3) előzetes bírói engedély alapján foganatosítható kényszerrel járó cselekmények.¹⁶⁸ A nyomozási cselekmények besorolásának egyik legfontosabb következménye a bírósági felülvizsgálhatóságuk volt, amellyel az 1.4.3. alfejezetben foglalkozom.

1.4.2. A modelljogszabály terheltre vonatkozó rendelkezései

Egy önálló eljárási rezsím feltételezi az eljárás alanyainak és azok jogállásának pontos meghatározását. Ennek megfelelően a modelljogszabályban megadták a terhelt fogalmát és a jogállást tartalommal töltötték meg. A modelljogszabály értelmében a terhelt az a személy, akit az Európai Ügyészség alapos okkal bűncselekmény elkövetésével

¹⁶⁶ Model Rules. Rule 6.

¹⁶⁷ Model Rules. Rule 8.

¹⁶⁸ Model Rules. Rule 22.

gyanúsíthat.¹⁶⁹ Lettek volna olyan nyomozási cselekmények, amelyek csak a terhelttel szemben fogantatosíthatók, az ilyen cselekményekkel érintett személy pedig automatikusan a terhelt eljárási pozíciójába került volna. A modelljogszabály a terheltet a büntetőeljárás résztvevőjének minősítette, ebből kifolyólag a terheltet megillették volna a terhelti jogok. A modelljogszabály hangsúlyosan foglalkozott az eljárási biztosítékokkal, valamint a terhelti jogok körében az uniós *acquis*-ra, az Alapjogi Chartára és az Emberi Jogok Európai Egyezményére is hivatkozott. A modelljogszabályban az alábbi terhelti jogokról tettek említést:

- a védővel való kapcsolattartás joga, jog a védő jelenlétéhez és a jogi segítségnyújtásához a kihallgatás során;
- a hallgatáshoz való jog, az önvádra kötelezés tilalma;
- az Európai Ügyészség általi tájékoztatáshoz való jog, hogy a terhelt kihallgatás során tett bármilyen nyilatkozata bizonyítékként felhasználható;
- a tolmácshoz és a lényeges dokumentumok lefordításához való jog;
- a bizonyítékok beszerzéséhez való jog és a bizonyítékok beszerzésére irányuló indítványtétel joga az Európai Ügyészség felé;
- az ügy irataihoz történő hozzáférés joga;
- tájékoztatáshoz való jog a terhelti jogokról;
- a megfelelő tájékoztatáshoz való jog az Európai Ügyészség részéről, hogy a terheltet bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják, beleértve a gyanúsítás jogi és ténybeli alapját, kivéve, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a tájékoztatás sértené a folyamatban lévő nyomozás érdekeit.¹⁷⁰

1.4.3. A bírói jogvédelem metamorfózisa

A modelljogszabályban az alapvető jogok garantálásának letéteményese a bírósági felülvizsgálat jogintézménye volt. A korábbiakhoz képest némileg módosult formában jelent meg a bírói jogvédelem, amelynek legszembetűnőbb ismérve, hogy szakított a

¹⁶⁹ Model Rules. Rule 11 (*definition of the suspect*)

¹⁷⁰ Model Rules. Rule 12.

szabadságjogi bírók ötletével és a szupranacionális bírói fórumot emelte a középpontba. A szabadságjogi bírók ötletének elvetése nem változtatott azon az elgondoláson, hogy a nyomozás során a tagállami bírók hatáskörébe tartozzon a döntés a bírói engedélyes kényszerintézkedésekről, viszont a bírósági szakaszba léptetésről szóló döntés felülvizsgálatának (a *committal review*-nak) és az Európai Tárgyalás-előkészítő Tanácsnak a teljes elhagyásához vezetett. A modelljogszabály kiindulópontja szerint egy szupranacionális bírói fórum (*European court*) az Európai Ügyészség minden olyan döntését felülvizsgálhatta volna, amely alapvető jogokat érint.¹⁷¹ Ez a felülvizsgálat odáig terjedt, hogy például a nyomozás alá vont személynek is biztosították volna a szupranacionális bírói fórumhoz fordulás jogát, feltéve, hogy a nyomozás már két éve tartott. A fórum rendelkezhetett volna a nyomozás megszüntetéséről, ha megítélése szerint annak folytatására nem volt alapos ok.¹⁷² Ez az ésszerű időn belüli eljárás követelményének való megfelelést szolgálta. Ha egy nyomozási cselekmény előzetes bírói engedély alapján volt foganatosítható, akkor az engedélyezésre az egész európai jogi területre kiterjedő hatállyal valamely tagállami bíró lett volna jogosult. Arra az esetre, ha az Európai Ügyészség kényszerrel járó cselekményt foganatosított volna, a modelljogszabály megteremtette az utólagos (*ex post*) bírósági felülvizsgálat általános lehetőségét.¹⁷³ E körben a szerzők az elsődleges uniós jogból indultak ki, amely bármely természetes vagy jogi személy részére a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen keresetindítási jogot biztosít az Európai Unió Bírósága előtt, ha az utóbbiak az Unió valamely intézményétől, szervétől vagy hivatalától származnak és a harmadik felet illetően joghatás kiváltását célozzák.¹⁷⁴ A szerzők ezért úgy vélekedtek, hogy az EUMSZ-nek megfelelően az Európai Ügyészség döntéseinek utólagos felülvizsgálatára az Európai Unió Bíróságának kell hatáskörrel rendelkeznie.¹⁷⁵ A felülvizsgálat elbírálására felvetették az Európai Unió Bíróságának szervezetében egy önálló büntető kollégium felállítását. A szerzők úgy látták, hogy az

¹⁷¹ Model Rules. Rule 7.

¹⁷² Model Rules. Rule 21.

¹⁷³ Model Rules. Rule 31.

¹⁷⁴ EUMSZ 263. cikk

¹⁷⁵ Model Rules. Rule 31.

egyenlő és hatékony (jog)kikényszerítés érdekében az utólagos bírósági felülvizsgálat nem hagyható a tagállami bíróságokra.¹⁷⁶

1.4.4. A hatáskörgyakorlás és fórumválasztás

A modelljogszabály hierarchikusan a tagállamok felé helyezte az Európai Ügyészséget, tehát a nyomozásokra hatásköri elsőbbséget (*primary authority*) és kizárólagos hatáskört (*exclusive authority*) biztosított volna a számára. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy ha az Európai Ügyészség úgy döntött volna, hogy nyomozást indít egy ügyben, akkor a tagállami hatóságok e hatáskörüket már nem gyakorolhatták. Ebből adódóan a szerzők a hatáskörgyakorlás során kialakuló (vertikális) konfliktusokkal nem is számoltak.¹⁷⁷

A nyomozás befejezését követően a megfelelő joghatóságot (fórumot) az Európai Ügyészség a modelljogszabályban meghatározott, nem kimerítő szempontok alapján (a cselekmény elkövetésének helye, az elkövető állampolgársága vagy tartózkodási helye, a bizonyítékok helye, az Európai Ügyészség székhelye) választotta volna ki. A fórumválasztás tartalmi kritériumainak lefektetésénél szerepet játszott az önkényes döntés kiküszöbölése. A szerzők elismerték, hogy a fórumválasztás a terhelt és a védelem eljárásban betöltött pozícióját alapvetően befolyásolja, éppen ezért a döntéssel szemben fellebbezési jogot biztosítottak volna a terheltnek – és egyébiránt a sértettnek is – az Európai Unió Bíróságához. A bíróság hatásköre az Európai Ügyészség mérlegelési jogkörének felülvizsgálatára korlátozódott volna.¹⁷⁸

1.5. Az Európai Bizottság 2013. évi javaslata az Európai Ügyészség létrehozásáról

A Bizottság 2013-ban nyújtotta be az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslatát.¹⁷⁹ A Bizottság az ekkorra már több, mint egy évtizedes előkészítő szakasz

¹⁷⁶ Model Rules. Rule 7.

¹⁷⁷ Model Rules. Rule 5.

¹⁷⁸ Model Rules. Rule 64.

¹⁷⁹ COM/2013/534 final. i.m.

végéhez közeledve az uniós pénzügyi érdekek védelmének fokozása céljából összesen hét döntési opciót vett fontolóra. Ezekről később még érintőlegesen lesz szó. A döntési opciók közül a decentralizált-integrált modellre építő javaslat vált a jogalkotási folyamat kiinduló pontjává, amely végül 2017-re a 2017/1939 EU rendelet elfogadásához vezetett.

1.5.1. A 2013. évi javaslat koncepciója

A 2013. évi javaslatban az Európai Bizottság a minimális beavatkozás elvére helyezkedett, egyszóval olyan lehetőségeket választott, amelyek a tagállamok jogrendje és intézményi struktúrája számára a lehető legkisebb beavatkozással járnak.¹⁸⁰ A koncepció a korábbiakhoz képest számottevően megváltozott és a Bizottság úgy vélte, hogy aránytalan volna, ha a javaslat részletes rendelkezéseket tartalmazna az Európai Ügyészség nyomozásaira. Ezért csak felsorolás szintjén rögzítették azokat a nyomozási cselekményeket, amelyeknek az elvégzésére az Európai Ügyészségnek szüksége lehet és minden további kérdést a nemzeti jog hatáskörébe utaltak, ideértve a nyomozási cselekmények foganatosításának részletszabályait is.¹⁸¹ A javaslat az unió tagállamainak területét egységes jogi területként kezelte ugyan, viszont – ahogyan arra Fabio Giuffrida a határon átnyúló nyomozások és a letartóztatás szemléltetésén keresztül rámutat¹⁸² – ezt az elgondolást lényegében kiüresítette. Ebből adódóan teljesen eltűnt az Európai Ügyészség nyomozásainak egységesítése és a főszabály az lett, hogy a nyomozást a tagállamok jogrendszerei szerint kell folytatni, amely konzerválta a jogrendszerek közötti fragmentációt.

1.5.2. Eljárási biztosítékok és a bírói jogvédelem

¹⁸⁰ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 5.

¹⁸¹ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 12.

¹⁸² Fabio Giuffrida: The European public prosecutor's office: king without kingdom? CEPS Research Report. 3. 2017. 2017. február. 17-19.

A javaslatból hiányzott a terheltre vonatkozó egységes fogalommeghatározás, amely logikus következménye a koncepcióban végbement fundamentális irányváltásnak. A Bizottság a terhelt jogállását a nemzeti jogokon keresztül kívánta tartalommal feltölteni. A terhelt elnevezése az eljárás szakaszolásához igazodóan változó volt, gyanúsított és vádlott (*suspect and accused person*), azonban a szöveg e két fogalom használatát illetően inkoherensnek tekinthető.¹⁸³ A tagállamok szabad mozgásterét ezen a téren korlátozta volna az a rendelkezés, amely szerint a gyanúsítottakat és a vádlottakat a terhelti jogok attól kezdve illetik meg, hogy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják őket.¹⁸⁴

Az eljárási biztosítékok, ezen belül a terhelt jogainak védelme körében először a javaslatban tűnt fel az a három szintű, a továbbiakban általam csak „többrétegű garanciarendszernek” nevezett szisztéma, amely végül a 2017/1939 EU rendeletben fennmaradt. Ennek a többrétegű garanciarendszernek a kiinduló pontja, hogy a terheltet az alkalmazandó nemzeti jog által számára biztosított valamennyi eljárási jog megilleti.¹⁸⁵ A Bizottság a tagállami jogvédelmi réteg „föle” egy második és egy harmadik jogvédelmi réteget „húzott”. Második réteg gyanánt a javaslat kimondta, hogy az Európai Ügyészség a tevékenysége során teljes mértékben tiszteletben tartja a gyanúsítottak számára az Alapjogi Chartában biztosított jogokat, köztük a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jogokat.¹⁸⁶ A harmadik réteget az uniós szabályozás (büntetőeljárás tárgyú irányelvek), valamint az ezek mellett meghatározott egyéb, az uniós jog által addig még nem szabályozott önálló jogok (hallgatáshoz való jog, ártatlanság vélelme, költségmentességhez való jog, bizonyítékok előterjesztéséhez,

¹⁸³ Az eljárási biztosítékok fejezet alatt található 32. cikk a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az egyéb érdekelt jogainak terjedelméről szól. Az 32. cikk (1) az Európai Unió Alapjogi Chartájában biztosított jogokat, köztük a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog tiszteletben tartását már csak a gyanúsítottak vonatkozásában rendeli el. Ehhez képest a 32. cikk (2) arról ír, hogy a büntetőeljárás irányelvekből levezetett eljárási jogok valamennyi gyanúsítottat és vádlottat megilletik.

¹⁸⁴ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 30.

¹⁸⁵ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 31.

¹⁸⁶ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 30.

szakértők kirendeléséhez és tanúk meghallgatásához való jog) alkották.¹⁸⁷ Maria Kaiafa-Gbandi már a javaslat kapcsán felhívta a figyelmet arra a(z) – értekezés egyik gerincét képező – problémakörre, miszerint a terhelti jogok ilyen, többrétegű szabályozására és a tagállami jog komplementaritására épülő rendszer rendkívül diszfunkcionálissá és hatástalanná válhat, mivel az uniós és a tagállami jog kombinációja, illetve az alkalmazandó tagállami jogok sokasága miatt az túlzottan komplex.¹⁸⁸

A bírósági felülvizsgálat kérdésében a Bizottság a javaslatban a modelljogszabályhoz képest lényegesen kevesebb szerepet szánt az Európai Unió Bíróságának. Érvelése szerint az Európai Ügyészség nyomozási cselekményei elsősorban a tagállamok jogrendjében váltanak ki joghatást, azokat a nemzeti bűnüldöző hatóságok fogatosítják, ha indokolt, akkor pedig a nemzeti bíróság engedélyezi, ezért azokat nemzeti szinten kell kezelni és a bírósági felülvizsgálatukból az Európai Unió Bíróságát teljesen ki kell vonni.¹⁸⁹ Az Európai Unió Bíróságának eltávolítása a koncepcióból automatikusan annak a paradoxonnak a felbukkanásával járt, hogy egy uniós szerv (az Európai Ügyészség) döntését egy nemzeti hatóság (tagállami bíróságok) miképpen vizsgálhatná felül. Ezt a problémát a Bizottság egy jogi fikció alkalmazásával kívánta orvosolni. A javaslatban rögzítették, hogy az általa végzett eljárási cselekmények bírósági felülvizsgálata tekintetében az Európai Ügyészség nemzeti hatóságnak minősül.¹⁹⁰ A fikcióval elhárult volna az akadálya, hogy a nemzeti bíróságokat hatalmazza fel az Európai Ügyészség jogi úton támadható nyomozási cselekményeinek bírósági felülvizsgálatára. Az Európai Unió Bírósága hatásköre az egységes jogalkalmazás biztosítására szűkült. Ezt a nemzeti bíróságok kezdeményezhették volna

¹⁸⁷ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 30-31.

¹⁸⁸ Kaiafa-Gbandi Maria: The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments. In: Peter Asp (szerk.): The European Public Prosecutor's Office: Legal and criminal policy perspectives. Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Stockholm. 2015. 234-254.

¹⁸⁹ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 7.

¹⁹⁰ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 31.

az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatali eljárásban¹⁹¹. Az Európai Ügyészség cselekményeinek érvényessége a nemzeti bíróságok előtt a nemzeti jog alapján lett volna támadható¹⁹², tehát az Európai Ügyészség nyomozási cselekményének érvényességéről való döntés nem kerülhetett az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bírósága elé. Ami nem világos, hogy a Bizottság milyen álláspontra helyezkedett volna az Európai Ügyészség uniós jog alapelveit vagy magát a javaslatot sértő nyomozási cselekmény bírósági felülvizsgálatát illetően. A javaslat értelmében ugyanis a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozott az ilyen jogsértő cselekmények felülvizsgálatának az elbírálása, azonban ez nehezen képzelhető el és könnyen anomáliához vezetett volna, hiszen ilyenkor elkerülhetetlen az uniós jog értelmezése.¹⁹³ A javaslat az Európai Unió Bíróságát kizárólag a szűken vett értelmezési kérdéseknél engedte volna megnyilvánulni, felismerve, hogy ez nélkülözhetetlen lett volna a nyomozásokra vonatkozó uniós jog egységének fenntartásához. Alkotmányos szempontból azonban visszas az Európai Ügyészség az Európai Unió Bíróságának kontrollja alóli kivonása, hiszen ez *inter alia* ellentmond az EUMSZ 263. cikkében foglaltaknak (vö. 1.4.3. alfejezetben foglaltak).

A javaslat meghatározta az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlásának módját és kizárólagos hatáskört biztosított volna számára bizonyos bűncselekmények esetén.¹⁹⁴

¹⁹¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke az előzetes döntéshozatali eljárás értekezés szempontjából lényeges pontjait a következőképpen szabályozza: „Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: a) a Szerződések értelmezése; b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni. Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz.”

¹⁹² Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 7.

¹⁹³ U.o.

¹⁹⁴ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 2.

Részletezte a fórumválasztás szempontjait, amely az európai ügyész hatáskörébe tartozott.¹⁹⁵ A javaslat a nyomozás megindítása körében nem biztosított bírói jogvédelmet, ahogyan a fórumválasztásról szóló döntést sem engedte támadni.

A javaslat értekezésben taglalt részeiről az Európai Parlament több állásfoglalásában is kinyilvánította a véleményét. Úgy látták, hogy amennyiben az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok között a hatáskör gyakorlásával kapcsolatban vita merül fel, akkor az Európai Ügyészségnek kell határoznia központi szinten arról, hogy ki folytassa le a nyomozást.¹⁹⁶ Úgy vélték továbbá, hogy a hatáskört megállapító határozattal szemben minden esetben lehetővé kell tenni a bírósági felülvizsgálatot.¹⁹⁷ Az Európai Parlament a joghatóság megválasztására vonatkozó határozatokkal szemben az uniós bíróságok általi felülvizsgálat lehetőségének biztosítása mellett érvelt.¹⁹⁸

A javaslat terhelti jogokat érintő szabályaiban és a bírói jogvédelem területén lényegi változások nem történtek a hatályos 2017/1939 EU rendelet elfogadásáig tartó jogalkotási folyamatban, így ezek részletes elemzésére és értékelésére az értekezés harmadik fejezetében térek ki.

1.6. Az 1. fejezet következtetései: Az Európai Ügyészség nyomozásaira – különösen a terhelti jogokra, a bírói jogvédelemre, a hatáskörgyakorlás és a fórumválasztás eljárási, garanciális oldalára – vonatkozó koncepció változása

Az Európai Ügyészség nyomozásaira és annak egyes garanciális szabályaira vonatkozó koncepció változása perspektivikusan áttekinthető az eddigiekben vizsgált főbb állomásokon keresztül. A Corpus Juris egy koherens, zárt és tisztán uniós szintű eljárási szabályrendszer gondolatából indult ki. A szerzők ambíciózusak és talán kissé idealisztikusak voltak, amikor megcélozták a jogegységesítést. A Corpus Juris megmutatta, hogy az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó szabályrendszer helyét

¹⁹⁵ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 28.

¹⁹⁶ Az Európai Parlament 2015. április 29-i állásfoglalása az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. 2016. szeptember 21. HL C 346/27. 14. pont

¹⁹⁷ Az Európai Parlament 2015. április 29-i állásfoglalása. 24-25. pont

¹⁹⁸ U.o.

az integrációs skálán hol kellene meghatározni ahhoz, hogy az konzisztens módon megvalósítható legyen. Az európai jogi területen belül az Európai Ügyészség nyomozásaira alkalmazandó egységes uniós kódex és a komplementaritás elve voltaképpen közömbössé tették volna a tagállami jogrendszerek között fennálló különbségeket. Az Európai Ügyészség nyomozásában a terhelt és a jogai önálló értelmet kaptak volna. Az erős bírói jogvédelmet a nyomozás alatt a szabadságjogi bírók, horizontális kollízió esetén pedig a szupranacionális fórum biztosította volna, ahogyan a jogszabály egységes értelmezését is. A zöld könyvvel és benne az egyes jogintézményeknél felvetett opciókkal a Bizottság megnyitotta az utat azelőtt, hogy a Corpus Juris jogegységesítésre alapuló koncepciója elmozdulhasson az integrációs skála középpontja felé. A zöld könyv megmutatta, hogy a megvalósíthatóság ára a szubszidiaritás elve mentén a minimumszabályozásra való áttérés kompromisszuma lehet. A modelljogszabály szerzői talán felismerhették, hogy az Európai Ügyészség nyomozásának szabályozása során kötött kompromisszumokért túlságosan nagy árat kell fizetni. Egy gyökeresen új, logikusan felépített, koherens és a kontinentális jogszabályok attribútumaival és küllemével felruházott modellt készítettek, amely mindazon területek összességét lefedte, amelyek nélkülözhetetlenek egy szupranacionális ügyészség működéséhez. Ezzel lényegében a Corpus Juris uniós szintű, zárt eljárási kódex kialakítására vonatkozó alapötletét fejtették tovább. Állásponantom szerint a modelljogszabály aprólékosan kidolgozott koncepciója példaértékű volt és stabil bázist jelenthetett volna a további munkához, ami különösen igaz az egyes terhelti jogokhoz rendelt tartalom tekintetében. A 2013. évi javaslat viszont nem a modelljogszabály útján haladt tovább, hiszen a koncepció a korábbiakhoz képest ismét számottevően módosult. Az irányváltást a legjobban talán a Bizottság azon testtartása fejezi ki, amely szerint aránytalan lett volna, ha a javaslat részletes rendelkezéseket tartalmaz az Európai Ügyészség nyomozásaira, ezért csak felsorolás szintjén rögzítette azokat a nyomozási cselekményeket, amelyek elvégzésére az Európai Ügyészségnek szüksége lehet és a nemzeti jog hatáskörébe utalt minden további kérdést, így a nyomozási cselekmények foganatosításának részletszabályait is. Fabio Giuffrida véleményem szerint jól foglalta össze a terhelti jogok kapcsán ezt a koncepcióváltást, amikor arról írt, hogy a döntés, ami szerint a javaslat az Alapjogi Chartára, a nemzeti jogra és az uniós irányelvekre

hivatkozik, kifejezi az uniós rendelet megalkotására vonatkozó szándék hiányát és azt, hogy a lehető legnagyobb mértékben korlátozni kívánták az Európai Ügyészség hatását a nemzeti jogrendszerekre.¹⁹⁹ A 2017/1939 EU rendelet jórészt megőrizte a 2013. évi javaslat koncepcióját és meglátásom szerint erre vezethetők vissza az értekezés hipotéziseiben foglalt problémák gyökerei.

2. A jogállami büntetőeljárás egyetemes követelményei az Európai Unióban

A jogállami büntetőeljárás követelményrendszerének kibontása során megjelenő jogokról és elvekről könyvtárnyi szakirodalom áll a kutató rendelkezésére. A követelmények egy része eleve kívül esik az értekezés érdeklődési körén; a demokráciához, a hatalommegosztáshoz kapcsolódó olyan statikus és szervezeti alkotmányos alapelvek, mint amilyen az ügyészi függetlenség elve stb. A követelményrendszer részét képező további jogok és elvek világosan áttekinthető rendszerbe szedése egy jóformán lehetetlen feladatnak tűnik, amelynek több oka van. Először is, a jogirodalomban nem mindig tudott egységes álláspont kialakulni a jogok és elvek dogmatikájáról. Másodsor, időnként zavaros az egyes elemeket illető fogalomhasználat, némely szerzők ugyanazon követelményeket különbözőképpen definiálják és eltérő tartalommal töltik meg. Ebben a fejezetben csak azokat a követelményeket (jogokat és elveket) domborítom ki, amelyekre az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó uniós jogot „tesztelni” kívánom. Ezeket a követelményeket olyan módon törekszem áttekinthető, logikus és koherens rendszerbe foglalni, hogy illeszkedjen az értekezés vonalvezetéséhez, mondanivalójához.

2.1. A jogállami büntetőeljárás és a tisztességes eljárás követelménye

Az EUSz 2. cikke kimondja, hogy az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok –

¹⁹⁹ Giuffrida i.m. 32.

ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.²⁰⁰ A jogállamiság – és ezen belül a jogállami büntetőeljárás – kritériumai részint ugyan tagállamonként különbözőek lehetnek, azonban az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alapjogi Charta, valamint a luxemburgi és a strasbourgi bírói fórumok esetjoga felvázolja annak európai tartalmát.²⁰¹ Laurent Pech rámutat, hogy a jogállamiság az uniós jog alkotmányos alapelve, amelynek részleteit a luxemburgi esetjog mellett az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendeletben²⁰² (a továbbiakban: 2020/2092 EU rendelet) olvashatjuk.²⁰³ A 2020/2092 EU rendelet megállapítja, hogy az igazságszolgáltatási szerveknek, valamint a nyomozó és vádhatóságoknak elegendő pénzügyi és emberi erőforrással, valamint megfelelő eljárásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy hatékonyan és a tisztességes eljáráshoz való jog teljeskörű tiszteletben tartása mellett működhessenek, beleértve a védelemhez való jog tiszteletben tartását. E feltételekre minimális biztosítékként van szükség a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit.²⁰⁴ Ahogyan Pech utal rá, a 2020/2092 EU rendelet adja a jogállamiság első átfogó, integráción belülről kimunkált – az uniós társjogalkotók, közöttük a tagállamok által elfogadott – definícióját.²⁰⁵ A 2020/2092 EU rendelet megfogalmazása szerint a jogállamiság megköveteli, hogy valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek megfelelően és az Alapjogi Chartában és más alkalmazandó eszközökben meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el. Így különösen megköveteli azt, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét, amely

²⁰⁰ EUSz 2. cikk

²⁰¹ Czine Ágnes: A tisztességes bírósági eljárás - Audiatur et altera pars. Orac Kiadó Kft. Budapest. 2020. 47.

²⁰² Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.). 2020. december 22. HL L 4331

²⁰³ Laurent Pech: The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. Hague Journal on the Rule of Law. 14. 2022. 2022. június 28. 107-138.

²⁰⁴ 2020/2092 EU rendelet (9)

²⁰⁵ Pech i.m.

magában hordozza – mások mellett – a jogbiztonság elvét és a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve.²⁰⁶ Igaz, hogy a 2020/2092 EU rendelet címzettjei a tagállamok, de álláspontom szerint elképzelhetetlen volna, hogy a benne foglalt kritériumok ne legyenek irányadók akkor, ha a „közhatalmi szerv” fogalmát „uniós szervre” cseréljük.²⁰⁷ Ahogyan az Európai Unió Bíróságának a C-402/05. és C-415/05. számú egyesített ügyben²⁰⁸ hozott ítélete indokolásában szerepel, az Európai Közösség a jogállamiságon alapul, mivel sem a tagállamok, de az uniós intézmények sem kerülhetik el annak vizsgálatát, hogy a jogi aktusaik megfelelnek-e az elsődleges jogoknak.²⁰⁹

A tisztességes eljárás követelménye a jogállami büntetőeljárás követelményrendszerének (a fő halmaznak) az egyik legfontosabb összetevője (részhalmaz). Olyan összetevő, amely maga is egy követelményrendszer, amelynek további részjogosítványai vannak (a részhalmaz részhalmazai). A tisztességes eljárás követelménye ráadásul igen sok részjogosítványt olvaszt magába. Mindazonáltal, még ha a tisztességes eljárás követelményének összes részjogosítványa együttesen érvényesül, akkor sem jelenthető ki egy büntető igazságszolgáltatási rendszerről, hogy maradéktalanul megfelel a jogállamiság követelményének. A tisztességes eljárás követelményének teljeskörű érvényesülése tehát egy szükséges, de nem elégséges feltétele a büntető igazságszolgáltatás jogállamiságának.

²⁰⁶ 2020/2092 EU rendelet (3)

²⁰⁷ A rendelet teleológiai értelmezéséből kiindulva egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó az állami szervekre utalt. Azonban egy uniós szerv is felruházható közhatalmi jogosítványokkal (amelyre az Európai Ügyészség az egyik legjobb példa). A megállapításom lényegét tekintve ennek a distinkciónak legfeljebb szemantikai jelentőséget tulajdonítok.

²⁰⁸ A Bíróság (nagytanács) 2008. szeptember 3-i ítélete. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága. Megsemmisítés iránti kereset. C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2008:461

²⁰⁹ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek. 281.

2.2. A tisztességes eljárás követelménye

2.2.1. A tisztességes eljárás követelményéről általánosságban

A jogállami büntetőeljárás követelményrendszerében kiemelkedő szerepe van a tisztességes eljárás követelményének, amely gyűjtőfogalomként viselkedik. A tisztességes eljárás követelményére néhol jogként, máshol elvként szokás hivatkozni; a kettő közötti különbségre később, az Alapjogi Charta kapcsán világítok rá. A tisztességes eljárás követelményére a jogállami büntetőeljárás feltételeinek „királynőjeként” tekinthetünk, amely a terhelt oldalán tisztességes eljáráshoz való jogként jelentkezik, aminek több részjogosítványa van.

A tisztességes eljáráshoz való jogot a processzuális igazságosság térhódítása tette népszerűvé. Bárd Károly felidézi, hogy a jogászság egy része arra a következtetésre jutott, hogy a büntetőperekben a klasszikus tudományos megismerés módszere helyett a dialektikus bizonyítási metódust célszerű alkalmazni.²¹⁰ Ez azt feltételezi, hogy az eljárás minden résztvevőjének azonos lehetőséget kell kapnia, hogy meggyőzhesse az ellenérdekelt felet a saját igazságverziójának helytállóságáról, hogy ezáltal járulhasson hozzá az eljárási konszenzus kialakításához. Bárd utal rá, hogy a büntetőeljárás nem éppen ideális terepe a dialektikus bizonyítási módszernek, hiszen nem kényszermentes közeg, ami gátolja a valódi konszenzus kialakulását. Ettől függetlenül ez a bizonyítási módszer egy olyan folyamatot valószínűsít, amelyben a *fair* eljárásnak a megismerést és részvételt biztosító elemeit a védelem számára csaknem korlátlan mértékben garantálják.²¹¹ Varga Ádám ezt úgy foglalja össze, hogy miután paradigmává vált, hogy elfogadjuk az igazság felderíthetőségének korlátait, nem lehet kizárólag az eljárás végtermékén mérni, hogy az adott ügyben valóban igazságot szolgáltatottak-e, mert az eljárás minőségét megbízhatóbban mutatja a processzuális igazságosság, az a mód,

²¹⁰ Bárd Károly: Igazság, igazságosság és tisztességes eljárás. Fundamentum. 8. 1. 2004. 44-50.

²¹¹ Bárd 2004. i.m. 48.

ahogyan az igazságszolgáltatás a végterméket előállította.²¹² Az anyagi (materiális) igazságossággal szemben, amelynek érvényesülését nem lehet garantálni, a processzuális igazság kivitelezhető, egy önálló érték, amely a lényegét tekintve nem más, mint a tisztességes eljárás elve. Varga rámutat a tisztességes eljárás elvének gyökerére, ami az amerikai jogi gondolkodás eredménye. Az angol-amerikai jogrendszerek büntető igazságszolgáltatása ugyanis adverzális. Ez a szembenálló felek csatáját jelenti, amely a fegyverek egyenlőségén nyugszik. Ez az állam és az állampolgár közötti erőkülönbség kiegyenlítését szolgálja. Európába a római-germán eredetű inkvizitórius jellegű (nyomozó elvű) eljárás mellé a 19. században kezdtek beszivárogni az adverzális elemek.²¹³

2.2.2. A tisztességes eljárás követelménye az Emberi Jogok Európai Egyezményében

A tisztességes eljárás követelménye a második világháborút követően normativizálódott és önálló emberi jogként különböző nemzetközi jogi jogforrásokban nyert megfogalmazást. A tisztességes eljárás elvét (*fair trial*) az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke rögzíti tisztességes tárgyaláshoz való jog elnevezéssel. A tisztességes eljárás elvének tartalmi elemeit és jelentését az Emberi Jogok Európai Bírósága alakította ki és alakítja napjainkig. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az egyezmény interpretációja során döntően arra van figyelemmel, ami az egyezményben részes államok többségében elfogadott, és ebből állapítja meg, hogy mit is ír elő az „európai mérce”.²¹⁴ Ahogyan arra már több szerző rámutatott, a tisztességes eljárás elve abszolút természetű, ami azt jelenti, hogy nem tűr derogációt.²¹⁵ Az eljárásoknak minden

²¹² Varga Ádám: Igazságosság kontra igazságosság? Gondolatok a jogbiztonság, az igazságosság és a tisztességes eljárás kapcsolatáról. *Iustum Aequum Salutare*. 3. 11. 2015. 131-139.

²¹³ Varga i.m. 135.

²¹⁴ Bárd 2004. i.m. 47.

²¹⁵ Sándor István Zoltán: Emberi jog és büntetőjog. *Miskolci Jogi Szemle*. 1. 2009. 161-181. 165.; Lárís Liliána: A tisztességes eljárás követelménye a magyar büntetőeljárások nyomozási szakaszában. *THEMIS: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata*. 2015. június. 225-255. 252.

esetben tisztességesnek kell lenniük és nem képzelhető el a nem tisztességes eljárást elfogadhatóvá tévő kivétel.²¹⁶ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga szerint a tisztességesség szempontjából az eljárás egészét kell nézni, amelybe a nyomozási szakasz is beletartozik (ún. *overall fairness test*).²¹⁷

Ami a tisztességes eljárás elvének részjogosítványait illeti, Láris Liliána véleményem szerint több tanulmányában helyesen foglalta össze, hogy a 6. cikk – egyebek mellett – a tájékoztatáshoz való jogot, a védelemhez és a védekezésre felkészüléshez való jogot, a fegyverek egyenlőségének elvét, valamint a fordításhoz és tolmácsoláshoz való jogot nevesíti.²¹⁸ Az Emberi Jogok Európai Bírósága az egyezmény szövegének értelmezése során további részjogosítványokat is kimunkált, ide sorolható például az iratok megismerésének a joga, vagy a jogorvoslathoz való jog.²¹⁹ Az alábbiakban a tisztességes eljárás elvének részjogosítványai közül csak azokkal foglalkozom, amelyek az értekezés szempontjából relevánsak. Érdemesnek tartom itt felidézni Bárd Károly összefoglalását, aki szerint egy eljárás a 6. cikkben található részjogosítványok garantálása mellett is csak akkor felelhet meg a tisztességesség követelményének, ha a vádlottnak megvan az a lehetősége, hogy alakítólag hasson az eljárás menetére és kimenetelére. Csak az olyan eljárás lehet tisztességes, amelyet a vádlott képes követni és nincs gátolva abban, hogy a saját védelme érdekében bizonyítékokat terjesszen elő és vallomást tegyen.²²⁰

2.2.2.1. A fegyverek egyenlőségének elve

²¹⁶ Róth Erika: A tisztességes eljáráshoz való jog. In: Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó Kft. Budapest. 2003. 707.

²¹⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 25703/11. számú kérelem. Dvorski kontra Horvátország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2015. október 20. 76.

²¹⁸ Láris 2015. i.m. 227.

²¹⁹ Láris Liliána: Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra. Doktori értekezés. ELTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola. Állam-és jogtudomány doktori program. Budapest. 2018. 170.

²²⁰ Bárd Károly gondolatait idézi Láris 2018. i.m. 171.

Kondorosi Ferenc szerint a tisztességes eljárás elsősorban a fegyverek egyenlőségének elvét (*equality of arms*) jelenti.²²¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezése szerint a fegyverek egyenlőségének elve a tisztességes eljárás velejárója. A bíróság számos ügyben foglalkozott a fegyverek egyenlőségének és az ahhoz szorosan kapcsolódó adverzális (kontradiktórius) eljárásnak az elveivel, amelyek gyakran a védelemhez való joggal kerülnek átfedésbe. Több ítéletében mondta ki, hogy a fegyverek egyenlőségének elve akkor teljesül, ha az eljárás minden résztvevőjének biztosított az ésszerű lehetősége arra, hogy az ügyét olyan feltételek mellett terjessze elő, amely az ellenérdekelt féllel szemben nem helyezi őt hátrányos helyzetbe.²²² Ez azt feltételezi, hogy a felek között az eljárásban tisztességes egyensúly (*fair balance*) alakulhat ki.²²³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Coëme és társai kontra Belgium ügyben²²⁴ mondta ki, hogy általános jogelv az, hogy a büntetőeljárást törvények szabályozzák.²²⁵ Az eljárási szabályok elsődleges célja a terhelt védelme a hatóság abúzusával szemben, ebből kifolyólag az eljárási szabályokban felmerülő joghézagok (*omissions*) vagy az egyértelműség hiánya (*lack of clarity*) leginkább a védelmet sérti.²²⁶ A hivatkozott ügyben azt is megállapította, hogy az eljárási szabályok hiányosságából fakadó bizonytalanság a terheltet az ügyészi oldallal szemben jelentősen hátrányos helyzetbe hozta, amely megítélése szerint a tisztességes eljárás elvét sértette.²²⁷ A strasbourgi fórum a Beraru

²²¹ Kondorosi Ferenc: A tisztességes eljáráshoz való jog garanciái az Emberi Jogok Európai Egyezményében. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából. Budapest. 2014. 121-135.

²²² European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. 2024. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_criminal_eng (2024. április 1.). 35-38.

²²³ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights i.m. 35.

²²⁴ Emberi Jogok Európai Bírósága. 32492/96., 32547/96., 32548/96., 33209/96. és 33210/96. számú kérelmek. Coëme és társai kontra Belgium ügy. Ítélet. Strasbourg. 2000. június 22.

²²⁵ Coëme és társai kontra Belgium ügy. 98.

²²⁶ Coëme és társai kontra Belgium ügy. 102.

²²⁷ U.o.

kontra Románia ügyben²²⁸ azt szögezte le, hogy az ügy irataihoz való korlátlan hozzáférés és a feljegyzések korlátlan használata, adott esetben beleértve a vonatkozó dokumentumok másolatainak beszerzésének a lehetőségét, fontos garanciái a tisztességes eljárásnak.²²⁹ A Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság²³⁰ és a Doorson kontra Hollandia ügyekben²³¹ a bíróság azt rögzítette, hogy a tisztességes eljárás elvének biztosítása érdekében a védelem jogainak korlátozása által okozott nehézségeket az igazságügyi hatóságok által követett eljárásoknak megfelelően ellensúlyozniuk kell.²³²

2.2.2.2. A hatékony büntetőjogi védelemhez való jog

A védelem joga a terheltet közvetlenül, mint embert illeti meg.²³³ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének 3. bekezdése rendelkezik a védelemhez való jogról. A 6. cikk 3. bekezdés értelmében:

„Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy a) a legrövidebb időn belül tájékoztatassák olyan nyelven, amelyet megért, és a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól; b) rendelkezzen a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel; c) személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessen, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet; d) kérdéseket intézzen vagy

²²⁸ Emberi Jogok Európai Bírósága. 40107/04. számú kérelem. Beraru kontra Románia ügy. Ítélet. Strasbourg. 2014. március 18.

²²⁹ Beraru kontra Románia ügy. 70.

²³⁰ Emberi Jogok Európai Bírósága. 28901/95. számú kérelem. Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság ügy. Ítélet. Strasbourg. 2000. február 16.

²³¹ Emberi Jogok Európai Bírósága. 20524/92. számú kérelem. Doorson kontra Hollandia ügy. Ítélet. Strasbourg. 1996. március 26.

²³² Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság ügy. 61.; Doorson kontra Hollandia ügy. 72.

²³³ Kúria, Büntető Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló vélemény. 2014.EL. II.E.1/10.VÉDŐ-50. szám. Budapest. 2015. február 13. 5.

intéztessen a vád tanúihoz és kieszközölhesse a mentő tanúk megidézését és kihallgatását ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy a vád tanúit megidézik, illetve kihallgatják; e) ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti, vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet.”²³⁴

A 6. cikk 3. bekezdéséből érthető, hogy a tisztességes eljárás elvének részjogosítványát képező védelemhez való jogon belül további minimum jogok találhatóak (vagyis a halmaz részhalmazának ebben az esetben további részhalmazai is vannak). Az egyes minimum jogok kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek főbb megállapításai közül idézek most néhányat, amelyek az értekezés későbbi részében válnak lényegessé.

A 6. cikk 3. bekezdés a) pont kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy a vádról történő tájékoztatásnak haladéktalanul meg kell történnie, ami az értelmezése szerint a védelemre való felkészüléshez szükséges kellő időt jelenti (*good time for preparation*).²³⁵

A 6. cikk 3. bekezdés b) pont kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága a Mayzit kontra Oroszország ügyben²³⁶ megállapította, hogy a védelemhez való jog összetevőinek az egyezményben található felsorolása nem kimerítő.²³⁷ A terhelt érdekében végzett érdemi védekezés minden olyan tevékenységet magában foglal, amely szükséges a tárgyalásra való felkészülésre. A terheltnek biztosítani kell a lehetőséget, hogy a saját védelmét megfelelő módon és korlátozás nélkül szervezhesse meg, valamint, hogy képes legyen minden releváns, a védelmét szolgáló érvet az ügyet tárgyaló bíróság elé terjeszteni, ezáltal befolyásolva az eljárás kimenetelét.²³⁸ A felkészülésre rendelkezésre álló megfelelő idő megállapításánál az eljárás természetére és az ügy összetettségére kell

²³⁴ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény. 6. cikk 3.

²³⁵ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights i.m. 82.

²³⁶ Emberi Jogok Európai Bírósága. 63378/00. számú kérelem. Mayzit kontra Oroszország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2005. január 20.

²³⁷ Mayzit kontra Oroszország ügy. 79.

²³⁸ Emberi Jogok Európai Bírósága. 58331/09. számú kérelem. Gregačević kontra Horvátország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2012. július 10. 51.

figyelemmel lenni.²³⁹ Az államok kötelessége, hogy biztosítsák a védelemhez való jogot, amely magában foglalja az eljárás megszervezésének módját is, (értve ez alatt például a fogva tartás körülményeit, a szállítást és más lényeges szempontokat) amelyeknek úgy kell történniük, hogy ne sértsék a vádlott védekezési képességét.²⁴⁰ Itt állapította meg azt is, hogy a b) pontban található garanciák lényegesek a terhelt iratokhoz való hozzáférése szempontjából és ebben a fegyverek egyenlőségének elvével is összefüggésben, átfedésben állnak.²⁴¹

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 6. cikk 3. bekezdés c) pont vonatkozásában tette nyilvánvalóvá, hogy a büntetőjogi védelem már az ügy tárgyalásra bocsátása előtt hangsúlyossá válhat, ha és amennyiben a tárgyalás tisztességességét valószínűleg súlyosan sérti a 6. cikk rendelkezéseinek kezdeti be nem tartása.²⁴² Több ítéletében nyomatékosította, hogy a 6. cikk garanciáinak alkalmazhatósága szempontjából az érintett nem attól kezdve szerzi meg a terhelti jogállást, amikortól ezt az adott jog formálisan hozzárendeli, hanem amikortól a nemzeti hatóság részéről felmerül az alapos gyanú, hogy az érintett részt vett a bűncselekményben.²⁴³ A *Beuze kontra Belgium* ügyben²⁴⁴ úgy vélte, hogy az egyes ügyek körülményeitől és a jogrendszerrel függően az eljárás tisztességét aláásó korlátozás lehet, ha az ügyvéd az ügyiratokhoz való hozzáférés tekintetében már az eljárás legkorábbi szakaszától számítva, vagy a nyomozás alatt nehézségekkel szembesül.²⁴⁵ Szintén a c) pont értelmezése vezetett a

²³⁹ U.o.

²⁴⁰ Emberi Jogok Európai Bírósága. 75734/12., 2695/15. és 55325/15. számú kérelmek. *Razvozhayev kontra Oroszország és Ukrajna*, valamint *Udaltsov kontra Oroszország* egyesített ügy. Ítélet. Strasbourg. 2019. november 19. 252.

²⁴¹ *Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság* ügy. 60.

²⁴² Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 50541/08. számú, 50571/08. számú, 50573/08. számú és 40351/09. számú kérelmek. *Ibrahim és társai kontra Egyesült Királyság* ügy. Ítélet. Strasbourg. 2016. szeptember 13. 253-254.

²⁴³ Emberi Jogok Európai Bírósága. 18041/08. számú kérelem. *Truten kontra Ukrajna* ügy. Ítélet. Strasbourg. 2016. június 23. 66.

²⁴⁴ Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 71409/10. számú kérelem. *Beuze kontra Belgium* ügy. Ítélet. Strasbourg. 2018. november 9.

²⁴⁵ *Beuze kontra Belgium* ügy. 135.

Quaranta kontra Svájc ügyben²⁴⁶ annak az elvnek a rögzítéséhez, hogy az államok a terhelt számára jogi segítséget akkor kötelesek biztosítani, ha az „igazság felderítésének érdeke” (*interest of justice*) úgy kívánja.²⁴⁷ Később az igazság felderítésének érdeke tesztjét a strasbourgi bíróság tovább fejlesztette és ennek során az ügy komplexitását, valamint mellette a terhelt személyi körülményeit vette figyelembe. A terhelt személyi körülményei körében különösen azt, hogy a terheltnek megvan-e a képessége, hogy az ügyét maga képviselje. Ehhez azt mérlegelte, hogy a jogi segítségnyújtás hiányában a terhelt ismeri-e az eljárás során használt nyelvet, illetve az adott jogrendszert.²⁴⁸

2.2.2.3. A fordításhoz való jog

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 6. cikk 3. bekezdés e) pontjának értelmezése körében arra jutott, hogy a jogi segítséghez hasonlóan, már a nyomozás kezdeti szakaszától biztosítani kell a fordítást, mert ennek hiánya esetén kétségbe vonható, hogy a terhelt a szükséges tájékoztatás birtokában tudta meghozni a döntéseit. Ez pedig végső soron az egész eljárás tisztességességének aláásásához vezethet.²⁴⁹ A strasbourgi fórum ennél a pontnál elsősorban a tárgyalás alatti fordításhoz való jogot értelmezte, ugyanakkor a Lagerblom kontra Svédország²⁵⁰ és a Pugžlys kontra Lengyelország²⁵¹ ügyekben kitért arra, hogy ha a terhelt a nyelvi korlátok miatt nem tud kommunikálni a védőjével, az már önmagában felveti az e) pont megsértésének a lehetőségét.²⁵² A

²⁴⁶ Emberi Jogok Európai Bírósága. 12744/87. számú kérelem. Quaranta kontra Svájc ügy. Ítélet. Strasbourg. 1991. május 24.

²⁴⁷ Quaranta kontra Svájc ügy. 27.

²⁴⁸ Például Emberi Jogok Európai Bírósága. 42/1997/826/1032. számú kérelem. Twalib kontra Görögország ügy. Ítélet. Strasbourg. 1998. június 9. 53.

²⁴⁹ Emberi Jogok Európai Bírósága. 45440/04. számú kérelem. Baytar kontra Törökország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2014. október 14. 54-55.

²⁵⁰ Emberi Jogok Európai Bírósága. 26891/95. számú kérelem. Lagerblom kontra Svédország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2003. január 14.

²⁵¹ Emberi Jogok Európai Bírósága. 446/10. számú kérelem. Pugžlys kontra Lengyelország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2016. szeptember 14.

²⁵² Lagerblom kontra Svédország ügy 61-64.; Pugžlys kontra Lengyelország ügy 85-92.

Lagerblom ügy tényállása szerint a terhelt (az ügy szempontjából panaszos) számára nem engedélyezték, hogy a saját maga által választott ügyvéd védje, akivel finn nyelven tudott beszélni és akinek a felszólalásait teljes mértékben megértette. A svéd nyelv korlátozott ismerete okán a számára kirendelt ügyvéddel nem tudta megfelelően megértetni magát, kizárólag tolmács segítségével tudtak kommunikálni.²⁵³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a fordításhoz való jog nem csak a tárgyaláson tett szóbeli nyilatkozatokra, hanem már az eljárás tárgyalást megelőző szakaszára és az írásos dokumentumokra is kiterjed.²⁵⁴ A fordításnak lehetővé kell tennie, hogy a terhelt az ellene folyó ügyet megértse és képes legyen védekezni.²⁵⁵ E körben úgy ítélte meg, hogy a fordításhoz való jog akkor éled fel, amikor okkal feltételezhető, hogy a terhelt nem ismeri eléggé az eljárás nyelvét, mert például nem állampolgára és nem is lakosa annak az országnak, ahol az eljárás folyik.²⁵⁶ A fordításhoz való jog valódi és hatékony érvényesülése érdekében az érintett hatóságok kötelezettsége nem korlátozódik a tolmács kijelölésére, hanem bizonyos körülmények mellett a fordítás megfelelőségének az ellenőrzésére is kiterjed.²⁵⁷

2.2.3. A tisztességes eljárás követelménye az elsődleges uniós jogban (Alapjogi Charta)

A millennium évét megelőzően az Unió elsődleges joganyagából lényegében hiányoztak az emberi jogi klauzulák. A 2000 decemberében szervezett nizzai csúcstalálkozón jelent meg először az Alapjogi Charta, ám ekkor még csak egy közös nyilatkozat formájában, amely jogi kötőerővel nem bírt. Később, az Alkotmányos Szerződés részeként kísérletet tettek a Charta elsődleges uniós jogba történő beemelésére, azonban ez kudarcot vallott.

²⁵³ Lagerblom kontra Svédország ügy 40.

²⁵⁴ Baytar kontra Törökország ügy. 49.

²⁵⁵ Emberi Jogok Európai Bírósága. 59868/08. számú kérelem. Vizgirda kontra Szlovénia ügy. Ítélet. Strasbourg. 2018. augusztus 28. 79.

²⁵⁶ Vizgirda kontra Szlovénia ügy. 81.

²⁵⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága. 9783/82. számú kérelem. Kamasinski kontra Ausztria ügy. Ítélet. Strasbourg. 1989. december 19. 74.; Emberi Jogok Európai Bírósága. 16084/90. számú kérelem. Protopapa kontra Törökország ügy. Ítélet. 2009. július 6. 80.

Végül, a Lisszaboni Szerződés tette azt az elsődleges uniós jog részévé és ruházta fel kötelező erővel. Az EUSz rögzíti, hogy

*„az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának ... szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”*²⁵⁸

Az elsődleges uniós jog részévé válás egyúttal közvetlen alkalmazhatóságot (*direct applicability*) eredményezett. Az Európai Unió Bírósága mások mellett a C-537/16. számú ügyben²⁵⁹ fejtette ki, hogy az elsődleges uniós jog azon rendelkezései, amelyek pontos és feltétlen kötelezettséget írnak elő és alkalmazásukhoz nem szükséges további uniós vagy tagállami fellépés, az érintett részére közvetlen jogot keletkeztetnek.²⁶⁰ Ennek értelmében az Alapjogi Charta rendelkezései közvetlenül a tagállamok nemzeti jogrendszerének a részei, a tagállamokban közvetlenül hivatkozhatók.

Az Alapjogi Charta VII címből és 54 cikkből áll, az 51. és 54. közötti cikkei foglalkoznak magának a jogszabálynak az értelmezésével. Az 51. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.²⁶¹ Az Unió intézményei, szervei és hivatalai vonatkozásában az Alapjogi Chartát a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával kell alkalmazni.²⁶² Az Alapjogi Charta hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogról szóló 47., valamint az ártatlanság védelme és a védelemhez való jogról szóló 48. cikkei az értekezés szempontjából kardinális jelentőséggel bírnak, így ezeket részletesebb elemzés alá vonom.

²⁵⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikk

²⁵⁹ A Bíróság (nagytanács) 2008. március 20-i ítélete. *Garlsson Real Estate SA, en liquidation és társai kontra Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*. A Corte suprema di cassazione (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-537/16. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2018:193

²⁶⁰ C-537/16. sz. ügy. Ítélet. 65.

²⁶¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikk (1)

²⁶² U.o.

Az Alapjogi Charta 47. cikke értelmében:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”²⁶³

Mindenekelőtt, az Alapjogi Chartában a tisztességes eljáráshoz való jog nem elvként, hanem jogként fogalmazódik meg, aminek jelentősége van. Az 51. cikk ad eligazítást arra nézve, hogy az Alapjogi Chartában megállapított jogok és elvek között mi a különbség. Ennek értelmében az alanyi jogokat tiszteletben kell tartani, míg az alapelveket be kell tartani. Az alapelveket jogalkotási és végrehajtási aktusokkal lehet végrehajtani, vagyis a bíróságok számára csak akkor bírnak jelentőséggel, amikor ezen aktusok értelmezésére vagy felülvizsgálatára kerül sor. Az Alapjogi Chartához fűzött magyarázat szerint ezek az aktusok ugyanakkor nem alapoznak meg semmilyen, az uniós intézmények vagy a tagállami hatóságok pozitív intézkedésére vonatkozó közvetlen igényt.²⁶⁴ Ha egy követelményt az uniós jogalkotó alanyi jogként és nem egy további jogalkotási aktust igénylő elv formájában fogalmaz meg, ezáltal azt fejezi ki, hogy erősebb védelmet kíván hozzárendelni, amely mintegy pajzsként szolgál. Ezt a pajzsot erősíti, hogy az Európai Unió Bírósága a 47. cikk kapcsán deklarálta annak horizontális közvetlen hatályát. Az Alapjogi Charta valamely rendelkezésében rögzített alapvető jognak akkor lehet horizontális közvetlen hatálya, ha a rendelkezés önmagában elegendő és nem igényel kiegészítést az uniós vagy nemzeti jog által annak érdekében, hogy olyan jogot biztosítson a magánszemélyek számára, amelyre maguk is

²⁶³ Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikk

²⁶⁴ Magyarázatok az Alapjogi Chartához. 2007. december 14. HL C 303. 19.

hivatkozhatnak egy másik magánszeméllyel fennálló jogvitájukban.²⁶⁵ A korábban a közvetlen alkalmazhatóságról írottakat és a fentieket együttesen értelmezve nem lehet kétséges, hogy a 47. cikk egy olyan rendelkezés, amelyre magánszemély az állami hatóságokkal és uniós intézményekkel szemben minden további nélkül hivatkozhat. A 47. cikk az Unió intézményeire és – amennyiben azok uniós jogot hajtanak végre – a tagállamok intézményeire, valamint az uniós jog által biztosított valamennyi jogra vonatkozik.²⁶⁶

A 47. cikk a hatékony jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jogot egyaránt szabályozza, ráadásul egy külön fordulattal össze is kapcsolja a kettőt, amikor a hatékony jogorvoslatról szóló első mondatában a cikk további rendelkezéseire utal („*e cikkben megállapított feltételek mellett*”).²⁶⁷

A 47. cikk értelmében ahhoz, hogy a jogorvoslat megfeleljen az ott leírtaknak, nem csupán elérhetőnek, de hatékonyak is kell lennie. Azt, hogy egy jogorvoslat mikor minősül hatékonyak, elsőként nem az Európai Unió Bírósága, hanem az Emberi Jogok Európai Bírósága a Csüllög kontra Magyarország ügyben²⁶⁸ hozott ítéletében fejtette ki. Úgy látta, hogy főszabály szerint a tisztességes eljárás magja (a *fairness*) és a fegyverek egyenlőségének elve a hatékony jogorvoslatnak is alkotóelemei.²⁶⁹ Ez egyébként teljes mértékben egybevág az általam néhány sorral feljebb idézett, a 47. cikkben rögzített két jogot összekapcsoló fordulat értelmezésével. Az Európai Unió Bírósága aztán további részelemekkel bővítette a hatékonyság kritériumait. Az uniós szankciók kivetése (pénzeszközök befagyasztása) miatt az egyik uniós intézménnyel szemben folytatott ügyben²⁷⁰ például megállapította, hogy a bírósági felülvizsgálat hatékonyságába az is

²⁶⁵ Koen Lenaerts, José A. Gutiérrez-Fons: Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2022. 216.

²⁶⁶ Magyarázatok az Alapjogi Chartához. 13.

²⁶⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikk

²⁶⁸ Emberi Jogok Európai Bírósága. 30042/08. számú kérelem. Csüllög kontra Magyarország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2011. június 7.

²⁶⁹ Csüllög kontra Magyarország ügy. 46.

²⁷⁰ A Törvényszék (negyedik tanács) 2013. január 29-i ítélete. Bank Mellat kontra az Európai Unió Tanácsa. Megsemmisítés iránti kereset. T-496/10. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU: T: 2013:39

beletartozik, hogy az uniós szerv a lehető leghamarabb köteles közölni az intézkedés indokait az érintett joggal, hogy lehetővé tegye a jogorvoslathoz való joga határidőn belül történő gyakorolhatóságát. Az említett indokok közlésére vonatkozó kötelezettség tiszteletben tartása szükséges az érintettek jogainak a lehető legjobb feltételek melletti védelméhez, és az ügy teljes ismeretében annak eldöntéséhez, hogy célszerű-e az uniós bírósághoz fordulni.²⁷¹ A luxembourgi fórum egy másik döntésében²⁷² az indokolási kötelezettségről mondta ki, hogy álláspontja szerint az olyan lényeges eljárási szabály, ami a sérelmet szenvedett fél hatékony jogorvoslati jogának biztosítását szolgálja.²⁷³ A fentieket összegezve elmondható, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog követelménye akkor teljesülhet, ha (1) az érintettnek joga van az uniós jog esetleges megsértésének ügyét egy olyan független bírói fórum elé utalni, amely ezt az ügyet érdemben vizsgálja, (2) az érintett gyakorolhatja a szükséges információhoz való jogát, azaz a rendelkezésére kell, hogy bocsássák az indokolással ellátott döntést és azt a tényt, amely alapot szolgáltatott a jogkorlátozásra, végül (3) a jogorvoslatra adverzális eljárásban, a fegyverek egyenlőségének elve mentén kerül sor. Ahogy többször is említettem, a 47. cikk a tisztességes eljáráshoz való jogot a hatékony jogorvoslathoz való joggal együtt tárgyalja. A jogok és az elvek különbségénél, a 47. cikk közvetlen alkalmazhatóságánál, valamint a horizontális közvetlen hatályánál írottak alapján az körvonalazódik, hogy az Európai Unió Bírósága a tisztességes eljárás követelményére az Emberi Jogok Európai Bírósága által követett *overall fairness test* szemléletmódhoz képest egy sokkal erőteljesebb, konkrétabb garanciaként tekint. Ez persze nem zárja ki, hogy az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában a tisztességes eljárás kulcsösszetevője a fegyverek egyenlőségének elve legyen.

2.2.3.1. A védelemhez való jog az Alapjogi Chartában

²⁷¹ T-496/10. sz. ügy. Ítélet. 56.

²⁷² A Törvényszék (negyedik tanács) 2011. szeptember 20-i ítélete. Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE kontra Európai Beruházási Bank. Megsemmisítés iránti kereset. T-461/08. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU: T: 2011:494

²⁷³ T-461/08. sz. ügy. Ítélet. 122.

A fegyverek egyenlőségének elve átvezet a védelemhez való joghoz. Az Alapjogi Charta ártatlanság vélelméről és a védelemhez való jogról szóló 48. cikkének (2) bekezdése szerint

„Minden gyanúsított személy számára biztosítani kell a védelemhez való jogának tiszteletben tartását.”²⁷⁴

A 48. cikk megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk (2) és (3) bekezdésének.²⁷⁵ Az Európai Unió Bírósága arra az álláspontra helyezkedett, hogy a védelemhez való jogot tiszteletben kell tartani minden olyan eljárásban, amely valamely személy ellen indult, és amely e személynek sérelmet okozó aktus meghozatalához vezethet.²⁷⁶ Az Európai Unió Bírósága a C-300/11. számú ügyben²⁷⁷ emlékeztetett arra, hogy a védelemhez való jog részét képező kontradiktórius eljárás elvére tekintettel az eljárásban részt vevő feleknek joguk kell, hogy legyen arra, hogy a bíróságnak benyújtott minden iratot és észrevételt megismerhessenek annak érdekében, hogy befolyásolhassák a bíróság döntését, valamint ezen iratokat és észrevételeket megvitathassák.²⁷⁸ Úgy vélem, hogy az előbbi értelmezések fényében nem lehet kétséges, hogy a védelemhez való jog nem csak magára a nyomozásra, hanem azon belül minden olyan döntésre vagy részcselekményre kiterjed, amely a terhelt eljárási jogait hátrányosan érintheti. Az Európai Unió Bírósága konzisztens módon alkalmazza e rendelkezéseket, amelynek során legalább annak a biztosítását írja elő, hogy a terhelt gyakorlati és hatékony védelmet élvezzen. Amíg ez a védelem adott, addig a

²⁷⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 48. cikk (2)

²⁷⁵ Magyarázatok az Alapjogi Chartához. 14.

²⁷⁶ A Bíróság 2018. szeptember 13-i ítélete. UBS Europe SE és Alain Hondequin et consorts kontra DV és társai. A Cour administrative (Franciaország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-358/16. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2018:715. 60.

²⁷⁷ A Bíróság 2013. június 4-i ítélete. ZZ kontra Secretary of State for the Home Department. A Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Egyesült Királyság) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-300/11. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2013:363

²⁷⁸ C-300/11. sz. ügy. Ítélet. 55.

luxembourgi testület nem törekszik e jognak a minimum szintet meghaladó bővítésére, figyelemmel a tagállamok közötti eljárási különbségekre.²⁷⁹

2.2.4. A tisztességes eljárás követelménye a másodlagos uniós jogban

2.2.4.1. A tisztességes eljáráshoz való jogról, a védelemhez való jogról és a hatékony jogorvoslatról szóló rendelkezések a 2017/1939 EU rendeletben

Az értekezés rendszertani koherenciája megköveteli a jelen pont önálló szerepeltetését a másodlagos uniós jog alfejezet alatt, tekintettel arra, hogy a 2017/1939 EU rendelet a másodlagos uniós jog része és a tisztességes eljárás követelménye tárgyában tartalmaz előírásokat. Az értekezés második fejezetének célja viszont a jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjeinek, mint általános minimum mércének a felvázolása. Ilyen distinkció mentén a 2017/1939 EU rendelet a különös az általánoshoz képest, amelynek elemzése az értekezés harmadik fejezetének tematikájához illeszkedik, ahol ezt konkrét példák kontextusában végzem majd el.

2.2.4.2. A tisztességes eljáráshoz való jogról, a védelemhez való jogról és a hatékony jogorvoslatról szóló irányelvek

2.2.4.2.1. Az irányelvekről általában

Az irányelv az uniós jogharmonizáció eszköze. Míg a jogegységesítés az adott szabályozási területen – elsősorban a rendeletek elfogadása útján – teljességre törekszik, addig a jogharmonizáció csak töredékesen, részlegesen és hézagosan közelíti egymáshoz az eltérő tagállami jogokat.²⁸⁰ Az irányelvek esetén tehát nagyobb a tagállamok számára

²⁷⁹ EU Network of independent experts on fundamental rights: Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2006. június.

<https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Download.Rep/NetworkCommentaryFinal.pdf> (2024. április 4.) 379.

²⁸⁰ Bóka 2018. i.m. 9.

biztosított mozgástér, hiszen szabadságot élveznek az irányelvben megjelölt cél elérése érdekében a forma és az eszköz megválasztásában.²⁸¹ Az irányelvek pontos tartalmának kialakítása a tagállamok közötti, időnként nehézkesen formálódó politikai kompromisszumok eredménye, amely kihatással lehet az irányelvben használt kifejezések pontosságára, ezáltal a normavilágosságra. Ez később, a jogalkalmazás során utat enged a szélesebb jogalkalmazói jogértelmezés előtt. Az irányelvekkel kapcsolatban az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési hatásköre az előzetes döntéshozatali eljárásig terjed.²⁸²

Az irányelvben foglalt előírások nem alkalmazandók közvetlenül, hanem az előírást átültető tagállami norma lesz a kötelező erővel bíró parancs hordozója. Az irányelvben foglaltak átültetése tehát tagállamonként eltérő lehet. Az irányelv a jogegységesítésre általában nem alkalmas, a tagállami jogok változó geometriája az irányelvek átültetését követően is fennmarad. Azért csak „általában”, mert ritkán előfordulhat olyan, hogy az adott területet rendkívül részletesen szabályozó irányelveken keresztül mégis elérhető a jogegységesítés, mivel az ilyenek végeredményben képesek arra, hogy minimalizálják, vagy akár ki is üressék a tagállamok mozgásterét.²⁸³

Tekintve, hogy az irányelvek elősorban a tagállamokat kötelezik, joggal vethető fel a kérdés, hogy mi a jelentőségük az Európai Ügyészség nyomozásainak uniós szintű szabályozására összpontosító értekezésben. Igaz, hogy az irányelveknek a tagállamok a címzettjei, amiből az is következik, hogy főszabály szerint a magánszemélyekre nincs közvetlen hatályuk (*direct effect*). Az Európai Unió Bírósága ugyanakkor ítéletében²⁸⁴ rögzítette, hogy kivételesen az irányelveknek is lehet közvetlen hatályuk akkor, hogyha

²⁸¹ Somssich Réka: Jogharmonizáció. In: Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (EU-jog rovat) <http://ijoten.hu/szocikk/jogharmonizacio> (2024. április 2.). 6.

²⁸² Dimitrios Zimianitis: EPPO: A Challenging, Balance-Striking Exercise in the National and EU Judicial Environment. *Eucrim*. 1. 2021. 2021. május 17. 65-66.

²⁸³ Somssich i.m. 6.

²⁸⁴ A Bíróság 1974. december 4-i ítélete. *Yvonne van Duyn kontra Home Office*. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: High Court of Justice, Chancery Division - Egyesült Királyság. C-41/74. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:1974:133

a bennük foglalt rendelkezések feltétel nélküliek, egyértelműek, pontosak és a címzett tagállam az irányelvet a nemzeti jogába határidőn belül nem ültette át.²⁸⁵ Az ilyen kivételes közvetlen hatály csakis vertikális lehet, azaz a tagállamok az átültetési határidő lejártát követően az átültetni elmulasztott irányelvvel azonos tárgyú, de azzal ellentétes tartalmú belső jogokra az irányelv rendelkezéseinek megfelelően eljáró, azokat betartó magánszemélyekkel szemben nem hivatkozhatnak.²⁸⁶ Ezért például az irányelv által szabályozni kívánt területen a jogsérelmet szenvedett terhelt a tagállami bíróság előtt közvetlenül hivatkozhat az irányelvre, ha azt a tagállam nem ültette át, vagy az átültető nemzeti jogszabály hiányos volt. Ebből egyfelől az következik, hogy az Európai Unió Bírósága *ab ovo* nem zárta ki a lehetőségét, hogy az irányelvben foglalt előírás közvetlenül hatályosuljon. A C-41/74. számú ügyben rögzítette, hogy a Közösség hatóságai irányelvekben kötelezték a tagállamokat, hogy meghatározott magatartást kövessenek, akkor egy ilyen jogi aktus hatékony érvényesülése sérülne, ha a jogalanyok nem hivatkozhatnának rá a bíróságok előtt és a nemzeti bíróságok a közösségi jog elemeként nem vehetnék azt figyelembe.²⁸⁷ Véleményem szerint magától értetődő, hogy ha az Unió egy területen minimumszabályokat fogad el, amelyek a bennük foglalt végső tartalom tekintetében a tagállamok számára kötelező erővel bírnak, akkor amennyiben annak helye lehet, azokat az uniós szerveknek is alkalmazniuk kell magukra nézve a működésük során. Azért lényeges áttekinteni a legfontosabb irányelveket, mert azok kibontják az értekezésben részletesen tárgyalt azon jogok tartalmát, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és az Alapjogi Chartából levezethetők. E jogoknál ráadásul a 2017/1939 EU rendelet kifejezetten az említett irányelvekre hivatkozik. Az uniós jogalkotó ugyanis a terhelti jogok 2017/1939 EU rendeletben történő részletes szabályozása helyett kereszthivatkozásokat alkalmazott, amelyről majd a harmadik fejezetben lesz szó.

²⁸⁵ C-41/74. sz. ügy. Ítélet. 9-15.

²⁸⁶ A Bíróság 1979. április 5-i ítélete. Ügyészség kontra Tullio Ratti. Pretura di Milano, Olaszország előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-148/78. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:1979:110

²⁸⁷ C-41/74. sz. ügy. Ítélet. 12.

2.2.4.2.2. A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64 EU irányelv

A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló irányelv²⁸⁸ (a továbbiakban: 2010/64 EU irányelv) megállapítja a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsolás és fordítás terén alkalmazandó közös minimumszabályokat, így kívánja biztosítani a gyanúsítottak vagy a vádlottak tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogát, s ezáltal a tisztességes eljáráshoz való joguk érvényesülését a büntetőeljárások során.²⁸⁹ A tolmácsoláshoz való jog attól az időponttól kezdve éled fel, hogy a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóság – hivatalos értesítés útján vagy egyéb módon – az érintett tudomására hozza, hogy őt bűncselekmény elkövetésével gyanúsítja vagy vádolja, és egészen a büntetőeljárás befejezéséig fennáll.²⁹⁰ A tolmácsoláshoz való jog lényege, hogy a büntetőeljárás nyelvét nem beszélő vagy nem értő gyanúsítottak vagy vádlottak késelem nélkül vehessenek igénybe tolmácsolást a nyomozó és igazságügyi hatóságok előtt, beleértve a rendőrségi kihallgatást, valamennyi bírósági tárgyalást és bármely szükséges közbenső meghallgatást is.²⁹¹ A tolmácsolás minőségének elégségesnek kell lennie a tisztességes eljárás és ezen belül különösen annak a garantálásához, hogy a gyanúsítottak vagy a vádlottak az ellenük indított ügyet megismerhessék, továbbá képesek legyenek védelemhez való jogukat gyakorolni.²⁹² A tolmácsolás nem csak a „hagyományos” értelemben vett tolmácsolást jelenti. A 2010/64 EU irányelv szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a büntetőeljárás nyelvét nem értő gyanúsítottak vagy vádlottak ésszerű időn belül megkapják mindazon iratoknak az írásbeli fordítását, amelyek lényegesek ahhoz, hogy képesek legyenek a védelemhez való jogukat gyakorolni, ezáltal garantálva a tisztességes eljárást.²⁹³ A jogalkotó azt is előírta, hogy a gyanúsítottaknak vagy a vádlottaknak legyen joguk

²⁸⁸ A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2010/64/EU irányelve (2010. október 20.). 2010. október 26. HL L 280

²⁸⁹ 2010/64 EU irányelv (14)-(16)

²⁹⁰ 2010/64 EU irányelv 1. cikk (2)

²⁹¹ 2010/64 EU irányelv 2. cikk (1)

²⁹² 2010/64 EU irányelv 2. cikk (8)

²⁹³ 2010/64 EU irányelv 3. cikk (1)

megtámadni a határozatot, amely megállapítja, hogy nincs szükség az iratok vagy azok bizonyos részeinek a lefordítására, illetve, hogy amennyiben biztosították a fordítást, legyen lehetőségük panaszt tenni, ha a annak minősége a tisztességes eljárás biztosításához álláspontjuk szerint nem elégséges.²⁹⁴

2.2.4.2.3. A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2012/13 EU irányelv

A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló irányelv²⁹⁵ (a továbbiakban: 2012/13 EU irányelv) olyan közös minimumkövetelményeket határoz meg, amelyeket a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított vagy vádolt személy részére a jogaival és az ellene emelt váddal kapcsolatban adott tájékoztatásra kell alkalmazni.²⁹⁶ A tájékoztatáshoz való jog attól az időponttól kezdve él, hogy a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok az érintett tudomására hozzák, hogy őt bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják vagy vádolják, egészen a büntetőeljárás befejezéséig.²⁹⁷ A tájékoztatáshoz való jog magába foglalja a jogokra vonatkozó tájékoztatást, a jogokról szóló írásbeli tájékoztatót az őrizetbe vételkor és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban, a váddal kapcsolatos tájékoztatást, valamint az ügy anyagaiba való betekintés jogát. Számunkra most az utóbbi kettő érdekes. A 2012/13 EU irányelv előírja, hogy a gyanúsítottak és a vádlottak tájékoztatást kapjanak a bűncselekményről, amelynek az elkövetésével gyanúsítják vagy vádolják őket. Ezt a tájékoztatást haladéktalanul és olyan részletességgel kell megadni, amely az eljárás tisztességességének megóvásához és a védelemhez való jog eredményes gyakorlásához szükséges.²⁹⁸ A jogalkotó azt is rendezi, hogy a gyanúsított, illetve a vádlott, vagy az ügyvédjük legalább az illetékes hatóságok birtokában lévő, a gyanúsítottra vagy a

²⁹⁴ 2010/64 EU irányelv 3. cikk (5)

²⁹⁵ A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve (2012. május 22.). 2012. június 1. HL L 142.

²⁹⁶ 2012/13 EU irányelv (14)

²⁹⁷ 2012/13 EU irányelv 2. cikk (1)

²⁹⁸ 2012/13 EU irányelv 6. cikk (1)

vádlottra nézve akár mentő, akár terhelő valamennyi anyagba betekinthesen az eljárás tisztességességének megóvása és a védelemre való felkészülés érdekében. Ezekbe az anyagokba a betekintést a védelemhez való jog eredményes gyakorlásának lehetővé tételéhez kellő időben, de legkésőbb a vád tartalmának bírósághoz való, elbírálás céljából történő benyújtásakor kell biztosítani.²⁹⁹ Bizonyos nyomós okok fennállásakor – például, ha az iratokba történő betekintés a folyamatban lévő nyomozást hátrányosan befolyásolhatja – a jogalkotó megengedi ugyan a betekintéshez való jog gyakorlásának megtagadását, de csak azzal, hogy a betekintést megtagadó határozatot igazságügyi hatóság hozza meg, vagy az legalább bírósági felülvizsgálat tárgyát képezze.³⁰⁰ A betekintésnek térítésmentesnek kell lennie.³⁰¹ A 2012/13 EU irányelv végül rendelkezik arról, hogy a gyanúsítottaknak és a vádlottaknak, illetve ügyvédjüknek biztosítani kell a jogot, hogy jogorvoslattal élhessenek, ha az illetékes hatóságok elmulasztják vagy megtagadják az irányelv szerinti nyújtandó tájékoztatást.³⁰²

2.2.4.2.4. A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló 2013/48 EU irányelv

A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról

²⁹⁹ 2012/13 EU irányelv 7. cikk (2)

³⁰⁰ 2012/13 EU irányelv 7. cikk (4)

³⁰¹ 2012/13 EU irányelv 7. cikk (5)

³⁰² 2012/13 EU irányelv 8. cikk (2)

szóló irányelv³⁰³ (a továbbiakban: 2013/48 EU irányelv) szerint a tisztességes eljárás egyik feltétele, hogy a gyanúsított vagy a vádlott a jogi segítségnyújtással összefüggő szolgáltatások teljes skáláját igénybe vehesse.³⁰⁴ A büntetőeljárás során az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog alapján a gyanúsítottak és a vádlottak ügyvédi segítséget vehetnek igénybe – indokolatlan késedelem nélkül – abban az időpontban és olyan módon, hogy a gyakorlatban hatékonyan érvényesíthessék a védelemhez való jogukat.³⁰⁵ Ez alapján a gyanúsított vagy vádlott már a rendőrség vagy egyéb igazságügyi hatóság általi kihallgatásának megkezdését megelőzően, akár a hatóság által végzett bármely nyomozási, illetve bizonyításfelvételi cselekmény lefolytatásakor négy szemközt kell, hogy tudjon beszélni és kommunikálni az őt képviselő ügyvéddel, az ügyvédje jelen legyen és hatékonyan részt vegyen a kihallgatás során.³⁰⁶ A 2013/48 EU irányelv meghatározza azt is, hogy az ügyvéd bizonyos nyomozási vagy bizonyításfelvételi cselekményeknél jelen lehessen, amennyiben azokon a nemzeti jog szerint a gyanúsítottnak vagy a vádlottnak jelen kell lennie vagy ott jelen lehet. Ilyen például a felismerésre bemutatás vagy a szembesítések stb.³⁰⁷ A 2013/48 EU irányelv előírja, hogy a büntetőeljárás alatt álló gyanúsítottak és vádlottak, valamint az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos eljárások alatt álló keresett személyek a nemzeti jog szerint hatékony jogorvoslati joggal rendelkezzenek az irányelv szerinti jogaik megsértése esetére.³⁰⁸

³⁰³ A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparanccshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve (2013. október 22.). 2013. november 6. HL L 294

³⁰⁴ 2013/48 EU irányelv (12)

³⁰⁵ 2013/48 EU irányelv 3. cikk (1)

³⁰⁶ 2013/48 EU irányelv 3. cikk (1)-(2)

³⁰⁷ 2013/48 EU irányelv 3. cikk (3)

³⁰⁸ 2013/48 EU irányelv 12. cikk (1)

2.3. A jogállami büntetőeljárás és a jogbiztonság követelményének viszonya

Az eddigiekben a jogállami büntetőeljárás követelményei közül a tisztességes eljárást és annak részjogosítványait tekintetem át. A korábban hivatkozott 2020/2092 EU rendelet a jogbiztonságot is a jogállamiság kritériumai közé sorolja, amelynek értékelése az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó uniós jogi szabályozás elemzése során erőteljesen felmerül. A jogbiztonság (*legal certainty*) kérdése az uniós jogban igen széles területet ölel fel, amely akár egy önálló mű témáját is képezhetné, illetve képezte már korábban.³⁰⁹ Ezért most a jogbiztonságnak csak néhány olyan lényeges vonását kívánom szemléltetni, amelyek a jelen értekezés későbbi fejezeteiben újra előkerülnek.

A jogállam alapkritériuma a jogbiztonság. A jogbiztonság elvét a jogállam elvéből szokás levezetni, az nem más, mint a processzuális igazságosság kifejezője.³¹⁰ A jogbiztonság az előreláthatóságot és a kiszámíthatóságot feltételezi.³¹¹ Az Európai Unió Bírósága a C-183/14. számú ügyben³¹² hozott ítéletében értelmezte a jogbiztonság fogalmát, amely ügynek a tárgya a hozzáadottérték-adó volt. Megállapította, hogy az uniós jognak biztosnak, az alkalmazásának pedig kiszámíthatónak kell lennie a jogalanyok számára, továbbá a jogbiztonság e követelményének még szigorúbban kell érvényesülnie a pénzügyi következményekkel járó szabályok esetén annak érdekében, hogy az érintettek a rájuk rótt kötelezettségek mértékét pontosan megismerhessék.³¹³ Hozzátette, hogy az uniós jog által szabályozott területeken a tagállami jogszabályokat egyértelműen kell megfogalmazni azért, hogy az érintett személyek a jogaikat és a kötelezettségeiket világosan és pontosan ismerhessék.³¹⁴

³⁰⁹ Például Juha Raitio: *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Kluwer Academic Publishers. 2003.

³¹⁰ Varga i.m. 138.

³¹¹ Csomós Tamás: Az új Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései a gyakorló jogász szemével. *Magyar Jog*. 1. 2014. 2014. február 13. 32-38. 32.

³¹² A Bíróság 2015. július 9-i ítélete. Radu Florin Salomie és Nicolae Vasile Oltean kontra Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj. A Curtea de Apel Cluj (Románia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-183/14. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2015:454

³¹³ C-183/14. sz. ügy. Ítélet. 31-32.

³¹⁴ C-183/14. sz. ügy. Ítélet. 32.

Az előreláthatóság (*foreseeability*) követelményét az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az Európai Unió Bírósága értelmezték, amelynek a feldolgozását és szintetizálását többnyire az európai elfogatóparancs és az európai nyomozási határozat (*European Investigation Order*, EIO) kapcsán más szerzők már elvégezték.³¹⁵ Egy, az Európai Parlament megrendelésére készült tanulmány³¹⁶ szerzői meglátásom szerint helytálló következtetéseket fogalmaznak meg, amikor arról írnak, hogy az elsődleges uniós jogban található alapjogi garanciák megkövetelik egy esetlegesen felmerülő joghatósági összeütközésnél a joghatóság kiválasztását meghatározó világos kritériumok és eljárás létezését.³¹⁷ A tanulmány szerzői azt is hozzátesszik, hogy bár az Unióban a büntetőeljárások során felmerülő joghatósági összeütközések rendezésére elfogadtak egy irányelvet³¹⁸, az közel sem kielégítő, mivel a tagállami igazságügyi hatóságok között csak konszenzuson alapuló kapcsolatfelvételi és konzultációs eljárást ír elő anélkül, hogy lefektetné a joghatóság meghatározására vonatkozó egyértelmű kritériumokat. Ennek tetejébe megjegyzik, hogy az ilyen konzultációk kimenetele sem egyértelmű.³¹⁹ A tanulmányban kitérnek rá, hogy a joghatóság kiválasztását meghatározó világos kritériumok hiánya az Alapjogi Charta – az értekezésben fentebb idézett – 47. cikke második bekezdésének azon fordulatába ütközik, amely szerint

³¹⁵ Például Sara Paiusco: *Nullum Crimen Sine Lege and the Role of Foreseeability in the European Human Rights Protection System - A European approach to the problem of judge-made law in Criminal Law*. Doktori értekezés. Corso di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei in cotutela con Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft. 2020. április 24.; Joske Graat: *The Synthesis: The Current Recognition of a Triangular Link Between the EAW, the Legality Principle and Foreseeability Risks*. In: Joske Graat: *The European Arrest Warrant and EU Citizenship*. Springer. Cham. 2022.

³¹⁶ Thomas Wahl és társai: *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*. Annex I. Country reports. Európai Parlament Polgári Jogok és Alkotmányos Ügyek szakpolitikai főosztálya számára készített tanulmány. PE 604.977 sz. dokumentum. 2018. augusztus

³¹⁷ PE 604.977 sz. dokumentum. 222-223.

³¹⁸ A joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről szóló, a Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.). 2009. december 15. HL L 328

³¹⁹ PE 604.977 sz. dokumentum. 223.

„mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott ... bíróság ... tárgyalja”.³²⁰

Az Alapjogi Charta angol szövegében található „*previously established by law*” fordulat a szerzők értelmezése szerint a joghatósági összeütközések vonatkozásában a jogbiztonság minimális magjának, az előreláthatóság ésszerű szintjének (*reasonable foreseeability*) a kifejeződése.³²¹ Véleményem szerint helyesen idézik a jogirodalomban kialakul álláspontot, azaz, hogy a joghatóság kiválasztása egyúttal az alkalmazandó szabályok és kontextus meghatározását is jelenti, ez pedig soha sem lehet a terhelt jogi pozíciójára nézve semleges. A joghatóság eldönti, hogy melyik az alkalmazandó eljárási- és anyagi jog, s tekintve, hogy a különböző jogi rezsimek lényegesen eltérő kimenetelű eljáráshoz vezethetnek, ezért ezek a terhelt perspektívájából más és más védelmi stratégiát igényelnek.³²² Az ésszerű előreláthatóság nem egyenlő azzal, hogy a fórumválasztás során eleve kizárt a mérlegelés (*exercise of discretion*), vagy, hogy a terheltnek a kezdetektől fogva teljes bizonyossággal tudnia kellene, hogy végül milyen joghatóság alatt fogják elbírálni az ügyét.³²³ Az ésszerű előreláthatóság azt implicálja, hogy a fórumválasztás kritériumai megfelelő joggalapon kerülnek lefektetésre (materiális feltétel) és a terhelt számára bizonyos minimális eljárási biztosítékok adottak (formális feltétel). A hivatkozott tanulmány szerzői a formális feltétel kapcsán példaként hozzák, hogy a terhelt részére legalább azt a lehetőséget meg kell adni, hogy a fórumválasztásról döntést hozó hatóság felé kifejtse az álláspontját.³²⁴ Vitatom, hogy a szerzők által minimumkövetelményként hozott példa a formális feltételnek eleget tenne. Az értekezés 2.2.3. pontjában írtakra visszautalva úgy vélem, hogy ha a terheltnek pusztán arra van joga, hogy a fórumválasztást az észrevételeinek a fórumválasztásról döntést hozó hatóság felé történő benyújtása útján vitassa, az nem teljesíti az Alapjogi Charta

³²⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 47. cikk (2)

³²¹ PE 604.977 sz. dokumentum. 223.

³²² U.o.

³²³ PE 604.977 sz. dokumentum. 224.

³²⁴ PE 604.977 sz. dokumentum. 224.

hatékony jogorvoslathoz való jogról szóló – a fentebbi részekben hivatkozott – követelményét.

A jellemzően a formális jogállamiság-felfogás körébe sorolt jogbiztonság követelményében az eddigiekben vizsgált előreláthatóság mellett benne foglaltatik a normavilágosság (*legislative clarity*) követelménye is, de utóbbival az értekezésben csak érintőlegesen foglalkozom.

2.4. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Unió alapjogvédelmi „immunrendszerének” kapcsolódási pontjai

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye egy klasszikus nemzetközi szerződés, amelynek aláírói, vagy ahogyan az egyezmény fogalmaz, Magas Szerződő Felei államok (a továbbiakban: részes államok), az Európa Tanács (*Council of Europe*, CoE) tagjai. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének az Unió és szervei, így az Európai Ügyészség nem részes felei. Az Unió alapjogvédelmi rendszere mégsem hagyhatja és nem is hagyja figyelmen kívül sem egyezményt, sem pedig annak interpretációját. A jelen pontban kitérek a különböző entitások (az egyezmény, Emberi Jogok Európai Bírósága, Unió, Európai Ügyészség stb.) egymáshoz való viszonyára és ennek következményeire.

A földrajzi és kulturális értelemben vett Európán belül megvalósuló alapjogvédelem világszinten egyedülálló eredményeket ért el és kimagasló színvonalú az egyén jogainak szavatolása érdekében. Európában a demokratikusan működő jogállamok immanens jogvédelmi rendszerein túl regionálisan további két védelmi rétegben, az Európa Tanács (különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága), valamint az Unió (különösen az Európai Unió Bírósága) önálló rendszerei biztosítják a jogvédelmet a polgárok számára. Bár az Európa Tanács égisze alatt megkötött nemzetközi jogi jogforrások (leginkább az Emberi Jogok Európai Egyezménye) és az Unió elsődleges és másodlagos jogforrásai (Alapjogi Charta, alapjogi tárgyú irányelvek stb.) autonómok, mégis számos ponton összekapcsolódnak. Ahogyan Daka Marija rámutat, a két rendszer között számos kapcsolódási pont található, jelenleg elsősorban az esetjogon, valamint különböző meglévő konvergens és divergens elemeken keresztül, hiszen egyikük sem légyüres

térben, vákuumban létezik.³²⁵ Az összes uniós tagállam részes állama az Emberi Jogok Európai Egyezményének, tehát számukra mindkét joganyag kötelezettséget keletkeztet.³²⁶ Ezek a kötelezettségek aztán a nemzeti jogokban jelennek meg. A két jogvédelmi rendszer viszonya bőven elegendő alapanyaga lehetne önálló értekezéseknek, ezért a vizsgálódást a lehető megprecízebben kimetszett részekre kellett szorítanom. Ez nagyjából két aspektust ölelt fel. Egyfelől, hogy az Európai Ügyészség nyomozásaiban alkalmazandó uniós jog mely részeiben jelenik meg az Emberi Jogok Európai Egyezményére történő hivatkozás, azaz hol találhatóak szinergiák, másfelől, hogy a két jogvédelmi rendszer milyen viszonyban áll egymással, amely majd az Európai Ügyészség nyomozásában a jogkereső terhelt szemszögéből válik különösen érdekessé. Az ezekre a kérdésekre adott válaszok segítenek eligazodni abban, hogy az Európai Ügyészség nyomozásaiban figyelemmel kell-e lenni az Unión kívüli jogvédelmi rendszerre és ha igen, akkor milyen mértékig.

2.4.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az elsődleges uniós jogban

Az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez egy több évtizede napirenden lévő, elsősorban politikai és csak másodsorban jogi természetű kérdés. Igaz ez annak ellenére, hogy az 1996-os csatlakozási kísérletet az Európai Unió Bírósága jogi oknál fogva nem javasolta. Megállapította, hogy a közösségi jognak az akkori állapotában nem volt hatásköre az egyezményhez történő csatlakozásra.³²⁷ Ezt a hiányt orvosolta a Lisszaboni Szerződés, amely az EUSz 6. cikkébe egy külön bekezdést illesztett, amely arról szól, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető

³²⁵ Daka Marija: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének összefüggései – konvergencia és divergencia az európai jogi térben. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 2021. augusztus 22.

³²⁶ Daka i.m. 7-10.

³²⁷ A Bíróság 1996. március 28-i véleménye. A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása. 2/94. sz. vélemény. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1996:140. 36.

szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.³²⁸ Ezen túlmenően az EUMSZ-ben rendezték egy esetleges csatlakozás eljárási kérdéseit, valamint a csatlakozás feltételeiről egy önálló jegyzőkönyvet készítettek.³²⁹ A 2010-ben újraindult csatlakozási tárgyalások lendületét az Európai Unió Bíróságának egy 2013-ban kiadott véleménye³³⁰ törte meg, amely ismételen nem támogatta a csatlakozást, egyes szerzők szerint leginkább politikai okoknál (hatáskörféltes) fogva.³³¹ Bár a második sikertelen csatlakozási kísérletet követően csökkent ugyan a két entitás viszonyának intenzitása, de teljesen azért nem szűnt meg közöttük a kapcsolat. A csatlakozásról szóló tárgyalások a „puha jog” (*soft law*)³³² eszközein keresztül és bilaterális relációban mind a mai napig folynak.³³³

Hiába, hogy várat magára az Unió formális csatlakozása a strasbourgi emberi jogi rezsimhez, az uniós jog az elsődleges uniós jog szintjén, konkrétan az Alapjogi Chartán keresztül, materiális értelemben inkorporálja az Emberi Jogok Európai Egyezménye *acquis*-t.³³⁴ Ezt erősítette meg az Európai Unió Bírósága a 2/13. számú véleményében, amikor emlékeztetett, hogy az alapvető jogok, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosítja, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei. Az Unió ezen egyezményhez való csatlakozása hiányában azonban ez az egyezmény nem minősül az uniós jogrendbe alakszerűen beépülő jogforrásnak.³³⁵

³²⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2)

³²⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikk

³³⁰ Juliane Kokott főtanácsnok 2014. június 13-i állásfoglalása. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján kiadott vélemény. 2/13. sz. vélemény. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2014:2475

³³¹ José Martín, Pérez de Nanclares: The accession of the European Union to the ECHR: More than Just a Legal Issue. Working Papers on European Law and Regional Integration. 15. 2013.

³³² A „puha jog” kategóriájához legközelebb a közvetlen kötelező erővel nem bíró, csupán a jogi norma alanyainak egy-egy magatartásformát ajánló jogi normák állnak. Az európai uniós puha jog két legalapvetőbb formája az EUMSZ által említett, kötelező erővel nem bíró másodlagos jogforrások: az ajánlás és a vélemény. In: Bóka 2019. i.m. 185-186.

³³³ Daka i.m. 49-50.

³³⁴ Daka i.m. 50.

³³⁵ 2/13. sz. vélemény. 179.

Az Alapjogi Charta 52. cikkének célja, hogy megállapítsa az Alapjogi Chartában foglalt jogok és elvek alkalmazási körét, illetve az azok értelmezésére vonatkozó szabályokat. Az 52. cikk (3) bekezdése értelmében:

*„amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokkal, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson”.*³³⁶

Az Alapjogi Chartához fűzött magyarázat szerint ennek a bekezdésnek a célja a Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye közötti összhang biztosítása azzal a megkötéssel, hogy ameddig az Alapjogi Chartában foglalt jogok megfelelnek az egyezmény által biztosított jogoknak, addig azok tartalma és terjedelme – beleértve az engedélyezett korlátozásokat – azonos az egyezmény által meghatározottakkal.³³⁷ A korlátozások kapcsán az uniós jogalkotónak az egyezmény által lefektetett részletes szabályokban foglalt előírásoknak megfelelően kell eljárnia. A magyarázat szerint a biztosított jogok tartalmát és terjedelmét nem csak a dokumentumok szövege, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának esetjogai határozzák meg.³³⁸ A fentebb idézett (3) bekezdés utolsó fordulata lehetőséget nyújt az Uniónak a szélesebb körű védelem biztosítására, azaz, hogy az Alapjogi Charta által nyújtott védelem szintje az egyezmény által biztosított védelem szintjénél semmilyen esetben se legyen alacsonyabb.³³⁹ Az Európai Unió Bírósága az ítélkezési gyakorlatában ezt tovább fejlesztette és rámutatott, hogy az egyezményt az Alapjogi Charta

³³⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 52. cikk (3)

³³⁷ Magyarázatok az Alapjogi Chartához. 17.

³³⁸ U.o.

³³⁹ U.o.

értelmezéséhez a védelem minimális szintjeként kell figyelembe venni.³⁴⁰ A vonatkozó esetjogot idézve Koen Lenaerts és José A. Gutiérrez-Fons úgy fogalmaznak, hogy:

„az uniós jog autonómiája azonban csak a »szélesebb körű védelem« elvén alapulhat, vagyis a Charta által biztosított védelem szintje nem lehet alacsonyabb az EJEE által biztosított védelem szintjénél”³⁴¹

Ez az ún. *szélesebb körű védelem elvének* kifejeződése.

Az Alapjogi Chartához fűzött magyarázat felsorolja azokat a jogokat, amelyek megfelelnek az egyezmény által garantált jogoknak.³⁴² Az Alapjogi Charta ártatlanság vélelméről és a védelemhez való jogról szóló 48. cikke az egyezmény 6. cikke (2) és (3) bekezdésének felel meg; előbbiekről az értekezés 2.2.2 pontjában volt szó. Ezek az ún. *megfeleltethető jogok*. Amellett, hogy az Európai Unió Bírósága minimális védelmi szintként tekintettel van az egyezményre, az uniós jog autonómiája utat nyitott az alapvető jogoknak ezt a szintet meghaladó védelme előtt (ún. *Charta autonóm fejlődése*).³⁴³ Az Alapjogi Charta autonóm fejlődése jól megmutatkozik a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogról szóló 47. cikkben. Amíg az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatékony jogorvoslathoz való jogról szóló 13. cikke pusztán az egyezményben meghatározott jogok megsértése elleni hatékony jogorvoslatra korlátozódik, addig a Charta 47. cikkének vonatkozó bekezdése nem csak a Charta által elismert jogokra terjed ki, hanem általános értelemben az Unió joga által biztosított jogokra és szabadságokra.³⁴⁴ A Charta autonóm fejlődésének gátját az alapvető jogok összeütközésének az esete képezi. Az Európai Unió Bíróságának egy

³⁴⁰ A Bíróság 2016. február 15-i ítélete. J. N. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. A Raad van State (Hollandia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-601/15. PPU. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2016:84. 77.

³⁴¹ Lenaerts i.m. 147.

³⁴² Magyarázatok az Alapjogi Chartához. 17-18.

³⁴³ Lenaerts i.m. 149-152.

³⁴⁴ Lenaerts i.m. 150.

korábbi ügyében adott főtanácsnoki véleményben³⁴⁵ körvonalazódott, hogy az uniós jog csak annyiban teszi lehetővé az Európai Unió Bírósága számára, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogától eltérjen, amennyiben az az egyes alapvető jogoknak a strasbourgi testületnél kiterjedtebb védelmet biztosít. Ezzel együtt, az eltérésre csak akkor van lehetőség, ha az nem jár együtt azzal, hogy az Alapjogi Charta valamely másik olyan alapvető joga, amely megfelel az egyezmény valamelyik jogának kisebb védelemben részesülne, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogában. Ez olyan esetekben jöhet szóba, amikor bizonyos alapvető jogok között egyensúlyt kell teremteni.³⁴⁶

2.4.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a másodlagos uniós jogban

Az uniós jogrend normahierarchiájának alsóbb fokán elhelyezkedő jogszabályok közül az értekezés témáját tekintve a legfontosabb a 2017/1939 EU rendelet. A 2017/1939 EU rendelet már a preambulumban deklarálja, hogy

*„a rendelet tiszteletben tartja mindazokat az alapjogokat és elveket, amelyeket az EUSZ 6. cikke és a Charta, mindenekelőtt annak VI. címe, a nemzetközi jog, valamint az olyan nemzetközi megállapodások, amelyeknek az Unió vagy annak minden tagállama részes fele – köztük az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény –, továbbá a tagállamok alkotmányai elismernek, az említett források hatályának megfelelően”.*³⁴⁷

A büntetőeljárás tárgyú irányelvekről korábban már volt szó. Az értekezésben tüzetesebben vizsgált irányelvek mindegyike tartalmaz utalást az Emberi Jogok Európai

³⁴⁵ Juliane Kokott főtanácsnok 2017. március 30-i indítványa. Peter Puškár kontra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky és Kriminálny úrad finančnej správy. A Najvyšší súd Slovenskej republiky (Szlovákia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-73/16. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2017:725

³⁴⁶ C-73/16. sz. ügy. Főtanácsnoki indítvány. 123.

³⁴⁷ 2017/1939 EU rendelet (80)

Egyezményére. Ahogyan fentebb említettem, az irányelvek a tartalmukat tekintve hordozói és kifejezői annak a közös európai sztenderdnek, amelyet elérendő célként fogalmaznak meg, ráadásul a tárgyi hatályuk alá tartozó, az általuk szabályozott kérdésnek mindig csak az alsó küszöbértékét, a még éppen elfogadható minimumát határozzák meg. A 2010/64 EU irányelv, a 2012/13 EU irányelv és a 2013/48 EU irányelv alapvetően ugyanazon metodika mentén építenek az Emberi Jogok Európai Egyezményére és hivatkoznak az egyezményben foglalt jogokra. Az irányelvek a preambulum-bekezdéseikben rögzítik, hogy az általuk szabályozott jogok megtalálhatók az egyezményben. Megerősítik, hogy az irányelvek minimumszabályokat állapítanak meg, tehát a védelem szintje soha nem lehet alacsonyabb az egyezmény és az Alapjogi Charta által megadott szintnél, az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának értelmezése szerinti normáknál. A tagállamok az irányelvekben meghatározott jogokat illetően a sztenderdeknél magasabb szintű védelmet nyújthatnak, a jogokat kiterjeszthetik.³⁴⁸ Az irányelvek szerint önmagában az, hogy valamennyi tagállam részes fele az Emberi Jogok Európai Egyezményének, nem minden esetben nyújt alapot arra, hogy kellő mértékben megbízzanak a többi tagállam büntető igazságszolgáltatási rendszerében. A kölcsönös bizalom erősítése megköveteli az egyezmény 6. cikkében rögzített jogok és garanciák következetes végrehajtását, valamint az egyezményben és a Chartában meghatározott minimumsztenderdek továbbfejlesztését, többek között az irányelvben foglaltak átültetése útján. Ez történhet akár részletes szabályok kidolgozása által.³⁴⁹ Az irányelvek tartalmilag is merítenek az egyezményből, – természetesen az Alapjogi Charta mellett – amelyet a következő példák szemléltetnek. A 2012/13 EU irányelv például meghatározza azokat a közös minimumkövetelményeket, amelyeket a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított vagy megvádolt személy részére a jogaival és az ellene emelt váddal kapcsolatban adott tájékoztatásra kell alkalmazni. Az irányelv a Chartában és különösen annak a 6., a 47. és 48. cikkében megállapított jogokra épül, valamint az egyezmény 5. és 6. cikkének az Emberi Jogok Európai Bírósága általi értelmezésére támaszkodik. A jogalkotó az

³⁴⁸ 2013/48 EU irányelv (54); 2012/13 EU irányelv (20); 2010/64 EU irányelv (32)

³⁴⁹ 2013/48 EU irányelv (5)-(6); 2012/13 EU irányelv (7)-(8); 2010/64 EU irányelv (6)-(7)

irányelvben a „vád” kifejezést például az egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése szerinti „vád” kifejezéssel megegyező értelemben szerepelteti.³⁵⁰ A 2013/48 EU irányelv egyébek mellett minimumszabályokat határoz meg a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancs végrehajtására irányuló eljárásokban az ügyvédi segítség igénybevételéhez való joggal kapcsolatban. Ennek révén előmozdítja a Charta és különösen annak a 4., 6., 7., 47. és 48. cikkei alkalmazását az egyezménynek az Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett 3., 5., 6., és 8. cikkére támaszkodva, amely az ítélkezési gyakorlatában az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogra vonatkozóan rendszeresen állapít meg normákat. A 2013/48 EU irányelv úgy fogalmaz, hogy

„az említett ítélkezési gyakorlat többek között megállapítja, hogy a tisztességes eljárás egyik feltétele az, hogy a gyanúsított vagy a vádlott igénybe vehesse a kifejezetten a jogi segítségnyújtással összefüggő szolgáltatások teljes skáláját. E tekintetben az ügyvédnek képesnek kell lennie arra, hogy a védelem alapvető vonatkozásait korlátozások nélkül biztosítsa.”³⁵¹

Végül, mindhárom irányelv igazodik az Európai Unió Bírósága által kialakított szélesebb körű védelem elvéhez. Csökkentést kizáró klauzulákat tartalmaznak, amelyben a jogalkotó deklaráta, hogy az adott irányelv egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, mint amely korlátozza, vagy eltér az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Alapjogi Chartában, a nemzetközi jog egyéb releváns rendelkezéseiben vagy bármely tagállam jogában biztosított bármely olyan jogtól és eljárási biztosítéktól, amely magasabb szintű védelmet nyújt.³⁵²

2.4.3. Az Európai Ügyészség Emberi Jogok Európai Egyezménye megsértéséért való felelősségének neuralgikus pontjai

³⁵⁰ 2012/13 EU irányelv (14)

³⁵¹ 2013/48 EU irányelv (12)

³⁵² 2013/48 EU irányelv 14. cikk; 2012/13 EU irányelv 10. cikk; 2010/64 EU irányelv 8. cikk

Az eddigiek bizonyítják azt a szinte axiomatikus tényt, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Unió alapjogi rendszere egymással szorosan összefonódva alkotnak egy kritikus követelményrendszer-tömeget. Ezek egyúttal kifejezik azt az európai sztenderdet, amelyeknek az uniós tagállamok által folytatott büntetőeljárások során feltétlenül érvényesülniük kell. Azzal, hogy az Unió tagállamai egyenként részes államai az Emberi Jogok Európai Egyezményének, felelősséget kell vállalniuk az Egyezmény rendelkezéseinek megsértése miatt. A felelősség megállapíthatóságakor sajátos helyzet alakul ki, ha a tagállamok az uniós jog valamely rendelkezését hajtják végre. Ekkor az Emberi Jogok Európai Bírósága már csak korlátozott vizsgálatot folytat, amelynek lényegét egy korábbi ügyében, az ún. Boszporusz-formulában fogalmazta meg.³⁵³ E szerint a tisztán uniós jogi aktusokat az Emberi Jogok Európai Bírósága nem vizsgálja, azonban a tagállam uniós jogot végrehajtó aktusát már igen. A hivatkozott ügyben a testület az alábbira jutott:

„...annak meghatározásakor, hogy egy állam intézkedése mennyiben igazolható azáltal, hogy egy olyan nemzetközi szervezetben [szerz.: jelen esetben az Unióban] vállalt tagságából fakadó kötelezettségeinek teljesítésére hivatkozik, amelyre a szuverenitásának egyes részeit átruházta, a Bíróság megállapította, hogy a szerződő államok egyezményért vállalt felelőssége alóli teljes mentesülése ezeken az átruházott részeken nem volna összeegyeztethető az egyezmény céljával és tárgyával...”³⁵⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága döntésének méltányossága vitatható ugyan, de arról nem szabad megfeledkeznünk, hogy az uniós jog végrehajtása során egy tagállam joghatósága alatt meghozott intézkedés mindvégig az adott tagállam ellenőrzése alatt marad. Johan Callewaert éppen ezért meglátásom szerint helyesen foglalja össze a fenti döntés mögötti logikát. A tagállamoknak felelősséget kell vállalniuk az Emberi Jogok Európai Egyezményének a megsértéséért akkor is, ha az uniós jogot hajtják végre, mert

³⁵³ Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 45036/98. számú kérelem. Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2005. június 30.

³⁵⁴ Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ügy. 154.

az államok még ilyenkor is a saját nevükben járnak el és nem az Unió helyett. Ezen a tényen nem változtat, hogy az uniós jog végrehajtása során a tagállamok az uniós érdekeket is szolgálják.³⁵⁵

Az Európai Ügyészség nyomozásai ebben a konstellációban zavart okoznak, ami abból a tényből gyökerezik, hogy az Európai Ügyészség és a részes tagállamok között nem tisztázott az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértéséért való felelősség megoszlásának kérdése. A zavart alapvetően az okozza, hogy bizonyos intézkedések (esetünkben ezek többnyire a büntetőeljárás sorsát érintő döntések, valamint nyomozási cselekmények) a részes tagállam ellenőrzése alól kikerülnek, noha annak az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértéséért való felelőssége ezekért továbbra is fennáll. Következésképpen, elszakad egymástól a felelősség és az azt kiváltó aktus feletti ellenőrzés.³⁵⁶ Callewaert áttekintést ad arról, hogy milyen felelősségi alakzatok jöhetnek létre, amelyek az Európai Ügyészség hibrid megoldásából fakadnak. Mielőtt azonban ezeket áttekinteném, az érthetőség megkívánja néhány körülmény említését az Európai Ügyészség hibrid természetének szervezeti oldaláról.

Az Európai Ügyészség szervezeti struktúrájában párhuzamosan kettő szint létezik (*multilayered structure*).³⁵⁷ A szupranacionális uniós szinthez tartozik az európai főügyész és részes tagállamonként egy-egy, azaz összesen 22 európai ügyész. A decentralizált tagállami szintet – amit véleményem szerint helyesebb volna inkább dekoncentrált szintként körülírni – a legalább tagállamonként kettő-kettő delegált európai ügyész alkotja akként, hogy a delegált európai ügyészek különleges jogállásuk ellenére mindvégig megmaradnak a részes tagállami hatóság tagjának, ily módon kettős

³⁵⁵ Johan Callewaert: No Case to Answer for the European Public Prosecutor Under the European Convention on Human Rights? Considerations on Convention Liability for Actions of the European Public Prosecutor's Office. *Europe of Rights & Liberties*. 1. 3. 2021. 20-35.

³⁵⁶ Callewaert i.m. 24.

³⁵⁷ Anne Weyembergh, Chloé Briere: Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Tanulmány a LIBE bizottság részére. Európai Parlament Belső Politikák Igazgatósága Polgári Jogok és Alkotmányos Ügyek szakpolitikai főosztálya. PE 571.399. számú dokumentum. 2016. november. 6.

pozíciót elfoglalva (*wearing a double-hat*).³⁵⁸ A delegált európai ügyészek azok a „láncszemek”, akik a részes tagállam büntető igazságszolgáltatási rendszere és az Európai Ügyészség között a tényleges és operatív kapcsolódási pontot képezik.

Az Európai Ügyészség által a vádemelést megelőzően elfogadott, a terhelte joghatással bíró eljárási aktusok – ezek lényegében átfedésben állnak az értekezés tárgyával, magukban foglalják a hatáskörgyakorlásról szóló döntést, a nyomozási cselekményeket, illetve a fórumválasztást – hozzák a legélesebben felszínre a részes tagállam és az Európai Ügyészség közötti felelősségmegosztás kapcsán fennálló labilitást. Ezeket most Callewaert osztályozását alapul véve, az értekezés témájához igazítva differenciáltan és szelektáltan mutatom be.

A delegált európai ügyészek végső soron nem felelnek az Emberi Jogok Európai Egyezménye megsértéséért. A 2017/1939 EU rendelet egyértelmű a tekintetben, hogy a delegált európai ügyészek az Európai Ügyészség szerves részét képezik és ilyen minőségükben az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények tárgyában folytatott nyomozások során kizárólag az Európai Ügyészség nevében és részéről járnak el.³⁵⁹ A delegált európai ügyészek felelnek az általuk indított, nekik kiosztott, illetve a saját hatáskörbe vonás jogára hivatkozással általuk átvett nyomozásokért és vádhatósági eljárásokért. Működésük során az adott ügygel megbízott állandó tanács (*Permanent Chamber*) iránymutatásait és utasításait, valamint az ügyet felügyelő európai ügyész utasításait követik.³⁶⁰ Az állandó tanácsok helyzetéről a következő fejezetben részletesen írok. A 2017/1939 EU rendelet idézett rendelkezéseiből nem vitás, hogy a jogalkotó a delegált európai ügyészekre – e minőségükben eljárva – az uniós szerv tagjaiként tekint, akik a személyi és funkcionális függetlenségük és autonómiájuk deklarálása mellett az Unió érdekeit képviselve és elsősorban uniós jogot alkalmazva járnak el. Az egyes ügyeket érintő döntéshozatalra a részes tagállam hatóságának bevonása nélkül kerül sor.

³⁵⁸ Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson: The European Public Prosecutor's Office: Strategies for coping with complexity. Tanulmány a CONT bizottság részére. Európai Parlament Belső Politikák Igazgatósága Költségvetési Ügyek szakpolitikai főosztálya. PE 621.806. számú dokumentum. 2019. május. 25.

³⁵⁹ 2017/1939 EU rendelet (32)

³⁶⁰ 2017/1939 EU rendelet 13. cikk (1)-(2)

Callewaert helyesen hivatkozta az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát, nevezetesen a Boivin kontra az Európa Tanács 34 tagállama ügyet³⁶¹, amelyben a strasbourgi testület úgy ítélte meg, hogy az állam joghatóságán kívül eső, önálló jogi személy entitástól származó és annak belső eljárásrendje szerint, az állam bevonása nélkül meghozott döntés nem keletkeztethet az állam oldalán felelősséget.³⁶²

Igaz, hogy a delegált európai ügyész felelősségének feltétlen elvártságával szemben lehetne akként is érvelni, hogy ez azért nem okozhat zavart, mert végső soron a részes tagállam valamely hatósága lesz az, amelyik a nyomozási cselekményt végrehajtja. Ez az érvelés ugyanakkor hibás. Egyfelől, az eljáró delegált európai ügyész a 2017/1939 EU rendelet értelmében saját maga is végezhet nyomozási cselekményeket és egyéb intézkedéseket, tehát egyáltalán nem szükségyszerű a tagállami hatóság bevonása. Másfelől, a delegált európai ügyész ezeknek az elvégzésére a tagállami hatóságokat utasíthatja, amelyek minden utasításnak eleget tesznek és végrehajtják a nekik kijelölt intézkedéseket.³⁶³ Callewaert pontosan ezért a részes tagállam hatóságának a helyzetét találóan úgy összegzi, hogy ez a nyomozási cselekmény felett ellenőrzést nem gyakorol és felelőssége sem keletkezik (*no control, no liability*).³⁶⁴ Felvethető továbbá a részes tagállamok bíróságainak a felelőssége, amelyek adott esetben felülvizsgálják vagy engedélyezik a delegált európai ügyész által fogatosított vagy fogatosítani szándékozott nyomozási cselekményt. Ennek kapcsán Callewaert rávilágít azokra a bizonytalansági faktorokra, amelyekkel a tagállami bíróságok kénytelenek szembesülni. Véleménye szerint az alkalmazandó alapvető jogokkal kapcsolatos kétség, továbbá az, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatálya alá tartozó részes tagállami bíróságoknak egy olyan ügyész cselekményét kellene értékelniük, aki nem részes fél az egyezményben, a jogállamisággal nehezen összeegyeztethető és inkonzisztens jogi helyzetet teremt.³⁶⁵ Az Európai Ügyészség meg kell, hogy feleljen az Alapjogi

³⁶¹ Emberi Jogok Európai Bírósága. 73250/01. számú kérelem. Boivin kontra az Európa Tanács 34 tagállama ügy. Kérelem. 2008. szeptember 9.

³⁶² Boivin kontra az Európa Tanács 34 tagállama ügy. 2.

³⁶³ 2017/1939 EU rendelet 28. cikk (1)

³⁶⁴ Callewaert i.m. 26.

³⁶⁵ Callewaert i.m. 31.

Chartának, amely – ahogyan azt fentebb, a szélesebb körű védelem elvénél bemutattam – elvileg erősebb alapjogi védelmet nyújt az Emberi Jogok Európai Egyezményénél. A szerző ennek cáfolataként, a *ne bis in idem* elv érvényesülésének példáján keresztül bemutatja, hogy a gyakorlatban ez nem minden esetben valósul meg, sőt a luxemburgi jogértelmezés időnként eltér a strasbourgitól és az Alapjogi Charta előírásai ellenére végső soron alacsonyabb küszöbértékeket állapít meg.³⁶⁶

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének az Emberi Jogok Európai Bíróságával karöltve létrehozott emberi jogvédelmi mechanizmusa hatékonyságának alapját az elszámoltathatóság adja. Az államok felelőssé tehetőek az egyezmény megsértéséért, ha azt a részes állam követi el, vagy a jogsértés az államnak betudható és a sérelem pedig felróható.³⁶⁷ Az Európai Ügyészség Emberi Jogok Európai Egyezménye megsértése miatti felelősségének dogmatikai elemzése az értekezésnek nem célja, ezért nem is törekedtem a probléma teljes körű feltárására. A jelen alfejezet szerepeltetését ugyanakkor azért tartottam elkerülhetetlennek, mivel a strasbourgi emberi jogvédelmi mechanizmus – annak az elszámoltathatósági komponensével együtt – immanens alkotórésze az európai jogvédelmi rezsimnek. Ebből kifolyólag az a meglátásom, hogy nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az egyezményben részes államoktól jogilag és a döntéshozatal vonatkozásában ténylegesen független, az egyezményben nem részes entitás érdemi (tehát ügydöntő) fellépése a látszólag az állam büntető igazságszolgáltatási rendszere szerint folytatott büntetőeljárásban bizonytalan helyzetet teremt a terhelt egyezményben nevesített jogainak megsértése miatti felelősség kapcsán.

2.5. A 2. fejezet következtetései: A jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjei és az „európai büntetőeljárás” jogállami sztenderdjei

³⁶⁶ Callewaert i.m. 32.

³⁶⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága a Jogi Tanácsadó Osztály: Gyakorlati útmutató az elfogadhatósági feltételekről. 2014. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Admissibility_guide_HUN (2024. április 10.)

A büntetőeljárás jogállami követelményrendszerében létezik egy páneurópai körben elfogadott egyetemes küszöbszint. E jogállami követelményrendszer részét képezik az értekezésben vizsgált terhelti jogok. Az, hogy létezik ilyen küszöbszint, az egyáltalán nem újkeletű megállapítás. Bárd Károly például az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán fogalmazott úgy, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága „közös európai standardra” vetítve vizsgálja, hogy megsértették-e az egyezményt. Elmarasztalásra akkor kerül sor, ha valamelyik állam elmarad az „európai mércétől”.³⁶⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének aláírásával, majd az Emberi Jogok Európai Bírósága jogfejlesztő aktivitásával kezdődött el ennek a követelményrendszernek az egyes elemeit tekintve a küszöbszintek részletes tartalmának kialakítása. Ezek egy-egy ítéletben fogalmazódtak meg. A strasbourgi jogvédelmi rendszer tehát a követelményrendszer első védvonalát körvonalazza. Ennek a védvonalnak a legerősebb bástyája a tisztességes eljárás követelménye, amelyhez szorosan kapcsolódik a fegyverek egyenlőségének elve, a védelemhez való jog, valamint kisebb építőelemekként a fordításhoz való jog, az iratbetekintéshez való jog stb.

Az Unió keletkezése, s ennek részeként az uniós jog (Alapjogi Charta, irányelvek) evolúciója az Európai Unió Bíróságának jogértelmezésével megtámogatva egy második védvonalat épített fel, amelyet nevezhetünk uniós jogvédelmi rendszernek. A strasbourgi és az uniós jogvédelmi rendszer közötti összefüggés szoros, amelyet átfedések, paralelizmusok és gyakori referenciák társítanak. Utóbbi főleg az Unió részéről tapasztalható, amikor egyes jogok tartalmánál vagy terjedelménél a strasbourgi rendszerhez nyúl vissza. A két rendszer közötti összefüggés természetének egyik sarokpontja a szélesebb körű védelem elve. A szélesebb körű védelem elve végső soron annak a hatásnak az elérését célozza, hogy a második védvonal (az uniós jogvédelmi rendszer) – bizonyos kivételektől eltekintve – mindig csak erősebb lehessen az elsőnél, a strasbourgi rendszerénél.

Itt kell említést tenni arról, hogy létezik egy harmadik védvonal is, amit helyesebbnek tartok inkább nulladik védvonalként leírni. Amikor az értekezésben a büntetőeljárás jogállami követelményrendszerének egyetemes küszöbszintjét kerestem, szándékosan

³⁶⁸ Bárd 2004. i.m. 47.

kerültem a jogállamiság tagállami kontextusú megközelítését. Az Európai Ügyészség működését meghatározó uniós jogi keretek elemzése elvben ezt nem tenné szükségessé. Valójában azonban nagyon is, hiszen az európai jogállamiság-felfogáshoz és az értekezésben taglalt egyes követelményekhez nem a „semmiből” vezetett az út. A jogállamiság bölcsői a tagállamok voltak, így azok alkotmányos hagyománya nem hagyható figyelmen kívül. Az Alapjogi Charta hivatkozik a tagállamok közös alkotmányos hagyományára.³⁶⁹ A Charta célja nem a „legkisebb közös nevező” alapján elismert alapvető jogok meghatározása, hanem olyan magas szintű védelem nyújtása, amely igazodik az uniós jog jellegéhez és összhangban áll a nemzeti alkotmányos hagyományokkal.³⁷⁰ Egyetértek Koen Lenaerts és José A. Gutiérrez-Fons értelmezésével, amely szerint a tagállamok alkalmazhatnak az uniós jog végrehajtása során az uniós jog által előírnál magasabb szintű védelmet. Az uniós jogalkotó szintén előírhat egységes védelmi szintet az alapvető jogokra, de csak akkor, ha ez az Alapjogi Charta védelmi szintjét nem kérdőjelezi meg. Az egységes védelmi szint előírása azonban kizárja a nemzeti sokszínűséget. Egységes védelmi szint előírása hiányában megnyílik ugyan a nemzeti sokszínűség előtti mozgástér, de az ezzel járó szabadság nem abszolút, mert a tagállamoknak a Charta védelmi szintjét és az uniós jog elsőbbségét, egységét és hatékonyságát ekkor is tiszteletben kell tartaniuk.³⁷¹ Maga az Alapjogi Charta is lefekteti, hogy azt nem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – a saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye elismernek.³⁷² Az alapjogok mellett az EUSz és a 2020/2092 EU rendelet pedig azt tették világossá, hogy a jogállamiság fogalmának értelmezése napjainkra „elszakadt” az eredeti, állami gyökereitől, ugyanakkor ez nem járt azzal, hogy elveszítette volna az elmúlt évezredek során az állami keretek között kimunkált tartalmát.

³⁶⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 52. cikk (4)

³⁷⁰ Lenaerts i.m. 153.

³⁷¹ Lenaerts i.m. 154.

³⁷² Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 53. cikk

Az általunk keresett európai sztenderdhez csakis az előzőleg említett három jogvédelmi rezsím összeolvasásával juthatunk. Ez az „összegyűrt halmaz” lesz az, amely feltétlenül irányadó a részes tagállamokban folytatott büntetőeljárásokra akkor is, ha azok fokozatosan európaizálódnak. Ebből következik, hogy a ma még csak embrionális szakaszban járó „európai büntetőeljárás” is ennek a normarendszernek kell megfeleltetni. Az „európai büntetőeljárás” legautentikusabb sémáját ma az Európai Ügyészség nyomozásának uniós szintű szabályozása kínálja, mármint azon részeiben, amelyekre egyáltalán léteznek uniós szintű szabályozók. A következőkben ezeknek a részeknek a tesztelését végzem, az Európai Ügyészség jelenlegi modellje és a 2017/1939 EU rendelet jogállamisági követelményrendszernek való megfeleltetése érdekében.

3. A jogállami büntetőeljárás követelményeinek érvényesülése az Európai Ügyészség nyomozásaiban

A 2017/1939 EU rendelet a Bizottság 2013. évi javaslatában foglalt lehető legkisebb beavatkozás elvéből indul ki.³⁷³ Ez az értekezés első fejezetében bemutatott koncepcióktól sok tekintetben eltér, a Corpus Jurisban kidolgozott változattól pedig egyenesen távol áll. A hatályos modellben a nyomozás során alkalmazandó legtöbb jogintézmény az európai büntetőjog integrációs skálájának kezdeti pontja körül helyezkedik el. Ez azt jelenti, hogy az Európai Ügyészség nyomozásaira főszabály szerint a nemzeti jogokat kell alkalmazni, kivéve a 2017/1939 EU rendelet hatálya alá tartozó kérdéseket.³⁷⁴ A 2017/1939 EU rendelet hatálya alá tartozó kérdésekben tehát nem a nemzeti jog alkalmazandó. Az értekezés jelen fejezetében néhány ilyen területet elemzek. Elsőként a hatáskörgyakorlás problematikájával foglalkozom, majd az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó konstrukciót vizsgálom, ideértve különösen a fórumválasztást. Ezt követi a bírósági felülvizsgálat áttekintése és a terhelti jogok szabályozásának módszere. Az elemzést esettanulmányok és gyakorlati példák egészítik ki. A fejezet végén az egyes alfejezetekben feszegetett problémák tematikus értékelése

³⁷³ 2017/1939 EU rendelet (12)

³⁷⁴ 2017/1939 EU rendelet (30)

található, egyúttal ott teszek kísérletet a hatályos konstrukció második fejezetben felvázolt sztenderdnek való megfelelőségének értékelésére. A fejezet végén szintetizálom a következtetéseket és igazolom a hipotéziseket.

3.1. A hatáskörgyakorlás problematikája vertikális kollízió esetén

3.1.1. A hatáskörgyakorlás szabályai a 2017/1939 EU rendeletben

A 2017/1939 EU rendelet az Európai Ügyészség és az érintett részes tagállam közötti (vertikális) viszony rendezésére nem a Corpus Jurisban lefektetett komplementaritás-elvét és a modelljogszabályban, valamint a Bizottság 2013. évi javaslatában megfogalmazott, az Európai Ügyészségnek biztosítandó kizárólagos hatáskörgyakorlási szabályt (*exclusive competence*) alkalmazza. Bár az előbbiek tiszta jogi helyzetet teremtettek volna az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre tekintettel induló nyomozások során, a jogalkotási folyamat tárgyalásai alatt a tagállamok ellenkezését váltották ki. Ez vezetett végül a hatályos, megosztott hatáskörgyakorláson (*shared competence*) alapuló megoldáshoz.³⁷⁵ A megosztott hatáskörgyakorlás első olvasatra kiegyensúlyozottabbnak tűnik a kizárólagos hatáskörgyakorláshoz képest, valójában azonban a mérleg a tagállamok felől itt is az Európai Ügyészség felé billen. Ezért helyesebb talán „elsőbbségi hatáskörgyakorlásról” beszélni. Ezt két érv támasztja alá. Az első, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatban az Európai Ügyészség hatásköre főszabályként elsőbbséget élvez a nemzeti hatáskörigényekkel szemben.^{376,377} A második, hogy az Európai Ügyészségnek joga van egyoldalú aktussal saját hatáskörbe vonni ügyeket.³⁷⁸ Az Európai Ügyészség abban az esetben tud megalapozott döntést hozni a saját hatáskörbe vonás jogának gyakorlásáról,

³⁷⁵ 2017/1939 EU rendelet (13)

³⁷⁶ 2017/1939 EU rendelet (58)

³⁷⁷ A 2017/1939 EU rendelet 25. cikk (1) alapján, ha az Európai Ügyészség úgy határoz, hogy gyakorolja a hatáskörét, akkor az illetékes nemzeti hatóságok ugyanazon bűntetendő cselekmény vonatkozásában nem gyakorolhatják saját hatáskörüket.

³⁷⁸ 2017/1939 EU rendelet (13)

ha a részes tagállam hatóságaitól megkapja az ehhez szükséges információkat. Ha valamely részes tagállam igazságügyi vagy bűnüldöző hatósága olyan bűncselekmény tárgyában indít nyomozást, amelyre az Európai Ügyészség gyakorolhatná a hatáskörét, vagy ha az adott részes tagállam igazságügyi vagy bűnüldöző hatósága a nyomozás megindítását követően bármikor úgy ítéli meg, hogy a nyomozás ilyen bűncselekményt érint, akkor indokolatlan késedelem nélkül tájékoztatja az Európai Ügyészséget annak érdekében, hogy utóbbi dönthessen arról, hogy él-e a saját hatáskörbe vonásra vonatkozó jogával.³⁷⁹ A saját hatáskörbe vonás joga mellett az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlásának másik módja, hogy a hatáskörébe tartozó bűncselekmény alapos gyanújára figyelemmel maga indít nyomozást. Erre akkor kerülhet sor, ha okkal feltételezhető, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményt követtek el, és a nemzeti joga alapján a bűncselekményre joghatósággal rendelkező részes tagállam delegált európai ügyésze nyomozást indít, továbbá ennek tényét rögzíti az ügyviteli rendszerben.³⁸⁰ Ilyenkor az Európai Ügyészség indokolatlan késedelem nélkül tájékoztatja a részes tagállam hatóságát a nyomozás megindítására vonatkozó határozatáról.³⁸¹ Az Európai Ügyészség a saját hatáskörbe vonás jogának gyakorlására vonatkozó döntését megelőzően egyeztetést folytathat az érintett részes tagállam illetékes hatóságaival.³⁸² Ha az Európai Ügyészség tudomást szerezne arról, hogy a vélhetőleg a hatáskörébe tartozó bűncselekmény miatt valamely részes tagállam illetékes hatóságai már nyomozást folytatnak, erről haladéktalanul tájékoztatja ezeket a hatóságokat, majd a megfelelő tájékoztatást követően határoz arról, hogy gyakorolja-e a saját hatáskörbe vonás jogát.³⁸³ Az elsőbbségi hatáskörgyakorlás következményeként, ha az Európai Ügyészség a nyomozást a saját hatáskörébe vonja, akkor a részes tagállam hatósága köteles az ügyet átadni és a továbbiakban már nem járhat el ugyanazon bűncselekmény miatt. A 2017/1939 EU rendelet ilyen módon tehát megőrizte a kizárólagos hatáskörgyakorlás „magvait”.

³⁷⁹ 2017/1939 EU rendelet 24. cikk (2)

³⁸⁰ 2017/1939 EU rendelet 26. cikk (1)

³⁸¹ 2017/1939 EU rendelet 26. cikk (7)

³⁸² 2017/1939 EU rendelet 27. cikk (4)

³⁸³ 2017/1939 EU rendelet 27. cikk (3)

A hatáskörök anyagi szabályainak (*material competence*) részletes tartalmi elemzése nem tartozik az értekezés témájához. A teljesség igénye miatt mégis fontosnak tartok idézni néhány gondolatot egyes szerzők idevágó következtetéseiből. Ezek leginkább a hatáskörök anyagi szabályainak jogállamisági megfelelőségét illetően fogalmazzak meg kétélyeket. Általában elmondható, hogy a kritikák a hatáskörök anyagi szabályainak értelmezési nehézségeiből indulnak ki,³⁸⁴ amelyet a következő főbb okokra vezetnek vissza. (1) Az uniós jogalkotó a hatásköröket a 2017/1939 EU rendeleten kívüli jogforrásra, nevezetesen az ún. PIF³⁸⁵ irányelvre³⁸⁶ hivatkozással állapította meg. (2) Az Európai Ügyészség hatásköreit nem a bűncselekmény fajtája és a büntetés súlya, hanem a bűncselekménnyel okozott kár alapján határozta meg, miközben a kárösszeg számítási módjának szabályait nem rögzítette. (3) Az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjesztette az ún. elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményekre³⁸⁷ (*inextricably linked offences*), ami lényegében bármilyen bűncselekmény lehet, mindezt bizonyos korlátozásokkal korrigálta, nevezetesen, hogy az Európai Ügyészség mégsem járhat el a kapcsolódó bűncselekmény miatt, ha annak tárgyi súlya, vagy a kapcsolódó bűncselekménnyel okozott kár nagyobb, mint magáé az alapbűncselekményé. (4) A megosztott hatáskörgyakorlás a részes tagállami hatóság tájékoztatási kötelezettségének

³⁸⁴ Giovanni Grasso, Rosaria Sicurella, Fabio Giuffrida: EPPO material competence: analysis of the PIF directive and regulation. In: Katalin Ligeti, Maria João Antunes, Fabio Giuffrida (szerk.): *The European Public Prosecutor's Office at launch – Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*. Wolters Kluwer Italia S.r.l. Milano. 2020. 55.; Till Gut: EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations. *ERA Forum, Journal of the Academy of European Law*. 23. 3. 2023. január 31. 283-300.; Valsamis Mitsilegas: European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 28. 2. 2021. március 29. 245-264.

³⁸⁵ *A la protection des intérêts financiers de l'Union européenne* rövidítése, ami magyar fordításban az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme.

³⁸⁶ Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, Az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371 (EU) irányelve (2017. július 5.). 2017. július 28. HL L 198

³⁸⁷ A 2017/1939 EU rendelet 22. cikk (3) értelmében az alapbűncselekményeken túlmenően az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik minden egyéb olyan bűncselekmény is, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik egy, a 22. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó büntetendő cselekményhez. A 22. cikk (1) bekezdése határozza meg az alapbűncselekményeket.

teljesítésétől függ stb.³⁸⁸ Valsamis Mitsilegas szerint az Európai Ügyészség hatáskörét meghatározó anyagi jog nemzeti jogokra támaszkodása a PIF irányelv tagállamonként különböző implementációja miatt divergens helyzetet teremt, amely sérti a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményeit. Ezt fokozza az Európai Ügyészség hatásköreinek kiterjesztése az elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményekre, valamint a 2008/841/IB kerethatározatban³⁸⁹ meghatározott bünszervezetben való részvétellel kapcsolatos bűncselekményekre, ha az ilyen bünszervezet által folytatott büntetendő tevékenység elsősorban az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ún. PIF bűncselekmények³⁹⁰ elkövetésére irányul. Mitsilegas mindkét pont vonatkozásában felveti a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményének hiányát.³⁹¹

3.1.2. A hatáskörgyakorlásra vonatkozó alaki szabályok vertikális kollízió fennállásakor

A kizárólagos hatáskörgyakorlásra építő megoldásokkal szemben, a hatályos konstrukció *de jure* nem zárja ki, hogy pozitív hatásköri összeütközés³⁹² alakuljon ki az

³⁸⁸ Lorena Bachmaier Winter: EPPo Versus National Prosecution Office: A Conflicting Case of Competence with Broader Dimensions. Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law Working Paper. 10. 2023. 2023. december 13. 514-523.

³⁸⁹ A szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló, a Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.). 2008. november 11. HL L 300

³⁹⁰ A 2017/1371 EU irányelvben meghatározott bűncselekményi kör, amely az Eurojust összefoglalása alapján egyebek mellett az uniós költségvetéssel kapcsolatos csalást, két vagy több tagállamot érintő nagyszabású áfacsalást, korrupciót, köztisztviselő által elkövetett vagyoni visszaélést, valamint az ezekből a bűncselekményekből származó vagyonnal kapcsolatos pénzmosást jelenti. <https://www.eurojust.europa.eu/crime-types-and-cases/crime-types/pif-crimes> (2024. április 13.)

³⁹¹ Mitsilegas 2021. i.m. 248-252.

³⁹² A közigazgatástan elméletéből analógiát merítve, hatásköri összeütközésről akkor beszélhetünk, ha vita tárgyává lesz, hogy valamely ügy elintézése melyik hatósághoz tartozik. Létezik pozitív és negatív hatásköri összeütközés. Pozitív hatásköri összeütközés esetén ugyanazon ügyben több hatóság kíván eljárni, bár ez minden bizonnyal a ritkább eset. Negatív hatásköri összeütközésről akkor van szó, ha az adott ügyet egyik hatóság sem vallja hatáskörébe tartozónak. Az Európai Ügyészség és a részes tagállami

Európai Ügyészség és a részes tagállam hatósága között. A szakirodalomban általában a hatáskörök anyagi szabályaival együtt tárgyalják a hatásköri összeütközés esetére szolgáló eljárásrenddel kapcsolatos problémákat és ennek a terhelt helyzetére gyakorolt hatásait.³⁹³ Egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik kétségbe vonják az Európai Ügyészség hatásköri szabályozásának jogállamisági megfelelőségét. Véleményem szerint azonban ennek oka nem az Európai Ügyészség hatáskörét meghatározó anyagi jog normavilágosságában, pontosabban annak hiányában, hanem a hatásköri összeütközés esetére megállapított eljárásrendben, tehát az alaki szabályokban keresendő. Az alaki szabályok részletezése előtt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a tisztán nemzeti hatáskörben maradó bűncselekmények nyomozása esetében is felmerülhet hatásköri vita a különböző nemzeti bűnüldöző és/vagy igazságügyi szervek között, azonban meglátásom szerint az ilyen vitáknak a terhelt helyzetére nézve közel sincs akkora hatása, mint az Európai Ügyészség és a tagállam közötti vertikális hatásköri konfliktusnak, amelynek kimenetele egyúttal – legalábbis az eljárás egyes területeit illetően – determinálja a különböző jogrendek közötti választást is. A nemzeti szinten maradó hatásköri összeütközéseknek is lehet a terhelt helyzetére nézve káros következménye, így például az eljárás időtartalmának elhúzódása stb. Azonban ekkor a nyomozás – a hatásköri vita végső kimenetelétől függetlenül – mindvégig a nemzeti jogrenden belül marad, az ügy „ura” folyamatosan az állam joghatósága és ellenőrzése alatt álló valamely nemzeti hatóság. Ezzel szemben, ha a hatásköri konfliktus az uniós és a nemzeti jogrendek közötti vertikális választásban ölt testet, a hatásköri döntés egyúttal a nyomozás állam ellenőrzése alóli kikerülését eredményezheti. Hiába, hogy a 2017/1939 EU rendelet főszabály szerint a nemzeti büntetőeljárési jogot rendeli alkalmazni az Európai Ügyészség nyomozásában, ha a terhelt helyzetét alapvetően meghatározó döntések mégis az Európai Ügyészség belső ügyrendje szerint születnek, s ezeknek az aktusoknak a megtámadására már az uniós jog által biztosított szabályok lesznek alkalmazandók.

hatóság között keletkező bármilyen hatásköri összeütközés egy tagállami és egy szupranacionális, uniós szerv közötti jogvitát eredményez.

³⁹³ Rosaria Sicurella: The EPPO's material scope of competence and non-conformity of national implementations. *New Journal of European Criminal Law*. 14. 1. 2023. február 24. 18-33.

Végezetül, az uniós jogalkotó nem részletezte túlságosan a kollízió alkalmával követendő eljárásrendet. A 2017/1939 EU rendelet a pozitív hatásköri összeütközések esetére mindössze azt rögzíti, hogy ha az Európai Ügyészség és a részes tagállam hatósága között egyet nem értés alakul ki arról, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik-e a tárgybeli bűncselekmény, akkor a nemzeti szinten a vádhatósági hatáskörök elosztásának kérdésében döntésre jogosult nemzeti hatóságoknak kell dönteniük arról, hogy ki kapja meg a hatáskört az ügyre vonatkozó nyomozás lefolytatására. A tagállamok meghatározzák azt a nemzeti hatóságot, amelyik a hatáskör odaítélésének kérdésében dönteni fog.³⁹⁴

3.1.2.1. A hatáskörgyakorlás kapcsán keletkező vertikális kollízió feloldásának nehézségei esettanulmány példáján keresztül

Annak igazolására, hogy nem csupán elméleti kategóriáról van szó, továbbá, hogy a hatáskörgyakorlás során keletkező vertikális kollízió feloldásakor alkalmazandó eljárási szabályok problematikusak, a spanyol ún. Ayuso-ügyet mutatom be. Az ügy történeti tényállása szerint a Spanyolországban folytatott büntetőeljárás alanya Spanyolország egyik tartományi elnökének a közeli hozzátartozója. Ez a személy a gyanú szerint a koronavírus-járvány ideje alatt egy körülbelül másfél millió euró értékű maszkbeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket kötő – egyébként egy családi barát tulajdonában álló – gazdasági társaságban az ügyletben való közreműködéséért nagyságrendileg 55.000 eurónyi juttatásban részesült. Az érintett védekezése szerint a kifizetést a maszkok piaci áránál kedvezőbb áron történő beszerzése érdekében végzett tevékenységére tekintettel kapta.³⁹⁵ A kifejezetten a korrupciós bűncselekmények felderítésére létrehozott spanyol ügyészségi szerv (*Fiscalía Especial contra la Corrupción*, FEC) a feljelentésben foglaltak vizsgálata érdekében büntetőeljárást indított. Az Európai Ügyészség gyakorolni kívánta a saját hatáskörbe vonás jogát, mivel

³⁹⁴ 2017/1939 EU rendelet 25. cikk (6)

³⁹⁵ J.J. Gálvez, José Manuel Romero: Anticorrupción abre una investigación por el contrato que implica al hermano de Ayuso. 2022. február 22. <https://elpais.com/espana/2022-02-22/anticorrupcion-abre-una-investigacion-por-el-contrato-que-implica-al-hermano-de-ayuso.html> (2024. október 1.)

meglátása szerint a gyanú alapját képező visszaélés uniós pénzügyi forrásokat érintett, tekintettel arra, hogy az ellenszolgáltatásként kifizetett pénzügyi uniós pénzügyi alapok terhére történt. A FEC ügyésze ezt nem látta indokoltnak, szerinte semmilyen tény nem utalt arra, hogy uniós forrásokból valósult volna meg a maszkbeszerzés, sőt úgy vélte, hogy olyan egyszerű, köztörvényes bűncselekményekről van szó, amelyek önmagukban nem is alapozzák meg az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlását. A FEC vezető ügyésze a hatásköri összeütközést felterjesztette a spanyol legfőbb ügyésznek, tekintve, hogy a FEC-nek nem volt lehetősége megakadályozni az Európai Ügyészséget abban, hogy eljárást indítson.³⁹⁶ Az Európai Ügyészség azt javasolta, hogy az ügy rendhagyó természetére, illetve a tagállami és az uniós jog kapcsolatának tárgybeli kérdésben felmerülő összetettségére figyelemmel, a spanyol legfőbb ügyész fontolja meg előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését az Európai Unió Bíróságánál.³⁹⁷ A spanyol ügyészségi szerven belül olyan javaslat látott napvilágot, hogy különítsék el az ügyeket, amelynek eredményeként az Európai Ügyészség vizsgálta volna azt a tényállást, amelynél felmerült az uniós források sérelme, míg a kapcsolódó bűncselekmények maradtak volna a spanyol ügyészség előtt.³⁹⁸ A spanyol legfőbb ügyész az elkülönítés mellett döntött. Az Európai Ügyészség ezzel szemben azon az állásponton volt, hogy a hatáskör azonos tényállási elemek mellett történő megosztása az uniós jogba ütközik és ennek megfelelően a nyomozás folytatásáról határozott. Végül – eltérő időben és okok miatt – a FEC és az Európai Ügyészség is megszüntették az

³⁹⁶ Anticorrupción rechaza dar a la Fiscalía de la UE la investigación del caso del hermano de Ayuso. 2022. március 25. <https://theobjective.com/espana/2022-03-25/anticorrupcion-fiscalia-europea-ayuso/> (2024. október 1.)

³⁹⁷ EPPO's statement on competence adjudication in Spain. 2022. március 28. <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppos-statement-competence-adjudication-spain> (2022. november 20.)

³⁹⁸ Cristina Gallardo: La Fiscalía Europea sugiere a Delgado que lleve al TJUE la controversia sobre el contrato del hermano de Ayuso. 2022. március 28. <https://www.epe.es/es/politica/20220328/fiscalia-europea-sugiere-delgado-lleve-13440561> (2022. november 20.)

egymással párhuzamosan és azonos tényállások miatt folytatott nyomozásaikat.³⁹⁹ Az európai főügyész a spanyol legfőbb ügyész döntéséhez vezető eljárást kritizálta. Úgy vélte, hogy az uniós szerv és a tagállami szerv közötti hatásköri összeütközést a spanyol legfőbb ügyész úgy oldotta fel, hogy a hatásköri összeütközésben résztvevő tagállami szerv felettes szerveként maga is érintett volt az ügyben. Ráadásul a döntése során a vitában részes ellenoldali felet (az Európai Ügyészséget) nem hallgatták meg. Az eljárásra vonatkozó spanyol tagállami szabályok, amelyek egyébiránt az uniós jog értelmezésre vonatkoztak, nem biztosították a jogorvoslathoz való jogot. Az európai főügyész szerint ezek akadályozták az Európai Unió Bíróságát, hogy az uniós jog értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét gyakorolhassa, ezáltal pedig egyenesen veszélyeztették az uniós jog szupremáciáját.⁴⁰⁰

3.1.3. A hatáskörgyakorlásra vonatkozó vertikális kollízió feloldásának alaki szabályaiban rejlő hiányosságok

Az uniós jogalkotó a hatásköri jogviták eldöntését nemzeti szintre utalta, feltehetően ugyanazon jogpolitikai megfontolások mentén, amelyek a megosztott hatáskörgyakorlás elfogadásához vezettek. Ezen kívül nem épített be a 2017/1939 EU rendeletbe a hatásköri jogvitában érintett bármelyik fél által igénybe vehető és a döntést tekintve kötelező erővel bíró jogorvoslati eszközöket. Első helyen az okoz gondot, hogy a hatásköri jogvitában érintett részes tagállam belső joga szerinti eljárás alkalmazandó. Ezzel kapcsolatban és az Ayuso-ügy tanulságai alapján Lorena Bachmaier Winter a hatásköri vita rendezésének nemzeti szintre utalásában hiányosságnak tartja, hogy nincs lehetőség az Európai Ügyészség, mint a jogvitában érintett fél meghallgatására, továbbá

³⁹⁹ Cristina Gallardo: Anticorrupción no ve delito en Ayuso y cierra su investigación sobre el contrato de mascarillas de su hermano. 2022. június 23. <https://www.epe.es/es/politica/20220623/anticorrupcion-delito-hermano-ayuso-archiva-mascarillas-13920498> (2022. november 20.)

⁴⁰⁰ EPPO's statement on the decision by the Fiscal General del Estado. 2022. március 30. <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppos-statement-decision-fiscal-general-del-estado> (2022. november 20.)

a nemzeti hatóság döntése semmilyen bírósági felülvizsgálatnak nem tárgya.⁴⁰¹ Második helyen az Európai Ügyészség és az illetékes nemzeti hatóságok közötti hatásköri összeütközésekor az Európai Unió Bírósága pusztán a 2017/1939 EU rendelet hatáskörgyakorlásra vonatkozó 22. és 25. cikkének értelmezésére, az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntés meghozatalára rendelkezik hatáskörrel.⁴⁰² Az Európai Unió Bíróságának e jogkörével az értekezés későbbi, bírósági felülvizsgálatról szóló alfejezetében foglalkozom, ahol amellet érvelek, hogy ez nem tekinthető valódi jogorvoslatnak. Ezt az Ayuso-ügy tapasztalatai visszaigazolják, hiszen végső soron nem volt kötelező az Európai Unió Bíróságának bevonása. Hans-Holger Herrnfeld helyzetértékeléséhez⁴⁰³ hasonlóan, aki szerint „zavarokhoz” vezet, ha a hatásköri jogvita során nemzeti hatóság dönt a hatáskörgyakorlásról, úgy vélem, hogy egy nemzeti döntés kötelező érvénye egy uniós szervre nézve uniós jogi szempontból értelmezhetetlen megoldás. Herrnfeld ráadásul tovább megy és teoretikusan felveti egy olyan hatásköri konfliktus kialakulásának valószínűségét, amelyben az Európai Ügyészség mellett több részes tagállam hatásköri érintettsége merül fel.⁴⁰⁴ Egy ilyen többpólusú kollízió jogbiztos feloldása a jelenlegi szabályozási konstrukcióban lehetetlen.

A szerzők egy csoportja a vertikális hatásköri konfliktus feloldásának hatályos szabályozási megoldását az Európai Ügyészség érdekei szempontjából kritizálja, Bachmaier Winter az Ayuso-ügyben egyenesen a tisztességes eljárás követelményének megsértését veti fel, viszont az Európai Ügyészség sérelmére.⁴⁰⁵ Nézőpontom szerint a problémát inkább a terhelt helyzete felől érdemes vizsgálni, mivel egy Ayuso-ügyhöz hasonló jogvitában a terhelt oldalon vetődik fel leginkább a tisztességes eljárás követelményének sérelme. A terhelt egy bűncselekménye miatt párhuzamosan folytatott több nyomozás – még akkor is, ha ez az állapot a jogvita eldöntésének időtartamára, tehát ideiglenesen áll fenn – akadályozza a fegyverek egyenlősége elvének

⁴⁰¹ Bachmaier Winter 2023 i.m. 519-522.

⁴⁰² U.o.

⁴⁰³ Hans-Holger Herrnfeld, Dominik Brodowski, Christoph Burchard: European Public Prosecutor's Office: Article-By-Article Commentary. Beck, Nomos, Hart Publishing. Baden-Baden. 2021. 211.

⁴⁰⁴ U.o.

⁴⁰⁵ Bachmaier Winter 2023 i.m.

érvényesülését, például azért, hogy a terhelt egy cselekménye miatt több különböző hatóság előtt kényszerül védekezni, több kihallgatáson kell megjelennie, ezekre felkészülnie stb. Ezen felül a hatékony büntetőjogi védelemhez való jog gyakorlása nehézségekbe ütközhet és itt elég csak a védői többletkiadásokra gondolni. Végül, súlyos jogállamisági aggályokhoz vezethet a nyomozás kezdeti – még párhuzamosan zajló – szakaszában foganatosított cselekmények jogi sorsa akkor, ha a hatásköri jogvita eldöntésekor az ezeket a kezdeti cselekményeket foganatosító szervtől eltérő szerv hatáskörét állapítják meg, tekintettel arra, hogy a két eljárási rezsim szabályai különbözhetnek.⁴⁰⁶ Végül még az is előfordulhat, hogy bizonyítási cselekmények megismétlése válik szükségessé.

Egyetértek Enrico Traversa véleményével, aki szerint a kizárólagos hatáskörgyakorlásról való lemondás és a megosztott hatáskörgyakorlásra való áttérés együtt kellett volna, hogy járjon a hatásköri jogvitákra vonatkozó eljárás teljes felülvizsgálatával a jogalkotás során.⁴⁰⁷ Jelen tartalmával a 2017/1939 EU rendelet nem kötelezi a részes tagállamokat, hogy a hatásköri jogvita elbírálására olyan nemzeti igazságügyi hatóságot jelöljenek ki, amely adott esetben az EUMSZ 267. cikke szerint előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhetne, ahogyan arra sem, hogy a kijelölt nemzeti hatóság független jogállású legyen és a hatásköri konfliktusról kontradiktórus eljárásban döntsön.⁴⁰⁸

3.2. Az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó hatályos koncepció, ideértve a fórumválasztást

3.2.1. A nyomozások irányításának belső rendszere

⁴⁰⁶ Enrico Traversa: Institutional Aspects of the European Public Prosecutor's Office: applicable law, judicial review, conflicts of competence. Előadás. <https://www.steppo-eulaw.com/corso2024/topic3/E.TraversaEN.pdf> (2024. május 1.)

⁴⁰⁷ Traversa i.m.

⁴⁰⁸ Traversa i.m.

A 2017/1939 EU rendelet nyomozásokra vonatkozó V. fejezete leginkább az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlásával és a fórumválasztással foglalkozik.⁴⁰⁹ Az egyes nyomozási cselekményeknél az uniós jogalkotó arra kötelezi a részes tagállamokat, hogy bizonyos tárgyi súlyú bűncselekmény esetén biztosítsák, hogy azokat a delegált európai ügyészek jogosultak legyenek elrendelni, illetve kérelmezni.⁴¹⁰ A konkrét nyomozási cselekmények elnevezése és szabályai nemzeti szinten maradtak, éppen ezért tartottam helyesebbnek a nyomozási cselekmények helyett a nyomozások irányítási rendszeréről szólni.

A 2017/1939 EU rendelet szerinti hibrid struktúra nyomozásokra vonatkozó konstrukciója összetett. Amennyiben fel kívánjuk rajzolni az Európai Ügyészség nyomozásának elméleti sémáját, akkor abban három súlyponti tényező együttes működését azonosíthatjuk. Ezek (1) a delegált európai ügyész, (2) az európai ügyész és (3) az állandó tanácsok. Ahhoz, hogy érthető legyen a fenti aktorok nyomozási rendszerben betöltött szerepe, ki kell térnem néhány alapvető jellemzőjükre.

A delegált európai ügyészek az Európai Ügyészség decentralizált szintjét alkotják.⁴¹¹ Ahogyan arról már szó volt, egy tagállamban kettő vagy több delegált európai ügyész teljesít szolgálatot, akik tagjai a részes tagállamok nemzeti ügyészségeinek, a jogállásukat tekintve ügyészek vagy bírók, ugyanakkor az Európai Ügyészség szerves részét képezik és ilyen minőségükben az Európai Ügyészség nyomozásai során kizárólag az Európai Ügyészség nevében és részéről járnak el a saját tagállamuk területén.⁴¹² A delegált európai ügyészek felelősek a rájuk szignált nyomozásért.⁴¹³ Mivel a hatáskörgyakorlás kérdésében döntés született, amelynek eredményeként az adott bűncselekmény miatt az Európai Ügyészség nyomozhat, az Európai Ügyészség nyomozásait főszabály szerint a részes tagállamokban dolgozó delegált európai ügyészek folytatják.⁴¹⁴ A nyomozási cselekményekre a delegált európai ügyészek a

⁴⁰⁹ 2017/1939 EU rendelet 26-40. cikk

⁴¹⁰ 2017/1939 EU rendelet 30. cikk

⁴¹¹ 2017/1939 EU rendelet (21)

⁴¹² 2017/1939 EU rendelet (32)-(33), (44)

⁴¹³ 2017/1939 EU rendelet 13. cikk (1)

⁴¹⁴ 2017/1939 EU rendelet (30)

2017/1939 EU rendelet hatálya alá tartozó kérdések kivételével a nemzeti jogukat alkalmazzák.⁴¹⁵ A delegált európai ügyészeknek ügydöntő jogköreik nincsenek, minden lényeges fejleményről – így például az egyes nyomozási cselekmények végrehajtásáról – be kell számolniuk az ügyet felügyelő európai ügyésznek és az eljáró állandó tanácsnak.⁴¹⁶ A delegált európai ügyészek követik az ügyet felügyelő európai ügyész utasításait, valamint az adott ügygel megbízott állandó tanács iránymutatásait és utasításait.⁴¹⁷

A részes tagállamonként egy-egy európai ügyész az Európai Ügyészség központi – uniós – szintjéhez tartozik. Az európai ügyészek összekötő szerepet töltenek be a központi hivatal és a tagállamokban működő decentralizált szint között, ezzel is elősegítve azt, hogy az Európai Ügyészség egységes hivatalként és osztatlan uniós szervként (*single office*) működjön.⁴¹⁸ Az európai ügyészek fő feladata azonban az, hogy az állandó tanács nevében és az állandó tanács által adott utasításokkal összhangban felügyeljék a nyomozásokat. Az európai ügyészek az általuk felügyelt ügyekről összefoglalót készítenek, illetve adott esetben a delegált európai ügyészek határozattervezetei alapján javaslatot tesznek az érintett állandó tanács által hozandó határozatokra vonatkozóan.⁴¹⁹ A nyomozás irányításának rendszerében az európai ügyészek sem bírnak ügydöntő jogkörrel, sokkal inkább az állandó tanácsok „meghosszabbított karjai” a delegált európai ügyészek felett. Egyfelől, az eljáró állandó tanács a nyomozást felügyelő európai ügyészen keresztül adja a delegált európai ügyész számára a konkrét ügyben az utasításokat.⁴²⁰ Másfelől, az Eljárási Szabályzat például az ügyet felügyelő európai ügyészre bizza annak biztosítását, hogy a delegált európai ügyész betartsa az állandó tanács utasításait. Ennek elmulasztása esetén az európai ügyész felvilágosítást kér és tájékoztatja az állandó tanácsot, de akár javasolhatja azt is, hogy az ügyet helyezték át

⁴¹⁵ U.o.

⁴¹⁶ 2017/1939 EU rendelet (35)

⁴¹⁷ 2017/1939 EU rendelet 13. cikk (1)

⁴¹⁸ 2017/1939 EU rendelet 8. cikk (1)

⁴¹⁹ 2017/1939 EU rendelet 12. cikk (1)

⁴²⁰ 2017/1939 EU rendelet 10. cikk (5)

az ugyanazon részes tagállamban található másik delegált európai ügyészhez.⁴²¹ A végső döntést itt is az állandó tanács hozza meg.

Az állandó tanácsok a 2017/1939 EU rendelet újításai, a 2013. évi javaslat által megfogalmazott koncepcióban még nem szerepeltek. A 2013. évi javaslat a delegált európai ügyészeket közvetlenül és kizárólagosan az európai ügyészek irányítása alá rendelte volna, a delegált európai ügyészeknek csak az európai ügyész utasításait, iránymutatásait és döntéseit kellett volna követniük a nyomozási feladatok ellátása során.⁴²² A 2013. évi javaslat vertikális modellje a jelenlegi hibrid felépítéssel, azaz a központi és a decentralizált szint szétválásával jóval komplexebbé vált. Az állandó tanácsok a központi szint részeként a legfontosabb döntéshozói centrumokká váltak a nyomozás során.⁴²³ Az állandó tanácsokban az európai főügyész vagy az egyik helyettese, vagy pedig az Eljárási Szabályzatnak megfelelően elnöknek kijelölt egyik európai ügyész tölti be az elnöki tiszteket. Az elnökön kívül az állandó tanácsok két állandó taggal rendelkeznek, akik európai ügyészek.⁴²⁴ Az ügyek állandó tanácsokhoz történő kiosztása véletlenszerűen és automatikusan történik, kizárva a lehetőségét, hogy egy ügyet olyan állandó tanácsnak osszanak ki, amelynek az ügyet felügyelő európai ügyész is az állandó tagja.⁴²⁵ Az adott nyomozást felügyelő európai ügyész ugyanakkor az állandó tagok mellett részt vesz az állandó tanács tanácskozásain.⁴²⁶ Az állandó tanácsok ellenőrzik és irányítják a delegált európai ügyészek által folytatott nyomozásokat⁴²⁷, döntéshozatali jogokkal rendelkeznek a nyomozások sorsát illetően. Utóbbiba beletartozik, hogy határozhatnak a nyomozás megszüntetéséről, utasíthatják a delegált európai ügyészt, hogy indítson nyomozást, vagy gyakorolja a saját hatáskörbe vonás jogát stb. Az állandó tanácsoké a főszerep a fórumválasztásban is, amelyről a következő alfejezetben írok. Az állandó tanács a nyomozás sorsát eldöntő bizonyos

⁴²¹ Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata 46. cikk (5)

⁴²² Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 18.

⁴²³ 2017/1939 EU rendelet 8. cikk (3)

⁴²⁴ 2017/1939 EU rendelet 10. cikk (1)

⁴²⁵ Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata 19. cikk (1)-(2)

⁴²⁶ 2017/1939 EU rendelet 10. cikk (9)

⁴²⁷ 2017/1939 EU rendelet 10. cikk (2)

hatásköreit kisebb tárgyi súlyú bűncselekmények esetén az európai ügyészre delegálhatja.⁴²⁸ Az ügy állandó tanácshoz történő kiszignálását követően az állandó tanács egészen az ügy lezárásáig nyomon követi és irányítja a nyomozást. Hiába az automatikus ügyelosztás, az európai főügyésznek joga van ügyeket áthelyezni az állandó tanácsok között, akár saját kezdeményezésére vagy egy állandó tanács kérésére.⁴²⁹ Mind a 2017/1939 EU rendelet, mind pedig az Eljárási Szabályzat részletesen foglalkozik az állandó tanácsok belső működési rendjével, a szavazási mechanizmusokkal stb. Ezek mélyebb részletezése aligha képezne hozzáadott-értéket az értekezésben, így ettől most eltekintek.

Az eddigiekből világos, hogy a nyomozások irányításában a főszerep az állandó tanácsokon van.⁴³⁰ Az állandó tanácsok nyomozás-irányítási struktúrába történő „beékelése” a 2017/1939 EU rendelet elfogadásához vezető politikai alkufolyamatnak köszönhető. A tagállamok visszakoztak a túlzott hatáskörátruházástól, ezért igyekeztek a 2013. évi javaslatához képest egy horizontálisabb modell irányába „tolni” az Európai Ügyészség koncepcióját. Ennek eredménye a decentralizált szint, amelyre a 2017/1939 EU rendelet is pontosan így hivatkozik. Ezzel szemben, meglátásom szerint valódi decentralizációról nincsen szó. A delegált európai ügyész és a nyomozásban érintett központi entitások – az eljáró állandó tanács és az európai ügyész – között egy erősen hierarchizált vertikális viszony rajzolódik ki. Az Európai Ügyészség nyomozásaiban a terhelt jogi helyzetét lényegesen meghatározó döntések, így a hatáskörgyakorlás és a fórumválasztás végső soron a részes tagállamoktól függetlenül, szupranacionális szinten születnek.

3.2.2. A fórumválasztásról való egyoldalú döntés lehetősége

A Corpus Juris kezdeti koncepciójában a határon átnyúló bűncselekmények esetén a fórumválasztás legkorábban a nyomozási szakasz végén, a vádemelésnél merülhetett fel.

⁴²⁸ 2017/1939 EU rendelet 10. cikk (7)

⁴²⁹ Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata 20. cikk

⁴³⁰ Ingrid Maschl-Clausen: The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-Making. Eucrim. 1. 2021. 2021. május 17. 55-56.

Az Európai Ügyészség hatályos modelljében ennek a lehetőségével a nyomozás megindításakor, a nyomozás alatt, valamint a nyomozás végén, azaz a vádhatósági eljárás kezdetén is számolni kell. Az értekezés korábbi részeihez hasonlóan, a fórumválasztásnál sem célozom ennek az anyagi jogi kritériumaiban elmélyedni, helyette a fórumválasztás eljárásával és annak következményeivel foglalkozom.

Abban az esetben, ha már a nyomozás megindításakor fennáll több részes tagállam érintettsége, a 2017/1939 EU rendelet lefekteti azokat a szempontokat, amelyek alapján el kell dönteni, hogy melyik részes tagállam delegált európai ügyésze nyomozzon.⁴³¹ Az ügyben érintett további részes tagállamok delegált európai ügyészei ilyenkor már csak az állandó tanács utasítása alapján járhatnak el, amely utasítást az állandó tanács a 2017/1939 EU rendeletben foglalt szempontok⁴³² figyelembevételével hozhat meg.⁴³³

A nyomozás alatt, a több tagállam joghatósága alá tartozó ügyekben az uniós jogalkotó lehetővé tette, hogy az érintett európai ügyészekkel és/vagy delegált európai ügyészekkel folytatott egyeztetést követően az eljáró állandó tanács az ügyet egy másik tagállam delegált európai ügyészéhez áthelyezze, ügyeket egyesítsen vagy különítsen el, és minden ügghöz kijelölje az eljáró delegált európai ügyészt.⁴³⁴ A jogegységesítés hiánya miatt az ügy átszignálása egy másik részes tagállam delegált európai ügyészére egyúttal a nyomozásra irányadó jogrend megváltozását eredményezi. Az állandó tanács

⁴³¹ A 2017/1939 EU rendelet 26. cikke értelmében főszabályként annak a tagállamnak a delegált európai ügyésze indítja meg a nyomozást és kezeli az ügyet, amelyben a büntetendő tevékenység összpontosul, illetve, ha az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó több, egymáshoz kapcsolódó bűncselekményt követtek el, annak a tagállamnak a delegált európai ügyésze, amelyben a bűncselekmények többségét követték el.

⁴³² A 2017/1939 EU rendelet 26. cikke értelmében az ügyben joghatósággal bíró másik tagállam delegált európai ügyésze csak akkor indíthat nyomozást, illetve őt az illetékes állandó tanács csak abban az esetben utasíthatja nyomozás megindítására, ha az előző mondatban megfogalmazott szabálytól való eltérés kellően indokolt, mégpedig a következő, fontossági sorrendben felsorolt szempontok figyelembevételével: a) a gyanúsított vagy vádlott szokásos tartózkodási helye; b) a gyanúsított vagy vádlott állampolgársága; c) az a hely, ahol a legjelentősebb pénzügyi kár bekövetkezett.

⁴³³ 2017/1939 EU rendelet 26. cikk (4)

⁴³⁴ 2017/1939 EU rendelet 26. cikk (5)

ilyen döntéseinek az a feltétele, hogy az igazságszolgáltatás általános érdekét szolgálja és feleljen meg a delegált európai ügyész kiválasztására vonatkozóan meghatározott szempontoknak.⁴³⁵ Előzőeken kívül, az állandó tanácsnak figyelembe kell vennie a nyomozások aktuális állását is.⁴³⁶

A nyomozás végén, ha több tagállamnak van joghatósága, akkor az állandó tanács a vádhatósági eljárást főszabály szerint a delegált európai ügyész tagállamában indítja meg, de ha kellően indokolt, akkor határozhat úgy is, hogy egy ettől eltérő tagállamban teszi ezt. A 2017/1939 EU rendelet ennél a rendelkezésénél visszautal a fórumválasztás nyomozás megindításakor és a nyomozás alatt irányadó szempontjaira, mint amelyeket az állandó tanácsnak a döntése során figyelembe kell vennie.⁴³⁷

Egyes szerzők a fórumválasztás anyagi jogi kritériumaival kapcsolatban fogalmazzak meg bírálatokat. Értékelésük szerint a 2017/1939 EU rendeletben használt jogi fogalmak („igazságszolgáltatás általános érdeke”, „kellően figyelembe veszi a nyomozás aktuális állását” stb.) nem egyértelműek, ezért azok nem felelnek meg a normavilágosság követelményének.⁴³⁸ A fórumválasztás főszabályától való eltérést megengedő rendelkezések kapcsán felvetik, hogy a normaszöveg rendelkezik ugyan arról, hogy ez az eltérés hogyan igazolható, arról viszont hallgat, hogy mikor és miért volna lehetséges.⁴³⁹ A jogalkotó a vádhatóságra bízta a kritériumok értékelését és súlyozását. Ezt a szabályozási gyakorlatot az Európai Parlament már a 2013. évi javaslatához fűzött állásfoglalásában is kritizálta, amikor az önkényes fórumválasztást (*forum shopping*) kizáró, részletesebb szabályozás szükségessége mellett érvelt.⁴⁴⁰ A 2017-ben elfogadott

⁴³⁵ U.o.

⁴³⁶ 2017/1939 EU rendelet 26. cikk (6)

⁴³⁷ 2017/1939 EU rendelet 36. cikk (3)

⁴³⁸ Andrijana Zivic, Timo Zandstra, Quintijn Pit, Antonia Vegt-Schouten: Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice. *New Journal of European Criminal Law*. 13. 4. 2022. november 18. 398-419. 403-404.

⁴³⁹ Zivic és társai 2022 i.m. 403.

⁴⁴⁰ Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM (2013)0534 – 2013/0255(APP)). P7_TA (2014)0234. v. HL 378/151

és az állandó tanácsokkal kiegészült belső döntéshozatali rend a fórumválasztás egyoldalúságának kockázatát a 2013. évi koncepcióhoz képest tovább növelte.

A fórumválasztás pontatlan és tartalmatlan anyagi jogi kritériumai mellett semmiféle garanciális rendelkezés nem vonatkozik a normaszövegben arra, valamint az eljáró állandó tanács összetételéből sem következik az, hogy az állandó tanácsban részvevő európai ügyészeknek rendelkezniük kellene a fórumválasztási döntéshez szükséges információk teljességével. A jogszabály szövege nem zárja ki egy olyan helyzet lehetséges kialakulását, hogy például egy német, egy holland és egy belga európai ügyészből álló állandó tanácsnak kelljen döntenie egy spanyol és egy portugál delegált európai ügyész közötti fórumválasztási kérdésben. Ez pedig azzal a kockázattal jár, hogy a döntést hozó európai ügyészek az általuk már jól ismert, a korábbi tapasztalataik, vagy a tagállami jogszabályok megismerése után kialakított meggyőződésük alapján a vádhatóságnak kedvezőbb fórumot preferálják. Az értekezés hipotéziseinek szempontjából itt a kulcskérdés az, hogy a terhelt érdekei hol és hogyan tudnak becsatornázódni egy ilyen döntési folyamatba. Ez részben átvezet a nyomozás során általában, és ezen belül különösen a hatáskörgyakorlás és a fórumválasztás során igénybe vehető bírósági felülvizsgálat témájához, amelynek a vizsgálatát a következő alfejezetben végzem el. A 2017/1939 EU rendelet semmilyen módon nem enged beleszólást a terhelti oldalnak a fórumválasztásba, holott ez a döntés pont, hogy a terhelt jogi helyzetére nézve van a legnagyobb hatással. Michele Panzavolta megítélésem szerint megfelelően értékeli, hogy a fórumválasztásnak gyakorlati következményei vannak a terhelt védekezésre való felkészülésére (pl. nyelvhasználat, az eljárási cselekmények földrajzi távolsága stb.).⁴⁴¹ Ehhez képest a 2017/1939 EU rendelet és az Eljárási Szabályzat a fórumválasztási döntésről való tájékoztatást is csak az európai ügyész és a delegált európai ügyész részére írja elő, a terhelti oldal felé nem. Továbbá a terhelti oldal az eljáró állandó tanács ülésén meghívottként sem vehet részt, az álláspontját semmilyen módon nem tudja ismertetni, legfeljebb irreguláris beadványok

⁴⁴¹ Michele Panzavolta: Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide? In: Lorena Bachmaier Winter (szerk.): The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead. Springer. 2018. 59-86. 83.

formájában. Az állandó tanács egyoldalú döntése következtében a terhelt – mivel a fórumválasztási döntésbe nincs bevonva – akár „meglepetésszerűen” abban a helyzetben találhatja magát, hogy új védelmi stratégiát kell kialakítania, új védőt kell megbízni, tolmácsot kell igénybe vennie stb.

3.2.3. A fórumválasztásról való egyoldalú döntés lehetősége a büntetőeljárás jogállamiságának kontextusában

Több szerzőhöz hasonlóan⁴⁴² magam is úgy vélem, hogy a fórumválasztás imént bemutatott rendszere nem felel meg a tisztességes eljárás követelményének. Ez két okra vezethető vissza. Először is, az uniós jog az Európai Ügyészség részére olyan helyzeti előnyt biztosít a nyomozásban, amely a terheltet az ügyészi oldallal szemben jelentősen hátrányos helyzetbe hozza. Az, hogy az ügyészi oldal elvben, tehát a jogszabályi felhatalmazás alapján önhatalmúlag képes lehet a nyomozásokra irányadó jogot a nyomozás során *ad absurdum* bármikor megváltoztatni, a felek közötti fair balance-t jelentős mértékben az ügyészi oldal felé billenti. Itt utalok vissza az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Coëme és társai kontra Belgium ügyben tett megállapításaira, nem megismételve az értekezés második fejezetében foglaltakat. Másodszor, a fórumválasztás során hiányzik az ésszerű előreláthatóság. Ahogyan korábban bemutattam, az ésszerű előreláthatóság materiális és formális feltételekből tevődik össze. Utóbbi egyfelől megköveteli, hogy a terhelt rögzített alaki rend mellett benyújthassa észrevételeit a fórumválasztásról döntést hozó hatóság (jelen esetben az uniós szerv)

⁴⁴² Panzavolta i.m.; Michiel Luchtman: Choice of forum and the prosecution of cross-border crime in the European Union – What role for the legality principle? In: Michiel Luchtman: Choice of forum in cooperation against EU financial crime – Freedom, security and justice and the protection of specific EU-interests. The Hague, Eleven. 2013. 3-61.; Olga Vicente Sarasúa: The Right to a Defence and to a Fair Trial under the Proceedings of the European Public Prosecutor’s Office: Do the Choice of Forum Rules Effectively Safeguard the Principles of Equality of Arms and Legal Certainty? In: Anabela Miranda Rodrigues és társai (szerk.): Procuradoria Europeia e criminalidade económico-financiera/La Fiscalía Europea ante la delincuencia económica y financiera. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra. 2023.

részére, másrészt, hogy hatékony jogorvoslathoz folyamodhasson, ha a döntés helyességét vitatja. Az első feltétel tekintetében a 2017/1939 EU rendelet semmiféle módon nem rendelkezik arról, hogy a terhelt oldal milyen módon vehetne részt a döntés formálásában. Ilyen jellegű szabályokat nem találhatunk a tagállami büntetőeljárású rezsimekben, ami nem meglepő, hiszen itt az uniós szerv minden kétséget kizáróan szupranacionális entitásai (állandó tanácsok) és a terhelt közötti interakció lehetőségének szabályozott megteremtése az, ami hiányzik. A második feltétel vonatkozásában a 3.3. alfejezet végén, a bírósági felülvizsgálat tárgyában tett megállapításokra utalok.

3.3. A bírósági felülvizsgálat rendszere az Európai Ügyészség nyomozásában

Az Európai Ügyészség kezdeti koncepcióitól kezdődően különféle megoldások láttak napvilágot a bírósági felülvizsgálat biztosítására a nyomozásokban. E terület összetettségét és érzékenységét támasztja alá az a számos lehetőségre kiterjedő útkeresés, amely a hatályos állapot elfogadásához vezetett. A bírósági felülvizsgálat problémakörét az értekezésben két csoportra bontva elemeztem. Először a fórumválasztás elleni, majd ezt követően a nyomozás során általánosságban igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekkel foglalkoztam, mindkettőnél elsősorban a terhelt szemszögéből indultam ki.

A 2017/1939 EU rendelet 42. cikke szól a bírósági felülvizsgálatról (*judicial review*). A 42. cikk a rendelet azon kevés rendelkezéseinek egyike, amelyet az eljárási biztosítékok (*procedural safeguards*) című VI. fejezetében találhatunk. A 42. cikk a következőről rendelkezik:

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

(2) A Bíróság az EUMSZ 267. cikkének megfelelően hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: a) az Európai Ügyészség eljárási aktusainak érvényessége, annyiban, amennyiben az érvényességre vonatkozó kérdés valamely tagállami bíróság vagy törvényszék előtt közvetlenül az uniós jog alapján merült fel; b) az uniós jog rendelkezéseinek – beleértve e rendeletet is – értelmezése vagy érvényessége; c) e rendelet 22. és 25. cikkének értelmezése az Európai Ügyészség és az illetékes nemzeti hatóságok közötti hatásköri összeütközés kapcsán.”⁴⁴³

A normaszöveg kétszintű bírósági kontrollra utal. Egyfelől, a 42. cikk (1) bekezdése a nemzeti bíróságok hatáskörébe utalja az Európai Ügyészség harmadik felekre nézve joghatással bíró eljárási aktusainak bírósági felülvizsgálatát. Ebbe a – „harmadik felek” – kategóriába tartozik a terhelt is.⁴⁴⁴ Másfelől, a 42. cikk (2) bekezdése az Európai Unió Bíróságának hatáskörét állapítja meg, visszautalva az elsődleges uniós jog előzetes döntéshozatali eljárásról szóló EUMSZ 267. cikkére. Ez főként a 2017/1939 EU rendelet értelmezésére vonatkozó hatáskörben merül ki, amely ugyanakkor érintheti az Európai Ügyészség eljárási aktusainak az érvényességét is.

A 2017/1939 EU rendelet preambuluma (89) bekezdése további adalékkal szolgál a bírósági felülvizsgálathoz. A (89) bekezdés szerint:

„E rendeletnek a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezése nem módosítja a Bíróságnak az Ügyészség harmadik felekre nézve joghatással járó igazgatási határozatainak felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét, nevezetesen az olyan határozatokra vonatkozó hatáskörét, amelyeket az Ügyészség nem a nyomozással, a vádhatósági eljárás lefolytatásával, valamint a bíróság elé állítással kapcsolatos feladatainak ellátása során hoz. E rendelet továbbá nem sértheti az Európai Unió tagállamai, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság azon lehetőségét sem, hogy az

⁴⁴³ 2017/1939 EU rendelet 42. cikk (1)-(2)

⁴⁴⁴ 2017/1939 EU rendelet (87)

EUMSZ 263. cikkének második bekezdésével, valamint 265. cikkének első bekezdésével összhangban megsemmisítés iránti keresetet, illetve az EUMSZ 258. és 259. cikkével összhangban kötelezettségzegési eljárást kezdeményezzenek.”⁴⁴⁵

A (89) bekezdésének első fordulata szerint a 2017/1939 EU rendelet bírósági felülvizsgálatról szóló rendelkezései nem módosítják az Európai Unió Bíróságának azt a hatáskörét, hogy az Európai Ügyészség harmadik felekre nézve joghatással járó „igazgatási határozatait” felülvizsgálja. A bekezdés logikai és nyelvtani jogértelmezése arra vezet, hogy az Európai Unió Bíróságának nincs hatásköre az Európai Ügyészség operatív feladatainak ellátása során (így a nyomozással kapcsolatban) hozott határozatainak a felülvizsgálatára.⁴⁴⁶ A (89) bekezdés második fordulata, az első fordulatának csak látszólag ellentmondóan azt deklarálja, hogy az Európai Unió tagállamai [szerz.: értelemszerűen a részes tagállamok], az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság továbbra is jogosultak – egyebek mellett – az EUMSZ 263. cikk szerinti ún. megsemmisítés iránti kereset⁴⁴⁷, illetve az EUMSZ 265. cikk szerinti ún. mulasztás

⁴⁴⁵ 2017/1939 EU rendelet (89)

⁴⁴⁶ U.o.

⁴⁴⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikke a megsemmisítés iránti kereset értekezés szempontjából lényeges pontjait a következőképpen szabályozza: „Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. ... Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket. Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok meghatározzák azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy

megállapítása iránti kereset⁴⁴⁸ kezdeményezésére. A második fordulat azonban már nem tartalmazza az igazgatási határozatokra vonatkozó szűkítő feltételt. A (89) bekezdésből összességében és röviden az következik, hogy az Európai Ügyészség nyomozással kapcsolatban meghozott határozatait az Európai Unió Bírósága előtti megsemmisítés iránti keresettel kizárólag az ún. privilegizált keresetindításra jogosultak⁴⁴⁹ támadhatják, tehát a terhelti oldal nem.

3.3.1. A fórumválasztásról hozott döntés elleni jogorvoslat paradoxonjai

Az alfejezet elején érdemesnek tartom felidézni, hogy már a Corpus Juristól kezdődően az összes koncepció egységes volt abban a tekintetben, hogy több tagállam joghatóságának érintettsége esetén a fórumválasztás döntése az Európai Ügyészséget illesse. Ezzel szemben, jelentős különbség mutatkozott a fórumválasztási döntés elleni jogorvoslat és annak lehetővé tételekor az eljáró bíróság kérdésében. A Corpus Jurisban a joghatósági összeütközéseknél egy szupranacionális bírói testület járt volna el, ráadásul a fórumválasztásnál a jogorvoslatot a terhelt is kezdeményezhette volna. A 2013. évi javaslat végül azt az értekezésben korábban már említett jogi fikciót építette a normaszöveg-tervezetbe, amely kimondta volna, hogy az Európai Ügyészség a feladatainak ellátása során elvégzett eljárási cselekmények bírósági felülvizsgálata

természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet. ...”

⁴⁴⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 265. cikke a mulasztás megállapítása iránti kereset értekezés szempontjából lényeges pontjait a következőképpen szabályozza: „*Ha az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az Unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. E cikket, azonos feltételek mellett, az Unió mulasztó szerveire és hivatalaira is alkalmazni kell. ...Bármely természetes vagy jogi személy az előző bekezdésekben foglalt feltételek mellett panasszal fordulhat az Európai Unió Bíróságához, ha az Unió valamely intézménye, szerve vagy hivatala elmulasztott valamely neki címzendő jogi aktust – az ajánlások és vélemények kivételével – meghozni.”*

⁴⁴⁹ Ezek az Unió tagállamai, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság.

tekintetében nemzeti hatóságnak minősül.⁴⁵⁰ Ez a jogi fikció az Európai Unió Bíróságának elérése előtt teljesen elzárta volna az utat, tehát megsemmisítés iránti kereset sem lett volna benyújtható és a nemzeti bíróságok sem kezdeményezhettek volna előzetes döntéshozatali eljárást.⁴⁵¹ A drasztikus megoldási javaslat a jogalkotásban résztvevő szereplők egy részében komoly aggodalmat keltett, amely a tervezet szövegének „puhításához” vezetett.

A fórumválasztás elleni jogorvoslati lehetőségek feltérképezése során az első nehézséget annak az eldöntése jelenti, hogy a fórumválasztás egyáltalán támadható-e a nemzeti bíróságok előtt. A 42. cikk (1) bekezdésének első fordulata a nemzeti bíróságok előtti megtámadást az Európai Ügyészség harmadik felekre nézve joghatással bíró eljárásai aktusai vonatkozásában engedi meg. Ahogyan fentebb erről szó volt, a fórumválasztásról szóló döntést az Európai Ügyészség szervezetében az állandó tanács hozza. Olga Vicente Sarasúa azt a kérdést járta körül, hogy az állandó tanács fórumválasztás ügyében hozott döntése vajon az Európai Ügyészség eljárási aktusának minősülhet-e.⁴⁵² Mindenekelőtt rámutat arra, hogy a 2017/1939 EU rendeletben az Európai Ügyészség fogalma nincs definiálva, ezáltal nem világos, hogy a normaszöveg magára az uniós szervre, vagy annak az operatív entitásaira utal.⁴⁵³ Noha a megállapítás teoretikusan helytálló, a magam részéről – a single office elvét követve – egyértelműnek tartom, ezért azzal az előfeltevéssel élek, hogy az uniós jogalkotó a 2017/1939 EU rendeletben az Európai Ügyészség említésekor az Európai Ügyészség szervezetének összes entitására utal, ideértve az e minőségében eljáró delegált európai ügyészt és az állandó tanácsokat egyaránt. Sarasúa meglátásom szerint helyes következtetésre jut akkor, amikor az állandó tanács ilyen irányú döntéseit eljárási aktusnak fogadja el.⁴⁵⁴ Az Európai Unió Bírósága különböző más ügyekben már értelmezte az eljárási aktust és

⁴⁵⁰ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról. 31.

⁴⁵¹ Andrijana Zivic, Timo Zandstra, Quintijn Pit, Antonia Vegt-Schouten: Who’s Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO’s Decision on Forum Choice. *New Journal of European Criminal Law*. 13. 4. 2022. november 18. 398-419. 407-408.

⁴⁵² Sarasúa i.m. 365.

⁴⁵³ Sarasúa i.m. 380.

⁴⁵⁴ Sarasúa i.m. 383.

megalkotta annak fogalmi elemeit. A fórumválasztás minden jellemzőjében megfelel ezeknek az elemeknek. Elmondható róla, hogy egy olyan joghatással járó intézkedés, amely egyrészt kötelező érvényű, másrészt alkalmas arra, hogy közvetlen hatást gyakoroljon az érintett érdekeire a jogi pozíciójában okozott jelentős változás által.⁴⁵⁵ A jogi pozícióban bekövetkezett jelentős változáshoz elegendő a részes tagállamok jogrendszereiből fakadó különbözőségekre utalni. Elfogadva tehát, hogy a fórumválasztás az Európai Ügyészség harmadik felekre nézve joghatással bíró eljárás aktusa, az a 42. cikk (1) bekezdés első fordulata alapján a nemzeti jogban meghatározott követelményeknek és eljárásoknak megfelelően bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti az illetékes nemzeti bíróságok előtt. A fórumválasztást szükségessé tevő joghatósági ütközésekben *per definitionem* több részes tagállam jogrendje érintett, a fórumválasztás kritériumait a 2017/1939 EU rendelet tartalmazza, a döntést pedig az uniós szerv részét képező és az összetételét tekintve uniós tisztviselőkből álló entitás, az állandó tanács hozza. Innen nézve úgy tűnik, hogy a 42. cikk (1) bekezdés első fordulata alapján a nemzeti bíróságra telepített hatáskör azzal jár, hogy a nemzeti bíróságoknak egy külföldi részes tagállam jogát és az uniós jogot kellene értelmezniük, valamint egy uniós entitás döntéséről kellene kimondaniuk, hogy az megfelelt-e az alkalmazandó uniós jognak. Ez alighanem teljes mértékben ellentmond az Európai Ügyészség európai természetének, ráadásul a nemzeti bíróságokat a hatáskörük túllépésére készíti. A 42. cikk (2) bekezdéssel az uniós jogalkotó némileg oldani kívánta ezt a meglátásom szerint abszurdként jellemezhető helyzetet, ezért lehetővé tette, hogy a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzenek az Európai Ügyészség eljárási aktusainak érvényességéről, ha az az uniós jog – ideértve a 2017/1939 EU rendeletet – alapján merült fel, vagy annak tárgya az uniós jog – beleértve a 2017/1939 EU rendeletet – rendelkezéseinek értelmezése vagy érvényessége.⁴⁵⁶ A nemzeti bíróságok tehát az Európai Ügyészség eljárási aktusainak jogszerűségét az uniós jog és azon belül a 2017/1939 EU rendelet alapján is vizsgálhatják, azonban, ha a nemzeti bíróságoknak ezen aktusok uniós jog szerinti érvényességével kapcsolatban kétsége merülne fel, akkor

⁴⁵⁵ Sarasúa i.m. 381-384.

⁴⁵⁶ 2017/1939 EU rendelet 42. cikk (2)

azt előzetes döntéshozatali eljárás céljából minden esetben az Európai Unió Bírósága elé kell terjeszteniük.⁴⁵⁷ Ahogyan azt levezettem, a fórumválasztásról szóló döntés érvényessége nem alapulhat máson, csakis az uniós jogon, vagyis ha ennek érvényessége kétséges, az ügyet az Európai Unió Bírósága elé kell vinni. Ezzel azonban a nemzeti bíróságok szerepe kiüresedik. Az Európai Ügyészség, mint uniós szerv fórumválasztási döntésének jogalapja szükségszerűen a 2017/1939 EU rendelet, így a fórumválasztás megtámadásakor a nemzeti bíróság nem tehetne mást, mint a 2017/1939 EU rendeletre alapozva bírálja el a kérelmet, ebben az esetben viszont nem tehetne mást, minthogy kérnie kell az Európai Unió Bíróságának jogértelmezését. A nemzeti bíróságnak a jogköre legfeljebb annak az „előszűrésére” terjed ki, hogy a terhelt kérelme alapos-e, azaz valóban kétséget ébreszt-e a nemzeti bíróságban a fórumválasztási döntés érvényességét illetően.⁴⁵⁸ A nemzeti bíróság végső soron nem lesz képes eldönteni, hogy melyik részes tagállam joga legyen egy ügyben alkalmazandó, mert egy ilyen döntés a természeténél fogva szupranacionális.⁴⁵⁹ Az Európai Unió Bíróságának az előzetes döntéshozatali hatásköre viszont csak a döntés érvényességére és értelmezésére terjed ki⁴⁶⁰, azaz annak az eldöntésére nem, hogy melyik fórum rendelkezzen joghatósággal az ügy elbírálására. Arról nem is beszélve, hogy a döntéssel szembeni jogorvoslat eljárásrendjének a 2017/1939 EU rendeletben való szabályozásának hiánya aszimmetrikus helyzetet teremt a részes tagállamok között, hiszen egyes tagállamok jogrendszere megengedheti, hogy az eljáró nemzeti bíróság döntésével szemben további jogorvoslatért folyamodjanak, míg másoké nem.⁴⁶¹

3.3.2. A fórumválasztásról hozott döntés elleni jogorvoslat a terhelti oldal szemszögéből

⁴⁵⁷ 2017/1939 EU rendelet (88)

⁴⁵⁸ Zivic és társai i.m. 409-411.

⁴⁵⁹ Panzavolta i.m. 80.

⁴⁶⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikk

⁴⁶¹ Sarasúa i.m. 390.

A fenti paradoxonokból kiindulva osztom azoknak a szerzőknek az álláspontját, akik az abuzív fórumválasztás kockázata miatt fogalmazzák meg aggályaikat.⁴⁶² A vádhatóság diszkrecionalitása ráadásul a terhelt hátrányára valósul meg, az európai ügyész szándékos döntésétől függővé téve a terheltre irányadó büntető anyagi jogi, de akár a védelemhez való jogát szabályozó rezsimet. E kritika ellenérveként egyes szerzők a terhelt jogának egységes minimumszintjét hozzák fel.⁴⁶³ Erre a feltevésre – ami szerint tehát mindegy a fórum, hiszen a terhelt jogaiban az Unióban adott az egységes minimumszint – mintegy önreflexióval élve állapítják meg, hogy ez egészen egyszerűen trivializálja a hibás fórumválasztással szembeni hatékony bírói jogvédelem szükségességét.⁴⁶⁴ Rámutatnak arra is, hogy az uniós jogalkotó a 2017/1939 EU rendelet fórumválasztásra vonatkozó anyagi szabályaival a terhelt részére egy új jogot keletkeztetett, nevezetesen a megfelelő joghatóság előtti eljáráshoz való jogot. Ez az a jog, amelyet az Európai Ügyészség a hibás döntésével megsérthet és amely sérelem ellen nincs biztosítva a hatékony bírói jogvédelem.⁴⁶⁵

3.3.3. A terhelt jogorvoslathoz való jogának érvényesülése az Európai Ügyészség nyomozásában

Miután a fórumválasztás elleni jogorvoslat – véleményem szerint sarkalatos – komplikációit áttekintettük, a következőkben általánosságban vizsgálom a terhelt jogorvoslathoz való jogának érvényesülését az Európai Ügyészség nyomozásaiban. Panzavolta a 2017/1939 EU rendelet fórumválasztással kapcsolatos szabályaiban a legnagyobb problémának a centralizált bírói kontroll hiányát tartja.⁴⁶⁶ Elfogadom Panzavolta véleményét, azonban indokoltnak látom azt az Európai Ügyészség nyomozásának teljességére kiterjeszteni.

⁴⁶² Panzavolta i.m. 81.

⁴⁶³ Zivic és társai i.m. 405-406.

⁴⁶⁴ U.o.

⁴⁶⁵ U.o.

⁴⁶⁶ Panzavolta i.m. 80.

Az Európai Unió Bírósága többek között az ún. Kadi-ügyben⁴⁶⁷ rögzítette, hogy az Európai Közösség jogközösség, amennyiben mind a tagállamai, mind az intézményei jogi aktusait a Közösség alkotmányos alapjának, azaz a Szerződéseknek való megfelelés szempontjából kell vizsgálni, és hogy a Szerződés a keresetek és eljárások olyan teljes rendszerét hozta létre, amelynek célja, hogy a Bíróság számára biztosítsa az intézmények jogi aktusainak jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat lehetőségét.⁴⁶⁸ Az imént említett keresetek és eljárások teljes rendszerét az EUMSZ-ben találhatjuk, amelyen belül Susana Galera Rodrigo osztályozását alapul véve két csoportot képezhetünk. Egyfelől, az Európai Unió Bírósága előtti közvetlen keresetek (*direct actions*) körébe sorolható a megsemmisítés iránti kereset, a mulasztás megállapítása iránti kereset, valamint a kötelezettségszegési eljárás⁴⁶⁹. Másfelől, a közvetett keresetek (*indirect actions*) alatt található az előzetes döntéshozatali eljárás.⁴⁷⁰ Az Európai Ügyészség az Unió szerve, amely harmadik személy, jelesül a terhelt jogi helyzetét meghatározó olyan döntéseket hoz, amelyek elbírálása során óhatatlanul felmerül az uniós jog értelmezésének igénye. Az ilyen döntéseknek eklatáns példái a fentebb tárgyalt hatáskörgyakorlásról szóló döntés, a fórumválasztás, illetve a terhelti jogok érvényesülésével kapcsolatos olyan döntések, amelyeket az Európai Ügyészség a 2017/1939 EU rendelet vagy a saját maga által kialakított eljárásrend alapján hoz meg.

⁴⁶⁷ Az Elsőfokú Bíróság (kibővített második tanács) 2005. szeptember 21-i ítélete. Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága. Megsemmisítés iránti kereset. T-315/01. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU: T: 2005:332

⁴⁶⁸ T-315/01. sz. ügy. Ítélet. 209.

⁴⁶⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258-260. cikkei a kötelezettségszegési eljárás értekezés szempontjából lényeges pontjait a következőképpen szabályozzák: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. ... Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat. ... Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. ...”

⁴⁷⁰ Susana Galera Rodrigo: The right to a fair trial in the European Union: lights and shadows. Revista de Investigações Constitucionais. 2. 2. 2015. május - augusztus. 7-29.

Ezért indokolt feltérképezni, hogy a terhelti oldalnak milyen lehetőségei vannak az Európai Unió Bírósága előtti jogorvoslatért folyamodni, illetve általánosságban értékelni a 2017/1939 EU rendelet bírósági felülvizsgálati konstrukcióját.

3.3.3.1. A megsemmisítés iránti eljárás

A közvetlen keresetek közül a terhelti oldalon leginkább a megsemmisítés iránti eljárás merülhet fel. A 2017/1939 EU rendelet bírósági felülvizsgálatra vonatkozó, fentebb idézett rendelkezései világossá teszik, hogy a terhelt saját jogán az Európai Ügyészség nyomozásában akkor sem tud megsemmisítés iránti eljárást indítani az Európai Ügyészség eljárási aktusai miatt, ha azok őt személy szerint hátrányosan érintik. Mitsilegas jogállamisági deficitként írja le azt a tényt, hogy a 2017/1939 EU rendelet korlátozza az Európai Unió Bíróságának megsemmisítési hatásköreit.⁴⁷¹ Ahogyan arra véleményem szerint Mitsilegas is helyesen utal, a megsemmisítés iránti keresetet az uniós jogalkotó kizárólag az Európai Ügyészségnek az egyes ügyek megszüntetésére vonatkozó határozatai miatt engedi, de csak akkor, ha azokat közvetlenül az uniós jog alapján támadják meg.⁴⁷² A megszüntetésre vonatkozó határozaton kívül, azoknál a döntéseknél, amelyek közül néhányat már érintettem az értekezésben, egyetlen a terhelt jogi helyzetét alapvetően meghatározni képes döntés miatt sem kezdeményezhető megsemmisítés iránti eljárás. Ezt a 2017/1939 EU rendelet annak ellenére zárja ki, hogy az ilyen döntések a megsemmisítés iránti eljárás megindításának EUMSZ-ben található feltételeit kimerítik. Az EUMSZ értelmében bármely természetes vagy jogi személy megsemmisítés iránti keresettel élhet a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen.⁴⁷³ Az EUMSZ által kumulatív feltételként szabott közvetlen és személyes érintettség az Európai Unió Bírósága által kialakított esetjogból analógiát merítve az Európai Ügyészség terheltet érintő döntéseinél minden kétséget kizárólag fennáll. Egyrészt az Unió aktusa közvetlen hatást gyakorol a személy jogi

⁴⁷¹ Mitsilegas 2021 i.m. 261-262.

⁴⁷² 2017/1939 EU rendelet 42. cikk (3)

⁴⁷³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikk (4)

helyzetére, másrészt az aktus végrehajtásáért felelős címzettnek nincs mérlegelési mozgásteret, a végrehajtás lényegében automatikus és mindenféle köztes szabály beépülése nélkül, közvetlenül az Unió jogából ered.⁴⁷⁴ A másodlagos uniós jog rendelkezései miatt megsemmisítés iránti keresettel tehát a terhelt nem tudja az Európai Unió Bírósága elé vinni az Európai Ügyészség őt közvetlenül és személyében érintő döntését, ennek az egyetlen útja a nemzeti bíróságon keresztül elérhető előzetes döntéshozatali eljárás marad. A közvetett keresetek körébe sorolható előzetes döntéshozatali eljárás azonban álláspontom szerint nem felel meg a hatékony jogorvoslat követelményeinek. Ennek alátámasztásához elsőként néhány bevezető gondolattal kezdem.

3.3.3.2. Az előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárásban a tagállami bíróság az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó kérdéseket terjeszt elő a nemzeti eljárási szabályoknak megfelelően meghozott bírósági határozat formájában.⁴⁷⁵ Ha egy tagállami bíróságnak az előtte folyamatban lévő konkrét ügyben kételye merül fel az uniós jog érvényességét vagy értelmezését illetően, akkor egy formális végzés meghozatalával – tipikusan a saját tagállami eljárása tárgyalásának felfüggesztése mellett – keresi fel kérdéseivel az Európai Unió Bíróságát.⁴⁷⁶ A nemzeti bíróság az Európai Unió Bírósága válaszai alapján képes lesz döntést hozni az alapügyben. Az előzetes döntéshozatali eljárás a nemzeti bíróság és az Európai Unió Bírósága között folyik. A terhelt hiába kéri a nemzeti bíróságtól, hogy „vigye” az ügyét az Európai Unió Bíróság elé, azaz függessze fel a nemzeti eljárást és kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást, erről a végső döntést a saját belátása és értékelése szerint a nemzeti bíró hozza meg. Az EUMSZ csak akkor zárja ki a nemzeti bíróság mérlegelését és teszi kötelezővé az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, ha a nemzeti bíróság határozatai ellen a nemzeti

⁴⁷⁴ Rodrigo 2015 i.m. 15.

⁴⁷⁵ Az Európai Unió Bíróságának bemutatása. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hu/#procedures (2024. május 5.)

⁴⁷⁶ Bóka 2019 i.m. 213.

jog értelmében nincs már további jogorvoslati lehetőség.⁴⁷⁷ Galera Rodrigo az előzetes döntéshozatali eljárást, mint az egyének Európai Unió Bíróságához való hozzáféréseinek lehetőségét ezért csak látszólagos jogorvoslatként (*alleged compensation*) jellemzi.⁴⁷⁸ Továbbá a terhelti oldal az előzetes döntéshozatali eljárásban – annak közvetett természete miatt – tevőlegesen nem vehet részt, az észrevételeit, érvelését és álláspontját az Európai Unió Bírósága előtt közvetlenül nem tudja kifejteni, erre többnyire a nemzeti bírósághoz intézett beadványai útján van lehetősége. A 2017/1939 EU rendelet koncepcionális megoldását mutatja, hogy a bírósági felülvizsgálat súlypontját az uniós jogalkotó a nemzeti bíróságok oldalára helyezte.

3.3.3.3. A nemzeti bíróságokon alapuló bírósági felülvizsgálat gyengeségei

Egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik szerint megkérdőjelezhető, hogy a nemzeti bíróságok felülvizsgálati hatásköre és képessége alkalmassá teszi ezeket arra, hogy az Európai Ügyészség központi szinten hozott, a terhelt eljárási sorsát befolyásoló döntései kapcsán a hatékony jogorvoslatihoz való jog biztosítékai legyenek.⁴⁷⁹ Bár kétségtelenül felhozhatók érvek, többségében praktikus szempontok a bírósági felülvizsgálat nemzeti szinten hagyása mellett. Ilyen lehet például, hogy a nemzeti bíróságok a terhelti oldal számára egyszerűbben elérhetőek, rendelkezésre állnak a felülvizsgálathoz szükséges információk, az Európai Unió Bíróságának nincs büntetőjogra specializált része, valamint utóbbi könnyen túlterhelődne a hirtelen megnövekedő ügyszám miatt stb.⁴⁸⁰ A hatályos bírósági felülvizsgálati konstrukció mégsem tükrözi az Európai Parlament uniós jogalkotás során megfogalmazott álláspontját, amely a hatékony jogorvoslatihoz való jog biztosítása érdekében azt látta volna kívánatosnak, hogy amellet, hogy az európai ügyész által hozott határozatok ellen bírósági felülvizsgálatot lehet kezdeményezni az

⁴⁷⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikk (3)

⁴⁷⁸ Rodrigo 2015 i.m. 19.

⁴⁷⁹ Például Mitsilegas, Susana Galera Rodrigo stb.

⁴⁸⁰ Anne Weyembergh, Fabio Giuffrida: Judicial review in EPPO proceedings by national courts and the CJEU. Európai Jogakadémia. Előadás. 2019. október 17-18. https://era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/319DT59/319DT59_7_Weyembergh.pdf (2024. október 1.)

illetékes bíróságon, az ezzel összefüggésben az Európai Ügyészség által a tárgyalás előtt vagy attól függetlenül hozott – a 2017/1939 EU rendelet 27. 28. és 29. cikkeiben meghatározott, a hatáskörrel, az eljárás megszüntetésével és a büntetőjogi igény érvényesítéséről való lemondással összefüggő – határozatokkal szemben az uniós bíróságok által biztosított jogorvoslattal lehessen élni.⁴⁸¹ Az Európai Parlament akkoriban úgy látta, hogy a 2013. évi javaslat vonatkozó cikkét újra kellett volna fogalmazni, hogy elkerülhető legyen a Szerződés [szerz.: a szöveg itt az EUMSz-re utal] uniós bíróságok joghatóságáról szóló rendelkezéseinek megkerülése és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének (1) bekezdése szerinti hatékony bírói jogorvoslathoz való jog aránytalan korlátozása.⁴⁸²

Osztom Anže Erbežnik véleményét, aki szerint már a nyomozás megindításakor – a hatáskörgyakorlás eldöntésénél – hiányzik a hatékony bírósági felülvizsgálat intézménye.⁴⁸³ Erbežnik a bírósági felülvizsgálat körében egy további fontos körülményre hívja fel a figyelmet. Amellett, hogy az ügyész ugyan független, de nem pártatlan résztvevője a büntetőeljárásnak, néhány részes tagállamban kvázi bírói hatásköröket is gyakorolhat. Franciaországban például nyomozóbíró (*investigating magistrate*) jár el, Horvátországban pedig az ügyészi nyomozás megindításával szemben különös hatáskörű bíróság előtti jogorvoslat vehető igénybe.⁴⁸⁴ Erbežnik példaként hivatkozik a Horvát Alkotmánybíróság egy döntésére, amely kimondta a horvát büntetőeljárás jog egyes részeinek érvénytelenségét, mivel azok nem biztosították a nyomozás megindításával szembeni jogorvoslatot, amely az ország alkotmányos hagyományának a része.⁴⁸⁵ Erbežnik következtetéséből kiindulva, az Európai Ügyészség kapcsán vázolt körülményekkel előálló hasonló helyzet akár a 2017/1939 EU rendelet, vagyis az uniós jog nemzeti alkotmányos hagyományokkal való ütközését is előidézhethi,

⁴⁸¹ Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása. vii.

⁴⁸² U.o.

⁴⁸³ Anže Erbežnik: European Public Prosecutor's Office (EPPO) – too much, too soon, and without legitimacy? *European Criminal Law Review*. 2. 2015. 209-221. 215.

⁴⁸⁴ Erbežnik i.m. 216.

⁴⁸⁵ U.o.

hiszen regresszív hatást eredményez az alapjogvédelem nemzeti sztenderdjeiben.⁴⁸⁶ A terhelti jogok érvényesülésével összefüggően megjelenő regresszív hatásra egyébiránt már a CCBE is felhívta a figyelmet,⁴⁸⁷ sőt ennek tényét az Európai Unió Bíróságának C-281/22. számú ügyében⁴⁸⁸ tett főtanácsnoki indítvány is megerősítette. Tamara Čapeta főtanácsnok úgy fogalmazott, hogy az Európai Ügyészségről szóló rendelet (a 2017/1939 EU rendelet) nagymértékben garantálja az alapvető jogok védelmét. Igaz, hogy bizonyos helyzetekben és egyes tagállamok szempontjából ez az egyéni jogok korábbi védelmi szintjének csökkenéséhez vezethet.⁴⁸⁹ A dilemma lényegét találóan megragadta Hans-Holger Herrfeld a főtanácsnoki indítványról írt tanulmányának címében: *Efficiency contra legem?*⁴⁹⁰

Összességében az látszik, hogy a Corpus Juris szabadságjogi bírókkal és szupranacionális felülvizsgálati lehetőségekkel egyaránt számoló koncepciója fokozatosan erodálódott. A jogalkotási folyamatban kényes egyensúlyozás kezdődött a bírósági felülvizsgálati hatáskörök Unió és tagállamok közötti telepítgetésében, s ez odáig vezetett, hogy az Európai Ügyészség által egységes uniós szabályok mentén, a 2017/1939 EU rendelet alapján meghozott ún. „uniós döntések”, amelyek közül leginkább a hatáskörgyakorlás, az ügyek áthelyezése és a fórumválasztás emelkednek ki, sincsenek korlátlanul alávetve szupranacionális bírósági felülvizsgálatnak. Mitsilegas a kialakult helyzetet úgy írja le, hogy az uniós jogalkotó létrehozott egy európai

⁴⁸⁶ Erbežnik i.m. 216-217.

⁴⁸⁷ Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE): CCBE statement on defence issues and procedural rights in EPPO proceedings. 2021. december 10. 2.

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/CRIMINAL_LAW/CRM_Statements/EN_CRM_20211210_CCBE-statement-on-defence-issues-and-procedural-rights-in-EPPO-proceedings.pdf (2024. május 10.)

⁴⁸⁸ A Bíróság (nagytanács) 2023. december 21-i ítélete. G. K. és társai elleni büntetőeljárás. Az Oberlandesgericht Wien (Ausztria) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-281/22. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2023:1018

⁴⁸⁹ C-281/22. sz. ügy. Főtanácsnok indítványa. 2023. június 22. 113.

⁴⁹⁰ Hans-Holger Herrfeld: *Efficiency contra legem? Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*. Eu crim. 2. 2023. 2023. július 25. 229-237.

nyomozási és vádhatósági rezsimet európai jogorvoslat nélkül.⁴⁹¹ A terhelti oldal Európai Unió Bírósága előtti jogorvoslati lehetősége az Európai Ügyészség eljárási aktusai kapcsán lényegében az előzetes döntéshozatali eljárásra korlátozódik. A nemzeti bíróságok felülvizsgálati hatásköre pedig nem teljeskörű, hiszen azt már az Európai Unió Bírósága 1987-es Foto-Frost ügyben⁴⁹² hozott ítélete óta tudjuk, hogy a nemzeti bíróságoknak nincs hatásköre a közösségi aktusokat érvénytelenné nyilvánítani.⁴⁹³

3.3.4. A bírósági felülvizsgálat rendszere a büntetőeljárás jogállamiságának kontextusában

Egyetérték az Európai Parlament jogalkotási eljárásban több alkalommal is kifejezésre juttatott azon álláspontjával, amely szerint a bírósági felülvizsgálat Európai Unió Bírósága általi gyakorolhatóságának 2017/1939 EU rendeletben megvalósult korlátozása sérti az Alapjogi Charta 47. cikkét⁴⁹⁴, amelyet véleményem szerint – a fentebb sorolt – praktikus szempontok sem írhatnak felül. Először is, a hatályos szabályozás bírósági felülvizsgálatra vonatkozó konstrukciójából fakadóan még az sem jelenthető ki, hogy a terhelt számára az Európai Ügyészség nyomozásában minden olyan döntéssel szemben elérhető a jogorvoslat, amely az ő eljárási sorsára nézve determináló jelentőségű (elérhetőség hiánya). Másodsor, hiányoznak az Alapjogi Charta 47. cikke kapcsán lefektetett hatékonysági feltételek. Az Európai Ügyészség nyomozása során az állandó tanácsban megszülető döntések érdemi felülvizsgálatát az általam bemutatott körülményekből kifolyólag egy tagállami bíróság nem tudja elvégezni. Ennek maga az uniós jogrend, valamint a tagállami bíróságok közjogi – alkotmányos – helyzete és nem utolsósorban a jogi értékeléshez szükséges információhiány az oka (érdemiség feltételeinek hiánya). Harmadszor, az előzetes döntéshozatali eljárásra utalás a már

⁴⁹¹ Mitsilegas 2021. i.m. 262.

⁴⁹² A Bíróság 1987. október 22.-i ítélete. Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Finanzgericht Hamburg - Németország. 314/85. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:1987:452

⁴⁹³ 314/85. sz. ügy. Ítélet. 20.

⁴⁹⁴ Az Európai Parlament 2014. március 12.-i állásfoglalása i.m. 5. vii.

ismertetett okok mentén nem vezet olyan kontradiktórus eljáráshoz, amelyben a terhelti oldal a fegyverek egyenlőségét szem előtt tartva alakító befolyást érhetne el. Hiányoznak tehát az adverzális eljárás feltételei. Ráadásul a terhelti oldal az uniós szerv terheltre közvetlen joghatással bíró eljárási döntéseivel szemben teljes bizonyossággal még ezt az indirekt jogorvoslati eszközt sem tudja igénybe venni, tekintve, hogy legfeljebb proponálhatja azt a döntéshozó tagállami bíróság előtt. Negyedszer, nincsenek lefektetve azok az eljárási természetű garanciális rendelkezések, amelyek a vádhatóság (itt nyomozóhatóság) önkorlátozását volnának hivatottak megteremteni annak érdekében, hogy megkönnyítsék a saját működési körében hozott döntéseinek terhelti támadhatóságát (pl. egységes indokolási kötelezettség előírása, a határozat tartalmi és formai elemeinek meghatározása stb.), amely a jogállami alapon működő ügyészi tevékenységet folytató szervek munkájának szabályozásában nélkülözhetetlen. Ez utóbbi szintén nem kerülhető ki a tagállami büntetőeljárás rezsimekre utalás útján, hiszen az Európai Ügyészség működése körében meghozott döntések tartalmi és formai elemeinek meghatározása és azok kiadmányozása egységesen, az Európai Ügyészség saját belső ügyrendje szerint történik.

A következőkben a terhelti jogok 2017/1939 EU rendeletben való szabályozását tekintem át.

3.4. A terhelti jogok szabályozásával kapcsolatos dilemmák

Az uniós jogalkotó rögzítette, hogy az Európai Ügyészségnek a nyomozásai és a vádhatósági eljárásai során a gyanúsítottal vagy vádlottal szemben a tisztességes eljárás követelménye – a jogszabály szóhasználata szerint „*fairness*” – alapján kell eljárnia.⁴⁹⁵ A tisztességes eljárás követelményekor a 2017/1939 EU rendelet hivatkozik az Alapjogi Charta 47. és 48. cikkeire:

⁴⁹⁵ 2017/1939 EU rendelet (65)

„Ez a rendelet megköveteli, hogy az Európai Ügyészség tiszteletben tartsa a Charta 47. és 48. cikkében rögzített, a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jogot, valamint az ártatlanság védelmét...”⁴⁹⁶

Egyébiránt a 2017/1939 EU rendelet 41. cikke szól a gyanúsítottak és vádlottak jogairól.

A 41. cikk (1) bekezdése szerint:

„Az Európai Ügyészség a tevékenysége során teljeskörűen tiszteletben tartja a gyanúsítottak és a vádlottak számára a Chartában biztosított jogokat, többek között a tisztességes eljáráshoz való jogot és a védelemhez való jogot.”⁴⁹⁷

Az uniós jogalkotó a 41. cikk (1) bekezdésében foglalt főszabályt azzal egészíti ki, hogy az Európai Ügyészség büntetőeljárásaiban érintett valamennyi gyanúsítottat és vádlottat megilletik legalább azok az eljárási jogok, amelyek az uniós jogban – többek között az általam már említett irányelvekben – kerültek meghatározásra.⁴⁹⁸ Végül hivatkozik a nemzeti jog által biztosított valamennyi eljárási jogra, amelyek szintén megilletik a gyanúsítottakat és vádlottakat.⁴⁹⁹ Ilyenformán a 41. cikkben a terhelti jogok háromrétegű garanciarendszerét látjuk kibontakozni, amelynek első rétegét az Alapjogi Chartának való megfelelés, a második rétegét a büntetőeljárás tárgyú uniós irányelvek, a harmadik rétegét pedig a nemzeti jogok képezik.

Dominik Brodowski a 2017/1939 EU rendelet kommentárjában a 41. cikkben foglalt rendelkezéseket együttesen úgy értelmezi, hogy azok azt szolgálják, hogy a terhelt pozíciója az Európai Ügyészség eljárásában általában véve ne legyen gyengébb, mint a tisztán nemzeti eljárásokban.⁵⁰⁰ A 41. cikk beemelése a rendeletbe Brodowski szerint hangsúlyozza, hogy a terhelt jogai erős rendszerszintű relevanciával bírnak az Európai Ügyészség modelljében, következésképpen a 2017/1939 EU rendelet rendelkezéseit sem

⁴⁹⁶ 2017/1939 EU rendelet (83)

⁴⁹⁷ 2017/1939 EU rendelet 41. cikk (1)

⁴⁹⁸ 2017/1939 EU rendelet 41. cikk (2)

⁴⁹⁹ 2017/1939 EU rendelet 41. cikk (3)

⁵⁰⁰ Herrnfeld, Brodowski, Burchard 2021 i.m. 383.

lehet e jogok érvényesülését sértő módon értelmezni.⁵⁰¹ Egyetértek Brodowski jogértelmezésével, ugyanis azzal, hogy az uniós jogalkotó a rendeletben kiindulási pontként tulajdonképpen megerősítette az általam korábban európai sztenderdként részeként körvonalazott normatömeget, sőt ezt az Alapjogi Charta kapcsán még fokozta is („*teljeskörűen tiszteletben tartja*”), igyekezett objektivizálni a terhelt Európai Ügyészség nyomozásában elfoglalt ideális helyzetére vonatkozó jogalkotói célkitűzést. Az alábbiakban néhány terhelti jog gyakorlati érvényesülésének példáján keresztül bizonyítom, hogy ez az objektivizálásra való törekvés utópia maradt, amelynek oka az Európai Ügyészség modelljében, eredendő oka pedig az európai büntetőjog integrációs skálán elfoglalt helyében – az önálló „európai büntetőeljárás jog” hiányában – keresendő. Ennek érdekében áttekintem a terhelt fogalma és a terhelti jogok szabályozása körüli kérdéseket, majd a fegyverek egyenlőségének követelményével (iratbetekintés, fordítás) és a hatékony büntetőjogi védelemmel foglalkozom.

3.4.1. A terhelti jogállás definiálatlansága

A 2017/1939 EU rendelet a terhelt (*defendant*) fogalmát mindösszesen háromszor használja, de anélkül, hogy megadná a terhelt pontos meghatározását. A terhelt mellett a rendeletben a gyanúsított (*suspect*) és a vádlott (*accused*) kifejezések jóval többször fordulnak elő, többnyire egymással összekapcsolva („*gyanúsított és/vagy vádlott*”), de van, ahol külön-külön. Előfordul olyan is, hogy egyetlen rendelkezésen belül mindhárom eljárásjogi pozíció nevesítésre kerül, a (67) bekezdésben például az uniós jogalkotó arról ír, hogy a terhelt jogainak lehető legnagyobb fokú védelme érdekében az Európai Ügyészség egy gyanúsított vagy vádlott ellen alapvetően csak egy nyomozást vagy vádhatósági eljárást indíthat.⁵⁰² A rendelet szövegezése alapján a terhelt természetes és jogi személy is lehet.⁵⁰³ Ahhoz, hogy a terhelti jogok fentebb említett, objektíven meghatározott katalógusának gyakorolhatósága a terhelt részére megnyíljon,

⁵⁰¹ U.o.

⁵⁰² 2017/1939 EU rendelet (67)

⁵⁰³ 2017/1939 EU rendelet 2. cikk

elsőként pontosan rögzíteni kellene, hogy az Európai Ügyészség nyomozásában ki és mikortól kerül ebbe a jogállásba, ugyanis a rendelet hatályos szövege alapján ez nem tisztázott.⁵⁰⁴ Elise Martin-Vignerte helyesen észleli, hogy az a tény, hogy a hiányos szabályozás következményeként az Európai Ügyészség különböző részes tagállamokban folytatott nyomozásainál a terhelték potenciálisan különböző időponttól kezdve gyakorolhatják a terhelti jogait, az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét veti fel, ami az EUMSZ 18. cikkében foglalt megkülönböztetés tilalmába ütközhet.⁵⁰⁵ Szemléltetésképpen, a francia büntetőeljárás jogban a gyanúsított jogállást az a személy szerzi meg, akivel szemben megalapozott okkal feltételezhető, hogy bűncselekményt követett el vagy ezt megkísérelte.⁵⁰⁶ Ehhez képest a portugál büntetőeljárás jog szerint akkor válhat valaki terheltté, ha vele szemben formálisan vádat emelnek, vagy vele szemben a vizsgálati szakasz megindítását büntetőeljárás keretei között kezdeményezték.⁵⁰⁷ Nyilvánvaló az a különbség, amellyel az Európai Ügyészség nyomozásában eljáró portugál, vagy francia delegált európai ügyészeknek szembesülniük kell, amikor a terheltté válás kérdésében határoznak.

Noha koncepcionális alapon érthető, hogy az uniós jogalkotó a terhelt fogalmának meghatározását egy eljárásjogi részletkérdésnek tekintette és ezért azt nemzeti szinten

⁵⁰⁴ Giulio Illuminati: Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO. In: Lorena Bachmaier Winter (szerk.): The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead. Springer. 2018. 179-199. 191.

⁵⁰⁵ Elise Martin-Vignerte: Procedural Safeguards in the EU and under the EPPO Regulation - A Focus on Cross-Border Investigation. Európai Jogakadémia. Előadás. Trier, Németország. 2020. február 6-7. https://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/320DT06/12_Martin_Vignerte_Procedural_Safeguards_320DT06.pdf (2024. május 15.)

⁵⁰⁶ Akila Taleb, Thomas Ahlstrand: The public Prosecutor, Its Role, Duties and Powers in the Pre-trial Stage of the Criminal Justice Process – A Comparative Study of the French and the Swedish Legal Systems. *Revue Internationale de Droit Pénal*. 82. 3. 2011. 523-540.

⁵⁰⁷ Portugália büntetőeljárás törvénye. Criminal Procedure Code of Portugal 1987, as amended 2015. Adopted by Decree-Law no. 78/87 of 17th February 1987. Article 57. 1. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/code_of_criminal_procedure_english.pdf (2024. május 15.)

kívánta kezelni. Azonban annak a kontextusában, hogy miközben a terhelt fogalmát meghagyta a nemzeti jogoknak, de bizonyos terhelti jogokat szupranacionális szintre emelt, a definíció hiánya már önmagában problémaként értékelhető, ugyanis a hatékony büntetőjogi védelem biztosítását hátráltatja. Az Európai Ügyészség működéséhez az önálló eljárási szabályrendszer szükségességét felismerő korábbi koncepciók, így a Corpus Juris és a modelljogszabály is éppen az előzőek miatt tartották elkerülhetetlennek a terhelt fogalmának meghatározását, továbbá az e jogálláshoz társuló eljárási jogok uniformizált katalógusának megadását. Az uniós jogalkotó végül az utóbbit sem vezette be koherens módon, mert a terhelti jogok tételes rögzítése helyett a fentebb említett háromrétegű garanciarendszert hozta létre, azonban ezzel pont, hogy a szándékolt hatás ellenkezőjét érte el és a terhelti jogok nem megerősödtek, hanem kiüresedtek.

3.4.2. A terhelti jogok szabályozási módszere és következményei

A terhelti jogállás kapcsán felvetett problémát tovább szélesítve a terhelti jogok körére, a hatályos konstrukcióból általánosságban következik, hogy az uniós jogalkotó nem tudott egyensúlyi állapotot teremteni a vádlói és a terhelti oldal jogai között. Giulio Illuminati ezt találóan úgy jellemezte, hogy miközben a hatékonyság jegyében a szupranacionális nyomozás bizonyos alapjait lefektették, a terheltet védő garanciák többnyire a nemzeti jogra maradtak.⁵⁰⁸ A minimumszabályozás elvéből következően nem került meghatározásra a terhelt jogainak azon egységes és egyenlő védelmi szintje, amelynek mindenképpen teljesülnie kellene az Európai Ügyészség nyomozásában.⁵⁰⁹ A terheltet védő jogi garanciák fragmentációjából fakadó kockázatot a határon átnyúló bűncselekmények nyomozásának elvi tanulsága kiválóan szemlélteti. A nemzeti büntetőeljárási rendszerek konstruálása során a jogalkotó az államon belüli működést tartotta szem előtt. A nemzeti dimenziót átlépve azonban a nemzeti keretek között – többnyire és elvben – működő szisztémák terheltet védő garanciarendszere megsérül és

⁵⁰⁸ Illuminati 2018 i.m. 179.

⁵⁰⁹ U.o. 190.

rések keletkeznek. Ezeket a réseket volna hivatott áthidalni az európai minimumszntenderdeket hordozó uniós jogszabálytömeg, azonban az a mai állapotában – vagy ha úgy tetszik, az integrációs skálán elfoglalt aktuális helyzete miatt – erre a célra még alkalmatlan. Ez a hiányosság ugyan már a tagállamok közötti bűnügyi együttműködés során szembe jön, de az Európai Ügyészség minden korábbinál élesebben hozza felszínre. Vânia Costa Ramos az így keletkező réseket rendszerhibaként (*systemic flaw*) írja le, amelyet a következő példával bizonyít.⁵¹⁰ A portugál büntetőeljárás jog szerint a nyomozóhatóság előtt tett tanúvallomás a bíróság előtt alapvetően nem használható fel, kivéve, ha ezzel az eljárás szereplői (a vádlói és a terhelti oldal, valamint, ha részt vesz az eljárásban, akkor a sértett) egyetértenek, vagy ha a bíróság kivételes esetben úgy dönt. Ennek az az oka, hogy a portugál jogalkotó mérsékeltnek tartja a tanúvallomások pontosságát és megbízhatóságát, mivel azok összefoglaló jellegűek és nem a tanú szóbeli közlését tartalmazzák, továbbá ezeket a tanú nem eskü alatt, vagy nem a terhelt és a védője jelenlétében teszi meg. Ha egy ilyen tanúvallomást más részes tagállamban használnak fel, onnantól kezdve az említett garanciák egyszerűen eltűnnek, hiszen ekkor a tanúvallomásra már csak, mint egy bizonyítási eszközre tekintenek, amelynek értékét a benne foglalt tartalom adja, a portugál büntetőeljárás jogban meglévő garanciák hozzákapcsolása nélkül.⁵¹¹ Egyébiránt itt is utalhatnánk a regresszivitásra, amelyet a bírósági felülvizsgálatról szóló alfejezetben már említettem és amelynek gyökere a kölcsönös bizalom elvéből fakadó vizsgálati tilalom fő szabályában (*rule of non-inquiry*) gyökerezik.⁵¹² A vizsgálati tilalom alapján a tagállamok igazságügyi hatóságai tartózkodnak attól, hogy a külföldi (kibocsátó) tagállam aktusait jogszerűségi és arányossági vizsgálatnak vessék alá, bízva a külföldi tagállam jogi garanciáinak megfelelésében.

Meglátásom szerint a felvázolt körülményeken a büntetőeljárás tárgyú irányelvek aligha változtatnak, mivel azok jogközelítési funkcióval bírnak a tagállamoknak hagyott mozgástérrel és akkor még nem beszéltünk a hibás vagy hiányos átültetés kockázatáról.

⁵¹⁰ Vânia Costa Ramos: The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence. *New Journal of European Criminal Law*. 14. 1. 2023. március 27. 43-70. 45.

⁵¹¹ U.o.

⁵¹² U.o.

Az irányelvek jogközelítési funkciójuk miatt nem teljes (*imperfecta*) normákat tartalmaznak, amelyek közül sok az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből átvett alapjogi tartalmú, elvi szintű részletezettséggel bíró megállapítás. Az irányelvek bizonyos rendelkezései precizitásának hiánya miatt már más szerzők is fogalmaztak meg aggályokat.⁵¹³ A 2013/48 EU irányelv például az 59 preambulumbekzdése mellett mindösszesen 13 érdemi rendelkezést tartalmaz, ráadásul helyenként a derogációra is lehetőséget ad. Nem céloz alulértékelni az irányelvek szerepét és nem gondolom, hogy azoknak semmiféle pozitív hatásuk ne volna a terhelti jogvédelem fokozására, mert kétségtelen, hogy van.⁵¹⁴ Ahogyan Mitsilegas és Giuffrida ezt véleményem szerint helytállóan konstatálják, az irányelveknek transzformatív hatásuk van és egy paradigmaváltást mutatnak, amelyben az egyének jogvédelme fokozatosan az uniós jog szintjére emelkedik.⁵¹⁵ Tagadhatatlan, hogy az irányelvek a terhelti jogok uniós szintű védelmét építik. Amit az értekezésben állítok az nem több annál, hogy ez a hatás önmagában nem elégséges egy „európai büntetőeljáráshoz” szükséges homogén és hatékony jogvédelmi konstrukció eléréséhez. Ehhez ráadásul hozzájön az is, hogy a büntetőeljárás tárgyú irányelvek által szabályozott területek nem fedik a büntetőeljárás során releváns terhelti jogok körének teljességét. Ezért fordulhat elő például, hogy a 2017/1939 EU rendelet még csak említést sem tesz a büntetőeljárás jogállami követelményrendszerének páneurópai körben elfogadott bizonyos kulcsösszetevőiről, így például a fegyverek egyenlőségének elvéről, amelynek hiányára az Európai Parlament szintén figyelmeztetett egy 2014-es állásfoglalásában.⁵¹⁶ Costa Ramos a terhelti jogok szabályozási konstrukciójával kapcsolatos észrevételeit az alábbiak szerint

⁵¹³ Silvia Allegranza, Valentina Covolo: The Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings: Status Quo Or Step Forward? In: Zlata Đurđević, Elizabeta Ivičević Karas: European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests. Croatian Association of European Criminal law. Zágráb. 2016. 42-51. 45.

⁵¹⁴ Debbie Sayers: Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in the European Union: Where does the Roadmap take Us? Human Rights Law Review. 14. 2014. 2014. október 7. 733-760.

⁵¹⁵ Valsamis Mitsilegas, Fabio Giuffrida: The European Public Prosecutor's Office and Human Rights. In: Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.H. Meij (szerk.): Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office. Springer Nature. Berlin. 2018. 59-98. 67.

⁵¹⁶ Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása i.m. 6. i.

foglalja össze, amelyek egyúttal magukban foglalják a szabályozási megoldás következményeit is. A szerző szerint:

- hiányzik a terheltet védő jogi garanciák homogén minimumszintje;
- hiányoznak az eljárási részletszabályok;
- az uniós és a nemzeti jogra történő kettős hivatkozási rendszer – a háromrétegű szerkezetben – kaotikus és komplex;
- a büntetőeljárás tárgyú irányelvek tagállami átültetése eltérő lehet, a terhelti jogok pedig végső soron ettől is függenek;
- a határon átnyúló bűncselekmények miatti nyomozásban több tagállam terheltet védő jogi garanciái egymástól különböző védelmi szintet jelenthetnek, amely regresszív hatást is eredményezhet.⁵¹⁷

A következőkben néhány konkrét terhelti jogon keresztül mutatom be, hogy a szabályozás absztrakt hiányosságainak milyen gyakorlati hatásai vannak a nyomozásokban.

3.4.2.1. A terhelt iratbetekintéshez való jogának érvényesülése

Az iratbetekintéshez való jog nélkülözhetetlen a terhelt védekezése szempontjából, mivel a vádhatóság rendelkezésére álló információk és bizonyítékok ismerete nélkül képtelen kialakítani a védelmi stratégiáját. Az iratbetekintéshez való jog a terhelti jogok, különösen a hatékony büntetőjogi védelemhez való jog gyakorlásának előfeltétele, hiszen még a védő is csak az ügy részleteinek ismeretében tudja az ügyfele érdekeit képviselni. Éppen ezért az iratbetekintést a nyomozás lehető legkorábbi szakaszától biztosítani kell a terhelti oldal részére.⁵¹⁸ A 2012/13 EU irányelv az ügy anyagaiba való

⁵¹⁷ Vânia Costa Ramos: Investigating and prosecuting offences affecting the EU financial interests - fundamental rights implications – the rights of suspects and accused in EPPO cases. Európai Jogakadémia. Előadás. Lisszabon. Centro de Estudos Judiciários. 2022. október 18.

⁵¹⁸ European Criminal Bar Association: Notes on the Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office. College Decision 003/2020. 2021. február 22. 4. https://www.ecba.org/extdocserv/projects/eppo/20210220_ECBAcomments_EPPO_internalrules.pdf (2024. május 20.)

betekintés jogáról akként rendelkezik, hogy azt a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alkalmazásakor az intézkedés elleni jogorvoslat gyakorlásához szükséges dokumentumok vonatkozásában haladéktalanul, egyébként a védelemhez való jog eredményes gyakorlásának lehetővé tételéhez kellő időben, de legkésőbb a vád tartalmának bírósághoz elbírálás céljából történő benyújtásakor kell biztosítani.⁵¹⁹ Ez lenne tehát az európai minimumsztdenderd, amely a gyakorlatban a következőképpen néz ki.

Ha az Európai Ügyészség nyomozást indít vagy él a saját hatáskörbe vonás jogával, akkor az ügyet kezelő delegált európai ügyésznek ügyiratot kell nyitnia.⁵²⁰ A nyomozás megindítását követően az Európai Ügyészség ügyviteli rendszerében (*Case Management System*, CMS) szereplő ügyvel kapcsolatos információk az ügyirat részévé válnak.⁵²¹ Az Európai Ügyészség nyomozásában a terhelt iratbetekintési jogának körében a következő területeken észlelhetők dilemmák: (1) az iratbetekintési jog megnyílásának időpontja, (2) az iratbetekintési jog terjedelme, (3) az iratbetekintésről szóló döntés és az ellene igénybe vehető jogorvoslat kérdésköre.

Az iratbetekintési jog kezdő időpontjára a 2017/1939 EU rendelet pontos előírást nem tartalmaz, ezért mindig annak a részes tagállamnak a joga az irányadó, amelyben a delegált európai ügyész a nyomozást folytatja. Itt először is a részes tagállamok iratbetekintésre vonatkozó jogainak töredezettsége miatt a terhelti jogállás kapcsán felvetetthez hasonló kihívással szembesülünk. Ha minden részes tagállam megfelelően implementálta volna a 2012/13 EU irányelvben foglaltakat, az irányelv által biztosított keretek között még ekkor igen széles mozgástér van arra, hogy a részes tagállamok pontosan az eljárás mely időpillanatától kezdve biztosítják az iratbetekintést. Jóllehet a megfelelő implementáció csak az ideális állapotot jelentené, mivel a valóságban a

⁵¹⁹ 2013/48 EU irányelv 2-3. cikk

⁵²⁰ 2017/1939 EU rendelet 45. cikk (1)

⁵²¹ U.o.

Bizottság értékelése szerint számos nehézség és megfelelési probléma tapasztalható a tagállamokban a 2012/13 EU irányelv átültetése során.⁵²²

Ami az iratbetekintési jog terjedelmét illeti, Margarete von Galen egy súlyos komplikációra mutat rá, ami abból fakad, hogy az Európai Ügyészségen egy nyomozásról két párhuzamosan létező ügyirat található.⁵²³ A nyomozás ún. fő ügyiratát az eljáró delegált európai ügyész kezeli a tagállamának jogával összhangban.⁵²⁴ Ehhez az ügyirathoz a terhelti oldal számára a hozzáférést az eljáró delegált európai ügyész a tagállama nemzeti joga szerint engedélyezheti.⁵²⁵ Van azonban egy második, ún. „központi ügyirat” is, amely az ügyviteli rendszerben tárolt információkat jelenti. A fő ügyirat tartalma nem feltétlenül kell, hogy azonos legyen a központi ügyiratéval, az eljáró delegált európai ügyésznek csak arról kell gondoskodnia, hogy az ügyviteli rendszerben található információk tartalma mindenkor tükrözze az fő ügyiratét („*the content of information in the case management system reflects at all times the case file*”).⁵²⁶ A rendelkezés a következőképpen olvasható:

„(3) Az Európai Ügyészség ügyviteli rendszerének ki kell terjednie az ügyiratokban szereplő, elektronikusan tárolható valamennyi információra és bizonyítékra annak érdekében, hogy a központi hivatal elláthassa az e rendelet szerinti feladatait. Az eljáró delegált európai ügyésznek gondoskodnia kell arról, hogy az ügyviteli rendszerben található információk tartalma mindenkor az ügyiratot tükrözze...”⁵²⁷

⁵²² A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, 2012. május 22-i 2012/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról. COM/2018/858 final. Brüsszel. 2018. december 18.

⁵²³ Margarete v. Galen 2021. október 2-án a CCBE előtt elhangzott Defence Issues in EPPO Proceedings témájú beszéde alapján.

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/SPEECHES/2021/EN_20211002_Defense-Issues-in-EPPO-Proceedings.pdf (2024. május 21.)

⁵²⁴ 2017/1939 EU rendelet 45. cikk (2)

⁵²⁵ U.o.

⁵²⁶ 2017/1939 EU rendelet 45. cikk (3)

⁵²⁷ U.o.

Von Galen mellett érvel, hogy amennyiben a fő ügyirat és a központi ügyirat tartalma között semmiféle eltérés nem volna, akkor semmi sem indokolná e kettőnek a külön kezelését a jogszabályban.⁵²⁸ A következő példa azt mutatja be, hogy előállhat olyan helyzet, hogy a terhelti oldal betekintési kérelmét a delegált európai ügyész elfogadja és lehetővé is teszi a fő ügyirat megismerését, aminek a tartalma viszont nem teljes.

Az Európai Ügyészség munkamegállapodást kötött olyan bűnüldöző szervekkel, mint például az OLAF.⁵²⁹ Ezek a szervek a nemzeti hatóságoktól függetlenül rendelkezhetnek információkkal, amelyek potenciálisan relevánsak lehetnek az Európai Ügyészség nyomozásában. A munkamegállapodás részét képezi, hogy az OLAF információátadással támogatja az Európai Ügyészség nyomozásait⁵³⁰ és ezért hozzáférést kap az ügyviteli rendszerhez.⁵³¹ Ebből kifolyólag az OLAF egy nyomozás központi ügyiratához információt továbbíthat olyan módon, hogy az nem válik a delegált európai ügyésznél kezelt fő ügyirat részévé. A 2017/1939 EU rendeletben nincs semmiféle rendelkezés arról, hogy az ügyviteli rendszerben található információk, azaz a központi ügyirat hozzáférhető-e a védelem számára és ha igen, akkor milyen feltételekkel. Az ügyviteli rendszerhez való hozzáférésről szóló 46. cikk kizárólag az európai főügyésznek, az európai főügyész helyetteseinek, a többi európai ügyésznek és a delegált európai ügyészeknek a hozzáférést részletezi, illetőleg deklarálja, hogy az Eljárási Szabályzatban kell meghatározni a betekintési jogra vonatkozó többi szabályt.⁵³²

⁵²⁸ Margarete v. Galen 2021. i.m.

⁵²⁹ Munkamegállapodás az Európai Csalás Elleni Hivatal ("OLAF") és az Európai Ügyészség között ("EPPO"). Luxembourg. 2021. július 5. https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf (2024. május 22.)

⁵³⁰ Udvarhelyi Bence: Az OLAF és az Európai Ügyészség szerepe az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. *Ügyészek Lapja*. 29. 4. 2022. 5-25.

⁵³¹ A 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.). 2020. december 28. HL L 437. 12g. cikk (2)

⁵³² 2017/1939 EU rendelet 46. cikk

Ugyanakkor az Eljárási Szabályzat ügyviteli rendszerhez való hozzáférési jogra vonatkozó szabályai sem tartalmazzak semmit a terhelti oldal hozzáféréséről.⁵³³

A harmadik probléma a betekintési kérelem benyújtásakor követendő eljárás restanciájából fakad, ugyanis sem a 2017/1939 EU rendelet, sem pedig az Eljárási Szabályzat nem szól a terhelti oldal ilyen tárgyú megkereséseinek követendő eljárásról, ideértve a betekintési kérelmet esetlegesen elutasító döntés során igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket.⁵³⁴ A hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy a terhelti oldal betekintési kérelméről és annak terjedelméről – azaz arról, hogy pontosan mely információkra van szükség a hatékony büntetőjogi védelemhez – a szupranacionális vádhatóság döntsön. Az értekezés korábbi fejezetében vizsgált korlátozott jogorvoslati eszköztáron túl, semmilyen többletjoga nincs a terhelti oldalnak egy betekintést esetlegesen megtagadó döntéssel szemben. Ha a betekintési kérelem a központi ügyiratra irányul, akkor az interakció a terhelti oldal és az uniós szerv között közvetlenül bonyolódik, a nemzeti jognak ebben a relációban nincsen és nem is lehet szerepe.

3.4.2.2. A fordításhoz való jog

Az Európai Ügyészség nyomozásaiban a tolmácsolási és fordítási kérdések rendezése elkerülhetetlen, amelynek kettős (egy belső és egy külső) dimenziója van. A belső dimenzió a nyomozás irányításakor érdekes, ide sorolható a delegált európai ügyészek és az Európai Ügyészség központi szintje közötti operatív kommunikáció, a belső működéséhez szükséges fordítások, például amiket az állandó tanács számára készítenek stb. A jelen alfejezetben nem erre, hanem az Európai Ügyészség nyomozásában a terhelt védekezéséhez szükséges tolmácsolás és fordítás sajátosságaira, vagyis a külső dimenzióra térek ki.

A tolmácsolás és fordítás kapcsán többnyire az eddigiekben bemutatott gyökérokokból fakadó problémákkal találjuk szemben magunkat. A minimumszabályok meghatározása céljából e tárgykörben is elfogadtak irányelvet, de a 2010/64 EU irányelv nem elégséges

⁵³³ Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata 61. cikk

⁵³⁴ Margarete v. Galen 2021. i.m.

az Európai Ügyészség nyomozásában a terheltek közötti egyenlő bánásmód garantálásához. A tolmácsolás és fordítás jogának megnyílása szorosan összefügg az érintett terheltté válásának időpontjával. A 2010/64 EU irányelv nem küszöböli ki a terheltté válás időpontjának különbözőségét és azt, hogy a részes tagállamokban jelentős eltérések mutatkoznak a fordítandó információk körére vonatkozóan. Utóbbi kapcsán már az ECBA is kifejezte a fenntartását, amiért az uniós jogalkotó nem rögzítette azoknak az esszenciális dokumentumoknak a körét, amelyeknek a fordítása mindenképpen szükséges az Európai Ügyészség nyomozásában ahhoz, hogy a terhelt a jogaival élhessen.⁵³⁵ Különösen annak ismeretében, hogy az esszenciális dokumentumok tagállami jogokban meghatározott köre is igen eltérő.⁵³⁶ Ezen alapvetően a 2010/64 EU irányelv sem változtat. Noha ez lényeges iratnak minősíti a szabadságelvonásról szóló határozatokat, a vádat, a vádiratot, és bármely ítéletet, egyebekben az irányelv is úgy szól, hogy a tagállami hatóságok határozhatják meg, hogy egy-egy ügyben bármely más irat lényeges-e.⁵³⁷

A tolmácsolás és fordítás jogának teljeskörű érvényesülését gátló további kockázatok adódnak az Európai Ügyészség nyomozásainak jellegzetességéből. Ilyen kockázat állhat elő, amikor a határon átnyúló bűncselekmény miatti nyomozásban egy intézkedést az eljáró delegált európai ügyész tagállamától eltérő részes tagállamban kell végrehajtani. Az eljáró delegált európai ügyész a segítséget nyújtó delegált európai ügyész részére kell, hogy bocsássa az intézkedés elvégzéséhez szükséges dokumentumokat. Könnyen elképzelhető, hogy egy uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmény miatti gyanúsítottként történő kihallgatáshoz a segítséget nyújtó delegált európai ügyész részére meg kell küldeni azokat a már beszerzett bizonyítékokat, amiket a gyanúsított elé kell tární. Az ilyen bizonyítékok – a bűncselekmény jellegéhez igazodóan akár jelentős mennyiségű számviteli bizonylatok, könyvelési dokumentumok, cégiratok stb. – gyanúsított nyelvére történő lefordítása sok időt vesz igénybe és számottevő eljárási költséget keletkeztet. A nyomozás időtartamának elhúzódása ezért egy olyan valós

⁵³⁵ ECBA. College Decision 003/2020. 2021. február 22. 6-8.

⁵³⁶ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: Rights of suspected and accused persons across the EU: translation, interpretation and information. Luxembourg. 2016. 35-41.

⁵³⁷ 2010/64 EU irányelv 3. cikk (2)-(3)

lehetőség, amellyel amellet, hogy a védői oldal foglalkozott⁵³⁸, minden bizonnyal az Európai Ügyészség is számolt. Ez lehet az eredete az Eljárási Szabályzat fordításról szóló rendelkezéseibe beépített sürgős fordítási módozat alkalmazására való utalásnak.⁵³⁹ Ez azonban önmagában még nem jelent garanciát az eljárás elhúzódásának elkerülésére.

Az eljárás elhúzódása mellett a felmerülő többletköltségek viselésének kötelezettsége sincs rendezve. A terheltnek – az értekezésben bemutatott okok miatt – aligha van bármilyen befolyása arra, hogy mi legyen az eljáró fórum és így az eljárás nyelve. A 2017/1939 EU rendelet az Európai Ügyészség költségviselését írja elő az operatív kiadások tekintetében.⁵⁴⁰ Operatív kiadásnak minősül a delegált európai ügyész által e tevékenysége során felmerült releváns kiadása, azonban az illetékes nemzeti hatóság által végzett nyomozási cselekményekkel kapcsolatos költségek már főszabály szerint nem sorolhatók az operatív kiadások közé.⁵⁴¹ Ez azonban csak a főszabály, mert a rendelet lehetőséget ad arra, hogy egyedi mérlegelés alapján a nyomozási és vádhatósági tevékenységekkel kapcsolatos bizonyos költségek az operatív kiadások közé sorolhatók legyenek, ehhez viszont a delegált európai ügyésznek az állandó tanáccsal egyeztetést kell lefolytatnia.⁵⁴² Elvben tehát átterhelhető az Európai Ügyészségre az abból fakadó többletköltség, hogy az ügyet az Európai Ügyészség nyomozza. Aggályos volna viszont, ha egy eljárás megszűnésekor a terheltnek (elítéltnak) azért kellene a tisztán nemzeti büntetőügyben elítélt terheltnek képest – lényegében az anyanyelvhasználathoz való jogának gyakorlása miatt – bűnügyi többletköltséget viselnie, mert az ügyében a tagállami hatóság helyett – általa előre nem látható és nem opponálható módon – az övétől különböző részes tagállamban található delegált európai ügyész járt el.

⁵³⁸ Margarete v. Galen 2021. i.m.

⁵³⁹ Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata 3. cikk (1)

⁵⁴⁰ 2017/1939 EU rendelet 91. cikk (4)

⁵⁴¹ 2017/1939 EU rendelet 91. cikk (5)

⁵⁴² 2017/1939 EU rendelet 91. cikk (6)

3.4.2.3. A hatékony büntetőjogi védelem ellátásának nehézségei az Európai Ügyészség nyomozásaiban

Egyes szerzők a védelem ellátása során a védő által nyújtott jogi segítséget reaktív és proaktív kategóriába sorolják.⁵⁴³ A reaktív védelem körébe tartozik mások mellett az egyes nyomozási cselekményeken, különösen a terhelti kihallgatásokon történő védői részvétel, a hatóság terhelt által sérelmezett határozatainak a védő közreműködésével történő megtámadása stb. A proaktív védelem ezzel szemben magában foglalja a konkrét nyomozási cselekményt megelőzően végzett előzetes tájékozódást és információgyűjtést a védelmi stratégia felépítése érdekében. Ennek alapvető része az iratbetekintés, de szélesebb kört is felölelhet, például amikor a védő saját maga gyűjt információt a terhelt védelmében. Egyes tagállamokban, például Olaszországban, a büntetőeljárás jog a védőt kvázi nyomozási jogkörökkel ruházza fel, amelyre ún. védelmi nyomozásként hivatkozunk (*defence investigations*).⁵⁴⁴

A 2017/1939 EU rendelet nem csak a terhelt, de a védő fogalmával és jogállásával is adós maradt, valójában semmilyen rendelkezést nem tartalmaz a védőre vonatkozóan⁵⁴⁵, ahogyan teljes mértékben hallgat a védelem szempontjából kulcsfontosságú kérdésekről, úgy mint az egyes nyomozási cselekményeken való védői részvétel rendjéről, a védői iratbetekintéshez való jog szabályairól, a tanúk védői kikérdezésének lehetőségéről, a beadványtétel jogáról, valamint a terhelt és a védő közötti kommunikáció bizalmosságáról (a védői titokról), holott ezek közvetlenül realizálódhatnak a terhelt és a Európai Ügyészség között a nemzeti hatóságok részvétele, vagy közbeiktatása nélkül. Az Eljárási Szabályzat sem tartalmaz rendelkezéseket például az állandó tanácsok, az európai ügyészek és a védő közötti kapcsolattartásra. A nyomozási cselekményeken való védői részvétel uniformizált előírásainak hiánya, sőt önmagában az olyan lényegi

⁵⁴³ Vânia Costa Ramos, Michiel Luchtman, Geanina Munteanu: Improving Defence Rights. *Eucrim*. 3. 2020. 2020. december 15. 230-248.

⁵⁴⁴ Olaszország büntetőeljárás kódexe. VI. bis. Védelmi nyomozások. <https://www.legal-tools.org/doc/aee4e8/> (2024. május 26.)

⁵⁴⁵ ECBA. College Decision 003/2020. 2021. február 22.

definícióknak a mellőzése, hogy ki járhat el védőként az eljárásban, súlyos zavarokhoz vezet.

A védői jogok szabályozásának elmaradása nem csak a terhelt érdekei, hanem az eljárás integritása felől is felvethető. Az uniós jogalkotó például az eljárási összeférhetlenség bejelentését csak az Európai Ügyészség oldaláról kezeli, szót sem ejt arról, hogy a terhelti oldal, különösen a védő milyen módon és milyen eljárásban indítványozhatja az ügyet felügyelő európai ügyész kizárását.⁵⁴⁶

A védelem ellátása körében is vannak olyan specifikumok, amelyek kifejezetten az Európai Ügyészség nyomozásainak sajátosságaiból fakadnak. Az Európai Ügyészség nyomozásai rendszerint komplex gazdasági bűncselekményekre irányulnak, amelyekkel az elkövetők jelentős vagyoni hátrányt okoztak és ezért többnyire súlyos büntetéssel fenyegetettek. Ehhez hozzájön még, hogy a tényállások gyakran határon átnyúlók, több tagállamot – így nyelvterületet és jogrendszert – érintenek. Ezek miatt az ECBA korábban amellet érvelt, hogy egyenesen kötelezővé kellene tenni a védői részvételt, ha az Európai Ügyészség nyomoz.⁵⁴⁷ Az ECBA véleménye, hogy csak a megfelelően kvalifikált ügyvédek alkalmasak az Európai Ügyészség nyomozásaiban a védelem ellátására.⁵⁴⁸ Ezzel a szervezet egy érdekes vitát nyit meg, még hozzá, hogy kell-e speciális védői kompetencia az Európai Ügyészség előtti védői fellépéshez. Meggyőződésem, hogy igen, azonban erre majd a következő fejezetben, az „Eurodefensor” intézményének tárgyalásakor térek vissza.

Az Európai Ügyészség határon átnyúló bűncselekmények miatt folytatott nyomozásában a tagállamok jogrendszerei közötti különbség a hatékony büntetőjogi védelem biztosítását nehezíti. Az „A” részes tagállambeli terhelt által meghatalmazott „A” részes tagállambeli védő a „B” részes tagállam delegált európai ügyésze előtt és a „B” részes tagállam büntetőeljárás joga szerint folytatott nyomozásban önmaga képtelen a védelem érdekeit képviselni, ezért a szerepe legfeljebb arra korlátozódik, hogy a terheltnek „B”

⁵⁴⁶ 2017/1939 EU rendelet 12. cikk (2)

⁵⁴⁷ European Criminal Bar Association: Cornerstones for a Draft Regulation on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office (“Eppo”) in Accordance with Article 86 Par. 1–3 Tfeu. *New Journal of European Criminal Law*. 4. 1-2. 2013. március 1.

⁵⁴⁸ U.o.

részes tagállambeli védőt szervezzen. Ez az ún. kettős védelem (*dual defence*) klasszikus kérdésköre, amellyel az uniós büntető igazságügyi együttműködés az európai elfogatóparancs szabályozása kapcsán már szembesült. A 2013/48 EU irányelv az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban kötelezi a végrehajtó tagállam hatóságát, hogy a szabadságelvonás megkezdését követően tájékoztassa a keresett személyt arról, hogy jogában áll ügyvédet megbízni a kibocsátó tagállamban. A kibocsátó tagállam ügyvédjének szerepe abban áll, hogy segítséget nyújtson a végrehajtó tagállam ügyvédjének azáltal, hogy információkkal és tanácsokkal látja el annak érdekében, hogy a keresett személy számára lehetővé tegyék az európai elfogatóparancssal kapcsolatos jogainak gyakorlását.⁵⁴⁹ Amennyiben a keresett személy élni kíván a kibocsátó tagállamban ügyvéd megbízásának jogával, a végrehajtó tagállam illetékes hatósága mihamarabb értesíti erről a kibocsátó tagállam illetékes hatóságát.⁵⁵⁰ Ezt egészítette ki a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről szóló irányelv⁵⁵¹ azon rendelkezése, amely szerint a kibocsátó tagállam biztosítja, hogy azokat a keresett személyeket, akik európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárás hatálya alatt állnak és élnek a kibocsátó tagállambeli – a végrehajtó tagállambeli ügyvédet segítő – ügyvéd megbízásához való jogukkal, megillessen a kibocsátó tagállamban a költségmentesség a végrehajtó tagállamban lefolytatandó ilyen eljárások céljából, ha ez az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételének biztosításához szükséges.⁵⁵² Az Európai Ügyészség vonatkozásában az európai elfogatóparancsnál sokkal hangsúlyosabban kerül elő a kettős védelem problematikája, de az uniós jogalkotó nem vállalkozott ennek kezelésére a 2017/1939 EU rendeletben. Ugyanakkor itt a terhelt még a nemzeti jogokban sem bízhat, mert a tagállami jogrendszerek többnyire nem tartalmazzak a határon átnyúló nyomozásokra nézve a

⁵⁴⁹ 2013/48 EU irányelv 10. cikk (4)

⁵⁵⁰ 2013/48 EU irányelv 10. cikk (5)

⁵⁵¹ A büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1919 irányelve (2016. október 26.). 2016. november 4. HL L 297

⁵⁵² 2016/1919 EU irányelv 5. cikk (2)

terheltet támogató garanciális rendelkezéseket.⁵⁵³ A hiányos szabályozás a terhelt hatékony büntetőjogi védelemhez való jogának gyakorlását azért nehezíti, mert egyfelől a védelem megszervezése is jóval bonyolultabb, mint a tisztán tagállami eljárásban, másfelől ez számottevő többletköltséget igényel. Természetesen ilyenkor felvethető, hogy az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményt elkövető terheltnek előzetesen számolnia kell azzal, hogy ez súlyosabb következményeket von maga után, mint egy „hagyományos” bűncselekmény elkövetése. Ez a felvetés három okból aggályos. Először is, a nyomozási szakaszban még egyáltalán nem biztos, hogy a terhelt valóban elkövette a bűncselekményt (*praesumptio innocentiae*), másodsor a korábban említett bizonytalansági tényezők miatt még egy hozzáértő számára sem előrelátható, hogy mikor lép be az Európai Ügyészség a nyomozásba, illetve harmadszor, a terhelt hatékony büntetőjogi védelemhez való joga nem függhet az általa elkövetett bűncselekmény súlyától.

A kettős védelem mellett, az Európai Ügyészség nyomozásának szabályozásában a védelmi nyomozás jogintézményének megfelelő elhelyezése sem megoldott. Costa Ramos helyesen mutatja be azt a szerteágazó gyakorlatot, hogy amíg bizonyos tagállamokban a védelmi nyomozás teljesen elfogadott, addig másutt a védő ilyen irányú proaktivizmusa még jogellenesnek is minősülhet.⁵⁵⁴ Nem egységes, hogy a védő jogai kiterjednek-e annak az indítványozására, hogy a nyomozóhatóság milyen bizonyítékot szerezzen be, például kit hallgasson ki tanúként. Ez akár odáig vezethet, hogy az Európai Ügyészség határon átnyúló bűncselekmény miatti nyomozásában az „A” részes tagállamban az ottani jog szerint fellépő védő által előterjesztett bizonyíték „B” részes tagállam joga alapján jogellenesnek minősül, ezért nem lesz felhasználható.

3.4.3. A terhelti jogok szabályozásával kapcsolatos dilemmák a büntetőeljárás jogállamiságának kontextusában

⁵⁵³ Costa Ramos 2023. i.m. 46.

⁵⁵⁴ Costa Ramos 2023. i.m. 52-54.

Az Európai Ügyészség nyomozására kialakított uniós szabályozásnak több pontja sem éri el az értekezés második fejezetében felvázolt jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjét. A fentiek eklatáns példái annak, hogy az iratbetekintés, a tolmácsolás és fordítás, valamint a hatékony büntetőjogi védelemhez való jog érvényesülése kapcsán igen sok „szürke zóna” található az alkalmazandó uniós jogban, ráadásul a nemzeti jogoktól sem várható a joghézagok kitöltése. Az értekezés második fejezetében hivatkozott Coëme és társai kontra Belgium ítéletből kiderül, hogy az eljárási szabályokban felmerülő joghézagok és az egyértelműség hiánya leginkább a védelmet sérthetik. Azok a szabályozási konstrukcióra visszavezethető hiányosságok, amelyeket az értekezés harmadik fejezetében bemutattam, leginkább az alábbi három területen maradnak el a második fejezetben felvázolt európai sztenderd által megkövetelt minimumszintektől.

Elsőként, a terhelti jogállás megszerzésének pontos időpontja meghatározhatóságának a bizonytalansága okoz gondot. Ahogy korábban idéztem, az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint az érintett nem attól kezdve szerzi meg a terhelti jogállást, amikortól ezt az adott jog formálisan hozzárendeli, hanem amikortól a nemzeti hatóság részéről felmerül az alapos gyanú, hogy az érintett részt vett a bűncselekményben. Az Európai Ügyészség nyomozásakor viszont ez az alapos gyanú nem a nemzeti hatóság, hanem az Európai Ügyészség előtt merül fel, ennek pedig számos következménye van, amelyek közül talán a legfontosabb a 2017/1939 EU rendeletben rögzített terhelti jogok gyakorolhatóságának a megnyílása. A korábbi konstrukciók szerzői éppen ezért dolgozták ki a terhelti jogállás tartalmát, hogy ne lehessen kétséges az, hogy az Európai Ügyészség szempontjából mikortól minősül valaki terheltnek. A jelenlegi modell azzal, hogy elmulasztja megadni a terhelt fogalmát és ezen keresztül a jogállás kezdetének pontos időpontját azt a kockázatot vállalja, hogy a tagállami jogrendszereknek megfelelően egyazon nyomozásban akár teljesen különböző időponttól gyakorolhatók a terhelti jogok, amelyet tovább nehezít a fórumválasztás miatt a nyomozásra irányadó jogrendek változtatásának elvi lehetősége.

Másodikként, az ügyiratokhoz való hozzáférés garanciarendszere hiányos. A hatályos szabályozás nem tud megfelelni a Beraru kontra Románia ügyben megfogalmazott, a terhelt ügyiratokhoz történő korlátlan hozzáférést meg szabó követelménynek. Az

Emberi Jogok Európai Bírósága több ügyében is finomította az iratbetekintéskor figyelembe veendő körülményeket. E körben figyelmet szentelt az ügy komplexitásának, a terhelt eljárás nyelvére és a jogrendszerre vonatkozó ismeretének stb. Az Európai Ügyészség nyomozásainak korábban bemutatott differencia specifikái miatt abból kell kiindulnunk, hogy a terhelt érdekvégyesítési képessége itt jóval nehezkesebb egy tisztán tagállami nyomozáshoz képest. Ehhez képest nem csak az e jog gyakorlását könnyítő garanciális klauzulák hiányoznak a vonatkozó uniós jogból, de önmagában véve az iratbetekintés bárminemű rendezése is. A Beuze kontra Belgium ügy megállapításai szerint az eljárás tisztességességét aláásó korlátozás lehet, amennyiben az ügyvéd az ügyiratokhoz való hozzáférés tekintetében már a nyomozás alatt nehézségekkel szembesül. Az iratbetekintés szabályozásának szerves részét kell, hogy képezze (1) a megnyílás időpontja, (2) a jog terjedelme, valamint (3) a megtagadás esetén a terhelti oldal rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek. Az első pont a terhelti jogállás megszerzésével függ össze, így erre külön itt már nem térek ki. A második pont kapcsán lényeges, hogy az Európai Ügyészség nyomozásában az ügyiratot – ahogy azt fentebb bemutattam – az Európai Ügyészség kezeli, tartalmát, összeállítását szintén az uniós szerv végzi. Az értekezésben bemutatott párhuzamos iratkezelés kockázatát az európai ügyvédi érdekképviseleti szervezet is észlelte,⁵⁵⁵ azonban a problémakört annak egy másik aspektusából világította meg, nevezetesen, hogy az uniós jogszabályok nélkülöznek mindenféle garanciális rendelkezést és kontrolling mechanizmusra történő utalást – például bizonyos időközönként előírt adatszinkronizálási kötelezettség előírását stb. – amelyek azt a célt szolgálnák, hogy az ügyviteli rendszer és a fő ügyirat tartalma megfelelő időben korreláljon egymással.⁵⁵⁶ A CCBE ennél jóval tovább ment és az „elektronikus fegyverek egyenlősége” elvének jegyében azt javasolta, hogy a védő a delegált európai ügyészével azonos digitális hozzáférést kaphasson az ügyviteli rendszerhez. Habár állásponatom szerint a CCBE ezen felvetése talán egy kissé túlzó, a garanciális rendelkezések hiányával kapcsolatos meglátásaikat korrektnek tartom. Úgy vélem, hogy az iratbetekintés terjedelmének a

⁵⁵⁵ CCBE statement on defence issues and procedural rights in EPPO proceedings. 2021. i.m.

⁵⁵⁶ U.o.

meghatározására (azaz az esszenciális iratok körének tételes felsorolására) az uniós jogban lenne szükség, amely az Európai Ügyészség és a terhelt viszonylatában a fegyverek egyenlőségének az elvét szolgáló fontos kritérium. A harmadik pont tekintetében szintén kétséges, hogy megfelel-e a büntetőeljárás jogállami követelményeinek az a megoldás, amely egyfelől az Európai Ügyészségnek egyoldalú döntésétől teszi függővé az iratbetekintési jog gyakorolhatóságát, másfelől teljes mértékben hallgat az iratbetekintési jog megtagadása esetén a terhelti oldal által igénybe vehető jogorvoslatról. Az Európai Ügyészség által kezelt központi ügyirat tartalmára vonatkozó betekintési kérelem a terhelti oldal és az uniós szerv közötti közvetlen kapcsolatot keletkeztet. Ahogyan említettem, a 2012/13 EU irányelvben az uniós jogalkotó ugyan megengedi az iratokba történő betekintés megtagadását, viszont csak azzal a feltétellel, hogy a megtagadó határozat bírósági felülvizsgálat tárgyát kell, hogy képezze. Ráadásul a terheltnek és a védőjének garantálja a jogorvoslathoz való jogot, ha az illetékes hatóság elmulasztja, vagy megtagadja az irányelv szerinti tájékoztatás megadását. Az Emberi Jogok Európai Bírósága *Natunen kontra Finnország* ügyben⁵⁵⁷ azt állapította meg, hogy nem felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének az olyan eljárás, amelyben a nyomozóhatóság akár önállóan, akár az ügyészséggel együttműködésben anélkül értékelheti, hogy az ügyről való tájékoztatás során melyek a releváns bizonyítékok, hogy a terhelti oldal részére ehhez bármiféle eljárási garancia társulna.⁵⁵⁸ Félő, hogy a 2017/1939 EU rendelet pontosan egy ilyen helyzet kialakulásával fenyegetne akkor, amikor a terhelti oldal kifejezetten a központi ügyiratba kívánna betekinteni.

Harmadikként, a fordításhoz való jog terén hiányoznak azok a többletgaranciák, amelyek a terheltet az egyenlő bánásmód követelményének sérülésétől, illetve a nyomozás időtartamának túlzott elhúzódásától védnék. Az Európai Ügyészség működése körében keletkező és az ügyirat részét képező döntések, az adminisztratív iratok fordítása, valamint a fordítás megfelelőségének ellenőrzése olyan kérdések,

⁵⁵⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága. 21022/04. számú kérelem. *Natunen kontra Finnország* ügy. Ítélet. Strasbourg. 2009. március 31.

⁵⁵⁸ *Natunen kontra Finnország* ügy. Ítélet. 47.

amelyek rendezésére nem került sor a 2017/1939 EU rendeletben, ami terhelti érdeksérelemmel járhat.

Negyedikként, a hatékony büntetőjogi védelemhez való jog és az Európai Ügyészség jogosítványai között az egyensúlytalanság állapota áll fenn. A terhelt védekezési képességének biztosítása mind az ügy, mind pedig a szupranacionális elemekkel tarkított nyomozás összetettsége okán ésszerű többletgaranciákat kívánna meg. Az Európai Ügyészség szabályozási konstrukciójának értekezésben vizsgált területein a terhelti oldal legfeljebb minimális alakító hatást képes a nyomozás menetére kifejteni. Ez a nyomozás során – a fórumválasztás, a bírósági felülvizsgálat kérdéskörén túl – általában véve fakad a védelem indítványtételi és észrevételezési jogából, egészen pontosan annak hiányából. Az Európai Ügyészség és a védő közötti intézményes kapcsolattartás rendezése, a védelmi nyomozás és a kettős védelem helyzeteinek kezelése, az uniós tisztviselők – európai ügyészek – összeférhetetlenségére vonatkozó védői bejelentés elintézése nélkül a 2017/1939 EU rendelet nyomozási rendelkezései nem kellően kiegyensúlyozottak. Ebből következik, hogy a terhelti oldal – itt különösen a védő – jogilag szabályozott módon az Európai Ügyészséggel kizárólag a tagállami büntetőeljárás rezsim alatt, az uniós szervet és annak tisztviselőit – a valóságtól eltérően – mintegy a tagállami hatóság részének tekintve, az adott tagállami jogrendszerből fakadó potenciális korlátozások mellett képes interakcióba lépni, amely az eljárási mozgásterének olyan jelentős beszűkülését eredményezi, ami a tisztességes egyensúly hátrányára történő megbontásához vezet.

3.5. A harmadik fejezet következtetései: A jogállami büntetőeljárás egyes európai követelményeinek érvényesülése az Európai Ügyészség nyomozásainak hatályos konstrukciójában

A harmadik fejezetben az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó hatályos szabályozást tekintettem át koncepcionális megközelítésben és egy-egy konkrét jogintézmény vonatkozásában. A nyomozás megindításának előfeltétele a hatáskörgyakorlásról szóló döntés meghozatala. A terhelt nyomozás során elfoglalt

pozícióját alapvetően determinálja, ha aközött kell választani, hogy egy bűncselekmény nyomozása tagállami keretek között történjen, vagy azt egy uniós szerv részben az uniós jog által meghatározott módon végezze. A terhelre az volna a legkevésbé sérelmes, ha számára bizonyosan előrelátható volna, hogy mikor fogatosítja az uniós szerv a nyomozást. Az Európai Ügyészségre vonatkozó kezdeti koncepciókban a kizárólagos hatáskörgyakorlás miatt ez lényegében adott volt. A 2017/1939 EU rendelet elsőbbségi hatáskörgyakorlási megoldása viszont jogbiztonsági kockázatot vet fel, amelyet a terhelt oldalán semmilyen kiegyensúlyozó mechanizmus nem csökkent.

Az Európai Ügyészség nyomozás-irányítási rendszerének súlyponti aktorai az állandó tanácsok. Az állandó tanácsok a konkrét nyomozásban a terhelt, mint harmadik személy jogi helyzetét alapvetően meghatározó döntéseket hozhatnak anélkül, hogy a terhelti oldalnak erre bármilyen előzetes (indítványtételi), közbenő (beadványtételi), vagy reaktív (jogorvoslati) ráhatása volna. E döntések közül a legdrasztikusabbnak talán a határon átnyúló bűncselekmény miatti nyomozásoknál az eljáró fórum kiválasztása bizonyul.

A hatáskörgyakorlásról és a fórumválasztásról szóló döntéseket természetükből fakadóan csakis egy független és szupranacionális bírói testület lenne képes hatékonyan felülvizsgálni. A korábbi koncepciókkal szemben a 2017/1939 EU rendelet a terhelt számára ilyen jogorvoslati jogot nem biztosít. Az Európai Unió Bíróságának az Európai Ügyészség nyomozásában gyakorolható jogköreit az uniós jogalkotó – főleg a korábbi javaslatok tükrében – „megcsönkította”. Következésképpen a terheltnek a luxemburgi fórum előtti közvetlen keresetindítási joga a nyomozási döntéseket illetően nincsen, holott megfelelne az ehhez szükséges és az EUMSZ által megkövetelt feltételeknek. Az előzetes döntéshozatali eljárás annak közvetettsége okán nem tekinthető valódi és hatékony jogorvoslatnak. A nemzeti bíróságok, amelyek jelenleg a bírósági felülvizsgálat legfontosabb intézményei, az uniós szintű és uniós jog alapján hozott, adott esetben több tagállam jogát érintő döntések korlátlan és hatékony felülvizsgálatára nem alkalmasak.

A terhelti jogok körénél az uniós jogalkotó a nemzeti és uniós alapvető jogi vívmányokra utaló normákat fogadott el. A nemzeti jogra utaló réteg a jogegységesítés hiányában töredezett, ami miatt a határon átnyúló bűncselekmények nyomozásában a

terhelt alapvető jogait érintő regresszív hatás alakulhat ki. Az uniós jogi réteg pedig szabályozási hézagokat tartalmaz, nem adaptálódott egy konkrét büntetőeljárás precíziós igényéhez. Ezeket a jogállamiságra gyakorolt következményeiket az iratbetekintéshez, a fordításhoz és a hatékony büntetőjogi védelem ellátásához való jog példáján keresztül mutattam be.

Az értekezés nem teljeskörű, mivel elsősorban terjedelmi okok miatt sok egyéb kérdést nem tudtam megvizsgálni. Nem foglalkoztam részletesebben a bizonyítékok elfogadhatóságával, a *ne bis in idem* elvének érvényesülésével, az adatvédelmi aggályokkal, ahogyan az Európai Ügyészség nyomozásában felmerülő jó néhány más kritikus területtel sem, amelyek elemzésére bízatom a kutatótársaimat, remélve, hogy az értekezés hasznos gondolatébresztővé válhat számukra.

Az általam kiválasztott és a harmadik fejezetben részletezett főbb jogintézmények szabályozásában rejlő kockázatokat a második fejezetben keretezett európai küszöbszinttel összevetve így is több jogállamisági defektust azonosítani tudtam. A hatáskörgyakorlás körüli jogbiztonságot veszélyeztető körülmények, a fórumválasztás kapcsán fennálló forum shopping veszélye, a terhelt hatékony jogorvoslati jogának, valamint az egyes terhelti jogoknak a korlátozottsága ütköznek a fegyverek egyenlőségének és a tisztességes eljárásnak az elveivel, amelyek a jogállami büntetőeljárás legfontosabb követelményei.

3.6. Az értekezés hipotéziseinek igazolása

Az első hipotézisem, hogy a 2017/1939 EU rendeletnek az Európai Ügyészség nyomozásaiban alkalmazandó, bizonyos eljárási természetű rendelkezései normatívan üres fogalmakat használnak, nem részletezettek, továbbá hiányzik a terhelti jogok homogén katalógusa.

A harmadik fejezetben bizonyítottam, hogy több elemi eljárásjogi fogalom (pl. a terhelt, a védő stb.) definíciója hiányzik. Ha az Európai Ügyészség nyomozásai teljes mértékben és tisztán a tagállami jogokon alapulnának, akkor ez kevésbé volna kifogásolható. Azonban annak kontextusában, hogy az Európai Ügyészség tényleges közhatalommal

rendelkezik és a nyomozásokban ügydöntő határozatokat hozhat, amelyek függetlenek a részes tagállamoktól, valamint a 2017/1939 EU rendelet maga is szabályozása alá vonja a nyomozás bizonyos részleteit, az eljárási fogalmak abszenciája már szembetűnő. A terhelti jogok körénél bizonyítottam, hogy azok rendeletbeli szabályozási módja nem homogén, mivel a tagállami töredezettséget nem hidalja át egy tisztán európai természetű nyomozásban. Ez a megoldás viszont együtt jár azzal, hogy a terhelti jogok néhol az európai sztenderd küszöbszintje alá süllyednek. Ez kettő ok miatt lehetséges. Egyrészt azért, mert az „európai büntetőeljárásban” az uniós jogalkotó hallgatása miatt nincsenek garantálva még azok a jogok sem, amelyek a terheltet a tisztán tagállami keretek között bizonyosan megilletnék. Másrészt a regresszív hatás miatt. Ezeket a kedvezőtlen körülményeket az első fejezetben bemutatott némely koncepciókban kezelni tudták, aminek a legegyszerűbb módja az Európai Ügyészség nyomozására egy önálló, a tagállamokétól teljesen autonóm, közös eljárásjogi szabályrendszer elfogadásának a terve volt, saját fogalomkészlettel, a terhelti jogok halmazával és szupranacionális bírósági felülvizsgálattal. Az önálló eljárásjogi szabályrendszer terhelti jogainak halmaza akként applanálhatta volna a tagállami különbségeket, ha a kiindulási pontokként az európai küszöbszint legmagasabb referenciaértékeire tekint. Az első hipotézist tehát igazolni tudtam.

A második hipotézis szerint a 2017/1939 EU rendeletben az Európai Ügyészség hatáskörgyakorlására és a fórumválasztásra vonatkozó szabályokban nincs biztosítva a terhelt jogorvoslathoz való joga. Az Európai Ügyészség határon átnyúló ügyben folytatott nyomozásaiban nehézségekbe ütközik a terhelt hatékony büntetőjogi védelme. Előző okokból kifolyólag az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó uniós jog a maga teljességében nem felel meg a jogbiztonság és a fegyverek egyenlősége elveinek, amelyek a jogállami büntetőeljárás alapvető követelményei az Európai Unióban.

A 2017/1939 EU rendelet jogorvoslati architektúrájának bemutatásán keresztül, különösen a bírósági felülvizsgálati módok elemzésével bizonyítottam, hogy a terheltnek még akkor sem áll rendelkezésére valódi jogorvoslatot eredményező olyan eszköz, amellyel az uniós szerv hatáskörgyakorlásról és/vagy a fórumválasztásról hozott egyoldalú döntését támadhatná, ha ezek valamelyike/mindegyike a lényeges jogi érdekét

közvetlenül sérti. A határon átnyúló ügyek kapcsán alátámasztottam, hogy a büntetőjogi védelem megszervezése a tagállami nyomozásban szükséges védelemhez képest, a terhelt kivülálló okok miatt és úgy követel meg többlet-erőfeszítéseket, hogy ezt a terhelt nem láthatja előre, felkészülni nem tud rá és ebben őt semmilyen uniós kompenzációs szisztéma nem támogatja. A hatáskörgyakorlás és a fórumválasztás körében a 2017/1939 EU rendelet nem teremt világos helyzetet, a terhelti oldal a jogszabály és a tényállás teljes ismeretében sem képes arra, hogy előre láthassa, hogy az ügyben mikor kerül az uniós szerv elé a nyomozás és a határon átnyúló bűncselekmény miatti nyomozásnál melyik lesz az eljáró fórum. Az állandó tanácsnak joga van arra, hogy az eljáró fórumot akár a nyomozás alatt a 2017/1939 EU rendelet normavilágosság követelményeinek meg nem felelő rendelkezései alapján, majdhogynem diszkrecionális alapon változtassa meg úgy, hogy ez ellen a terhelti oldalnak valós jogorvoslati lehetősége nincs. Az a szabályozás, amely akár csak elviekben lehetőséget enged a gyakorlatnak, nem felel meg a fegyverek egyenlősége elvének. Ezek a nyomozási szakaszban feltárt sérülékenységek kulminálnak és tovagyrűző (*spillover*) hatást váltanak ki, amely mintegy dominó-effektusként hatva visszaveti más konkrét terhelti jogok (például a hatékony büntetőjogi védelemhez való jog), a nyomozás egészét nézve pedig a tisztességes eljárás elvének az érvényesülését. A tisztességes eljárás elvének teljeskörű tiszteletben tartása, a védelemhez való jog, a bírósági felülvizsgálat korlátlanlansága, a jogbiztonság külön-külön is a jogállami büntetőeljárás *conditio sine qua non*jai, a jelen szabályozási feltételek mellett ezek megsértésének a kockázata reális és mérhető. Mindezek pedig igazolják a második hipotézist.

A harmadik hipotézis szerint az előző kettő hipotézisben megfogalmazott problémák nem a 2017/1939 EU rendelet kodifikációs mulasztásaira vezethetők vissza, ezáltal jogalkotási eszközökkel nem háríthatók el, a legfőbb oki tényező az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó szabályrendszer jogegységesítés és a jogközelítés stádiumai közötti megrekedése, ami csak (jog)politikai úton orvosolható.

A harmadik hipotézis igazolása a legnehezebb, továbbá ezt szánom az értekezés legfontosabb tudományos novumának, ugyanis a jelenlegi ismereteim szerint az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó szabályrendszer jogállamisági értékelését az európai

büntetőjogi integráció fejlettségi fokának összefüggésében más szerzők korábban még nem végezték el. Ennek a hipotézisnek az igazolásához a harmadik fejezetet nem csak a második, hanem az első fejezettel is ütköztetni kell, ezért itt az előzőekhez képest némileg hosszabb okfejtést találhatók.

Az érvelést onnan indítom, hogy elkerülhetők volnának-e azok a jogállamisági problémák, amelyekre a harmadik fejezetben rámutattam. Álláspontom szerint igen. A kérdés az, hogy hogyan. Ez elméletben nagyon egyszerűen megválaszolható. Egy ideális konstrukcióban az Európai Ügyészség nyomozásának egységes eljárásrendjében pontos – értelemszerűen európai, tehát a tagállami jogrendektől autonóm – definíciója volna az alapvető büntetőeljárás jogi szereplőknek és jogintézményeknek. Emellett a vertikális és horizontális kollízió előfordulásakor adott volna egy szupranacionális fórum korlátlan jogorvoslati hatásköre. Az eljárás jogállamiságának garanciarendszere, kiváltképpen a terhelti jogok katalógusa minden részében elérné a közös európai sztenderd által meghatározott védelmi szintet. Ez a tagállamok alapjogvédelmében fennálló különbözőségeket „felfelé” egyenlítően ki, vagyis a terhelt javára, méghozzá úgy, hogy az aktuális küszöbértéket mindig a legmagasabb kritérium jelölné ki. Ezáltal az Európai Ügyészség európai természetű nyomozásai valójában egy európai szintű jogállamisági küszöb („mérce”) kifejezőivé válnának. Ebben a modellben az Európai Ügyészség nyomozásához egy önálló, a tagállamok jogától elkülönülő, arra csak a legminimálisabb körben visszautaló eljárásrendre volna szükség, amely az Unió területén – pontosabban az Európai Ügyészség illetékességi területén – egységesen alkalmazandó. Ebben semmi újdonság nincs, ez lett volna a Corpus Jurisban megfogalmazott európai jogi terület. Alighanem, ez volna az „európai büntetőeljárás jog”. Az „európai büntetőeljárás” és az „európai büntetőeljárás jog” szóösszetételeket az értekezésben következetesen idézőjelben használtam. Ennek az oka, hogy ezek létezése ma még csak fikció. Az „európai büntetőeljárás jog”, vagyis az ilyen (európai és eljárásjogi) természetű normák köre most még kényelmesen elfér az európai büntetőjog fogalmi keretében, jóllehet érezhetően egyre nagyobb szeletet vindikál magának belőle. A Corpus Juris által megkezdett irány tehát egy európai jogi terület, azon belül „központi” uniós eljárási rezsím („európai büntetőeljárás jog”) – ez lett volna egyébként maga a Corpus Juris második része – felé mutatott, s magában foglalta az emelt szintű jogvédelmi

garanciákat. Ez a mai állapot szerint talán utópisztikusnak tűnő kép teljes jogegységesítést feltételezhetett. Itt emlékeztetnék Mireille Delmas-Marty értekezés elején idézett gondolatára, amely szerint az uniós pénzügyi érdekek védelme érdekében elképzelhetőnek tartotta a büntetőjogi tárgyú jogegységesítést. Már csak az a kérdés maradt megválaszolatlan, hogy ha ennyire egyszerű a „képlet”, ahogy fentebb tűnik, akkor ez miért nem tudott megvalósulni, pontosabban az uniós jogalkotó miért nem így valósította meg az Európai Ügyészséget. Véleményem szerint azért, mert az integráció fejlődése megelőzte önmagát. Bóka János az Unió önmeghatározásához fűzött megállapításában kiemeli, hogy az európai integráció mindig bizonyos célkitűzések megvalósítását tartotta az elsődleges céljának, azoknak megfelelően alakította az integrációs intézményeit. Az európai integráció motorjai (a Bizottság, az Európai Parlament, akadémiai körök és föderális gondolkodók) teljes erőbedobással dolgoztak az uniós vádhatóság elméleti megkonstruálásán. A racionális alapon megfogalmazott eszközökkel és célokkal a tagállamok is egyetértettek, azonban még nem álltak készen olyan mértékű szuverenitás-önkorlátozásra, amelyet az „európai büntetőeljárás jog” igényelt volna. A cél megvalósítása érdekében a folyamat szereplői elkezdtek „kompromisszumos kiskapukat” nyitogatni azért, hogy az Európai Ügyészség minimális beavatkozással valósulhasson meg. Ez köszön vissza a Corpus Jurist követően közzétett összes kulcsfontosságú javaslatból, egy kivételével. A modelljogszabály kísérletet tett arra, hogy visszaterelje az Európai Ügyészségről folyó diskurzust az eredeti mederbe, feltehetőleg felismerve azt a kockázatot, hogy másképpen a bűnüldözés-centrikus attitűdöt kiegyensúlyozó, alapjogi szempontból kívánatos európai mérce nem érhető el. A jogegységesítés azonban még ekkor is túl korainak bizonyult. A 2013. évi javaslat, ami a jogalkotási folyamat kiindulópontját képezte, már újra a minimumszabályozás elvére helyezkedett és még csak innen indult az „alkudozás”. Az uniós alkufolyamatok többnyire működő eszköztára – jogszabály-tervezetek szövegének „felpuhítása”, a fordulatok kiüresítése, homályos megfogalmazások szövegbe építése, vitás rendelkezések törlése, a hatáskörök „tologatása” – itt is bevetésre került. Egyetlen dolgot azonban figyelmen kívül hagytak. Ez a gyakorlat nehezen fér össze a büntetőjog – és a büntetőeljárás jog – zárt logikára építő, dogmatikus természetével. A sajátos jogpolitikai csapdahelyzetet jól mutatják az Európai Parlament állásfoglalásai,

amelyekben az integráció-párti intézmény maga kongatja a vészharangot, miután maga is érzékelte a büntetőeljárás európai sztenderdjében történő visszaesés veszélyét. A végeredményt még így sem sikerült elkerülni, a cél ez esetben nem az eszközt, hanem a módot írta felül. Hack Péter általános érvényű nézete szerint optimális helyzetben az eljárási jogszabályok meghatározzák a büntető igazságszolgáltatás szervezeti rendjét, kijelölik azt a módot, ahogyan az eljárásokat le kell folytatni és szabályozzák az eljáró szervek jogait és kötelezettségeit. Hack véleménye, hogy a jogalkotó először az eljárási jogszabályt kell, hogy megalkossa, majd ezután alakítja ki azt a szervezetrendszer, amely az eljárási rendet hatékonyan tudja működtetni.⁵⁵⁹ A 2017/1939 EU rendelet elfogadásának időpontjában az „európai büntetőeljárás jog” egészen egyszerűen még nem volt azon a fejlettségi szinten, hogy egy „európai nyomozás” precíz szabályozási igényét teljesítse. Magyarán szólva, nem volt olyan eljárási jogszabály, amihez a szervezetrendszer adekvát módon lehetett volna alakítani.

Ez az oka annak, hogy ez értekezésben bemutatott jogállamisági hiányosságokat miért lehetetlen pusztán kodifikációs módszerekkel orvosolni. Ehhez az uniós jogalkotótól, amelynek része a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács, olyan szintű elkötelezettségre lenne szükség, amely a jog kereteit bőven meghaladja. A tagállamok erre a 2017/1939 EU rendelet elfogadásának időpontjában még bizonyosan nem álltak készen. A közös cél érdekében viszont képesek voltak megfizetni azt az árat, hogy más területen – a büntetőeljárások jogállamiságában, legalábbis időlegesen – visszaessen az integráció fejlődése. E körben figyelemreméltónak tartom az Európai Unió Bíróságának az értekezésben már hivatkozott, az Európai Ügyészség működésével kapcsolatos első ügyében adott főtanácsnoki indítványának rendelkezéseit. Tamara Čapeta a 113. pontban úgy fogalmazott, hogy az Európai Ügyészségről szóló rendelet nagymértékben garantálja az alapvető jogok védelmét. Igaz, hogy bizonyos helyzetekben és egyes tagállamok szempontjából ez az egyéni jogok korábbi védelmi szintjének csökkenéséhez vezethet. A harmonizáció ugyanis elkerülhetetlenül az alapvető jogok védelmének gyengüléséhez vezet a magasabb védelmi szinttel rendelkező tagállamokban, kivéve, ha

⁵⁵⁹ Hack 2008 i.m.

a legmagasabb szintet fogadják el közös szabályként.⁵⁶⁰ A 114. pontban a főtanácsnok az előzőeket egyetlen metajurisztikus gondolattal egészíti ki:

„114. Ez azonban a közös jövő építésének ára.”⁵⁶¹

Álláspontom szerint a főtanácsnok – talán a szándékán kívül – hibátlan pontossággal tapintott rá arra, ami mellett az előzőekben hosszasan érveltem.

Az európai büntetőjog a fejlődése következő szakaszához ért, ez pedig az önálló „európai büntetőeljárás jog” megszületése, amely most még a harmonizációs fázisban van (irányelvek elfogadása, bírói aktivizmus általi jogfejlesztés stb.). Az értekezésben vázolt dilemmák maradéktalan kiküszöbölése jogegységesítés útján valósulhat meg. Ezért is gondolom azt, hogy a fentebb bemutatott hiányosságok nem róhatók fel a kodifikátornak, aki egy politikailag determinált mozgástérben a rendelkezésére álló eszközök alkalmazásával a lehető leghasználhatóbb szabályozás kidolgozására törekedett. Ennél tovább azonban már nem tudott menni, mert az irányok koncepcionális szintű megadása a (jog)politika feladata. Ezért úgy vélem, hogy a feltárt hiányosságok orvoslására a részes tagállamok politikai szándéka mentén kerülhet sor, amely igazolja a harmadik hipotézist.

4. „Gyógyíthatatlan beteg?” A jogállami működés helyreállításának lehetőségei az Európai Ügyészség nyomozásaiban

Az értekezés eddigi fejezeteiben, elsőként retrospektív vizsgálatnak vettem alá az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó korai elgondolásokat, másodikként felvázoltam a jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjét, kidomborítva a nyomozás során lényeges küszöbszinteket. Harmadikként részletesen elemeztem a 2017/1939 EU rendelet hatályos, az Európai Ügyészség nyomozására vonatkozó rendelkezéseit,

⁵⁶⁰ C-281/22. sz. ügy. Főtanácsnok indítványa. 2023. június 22. 113.

⁵⁶¹ C-281/22. sz. ügy. Főtanácsnok indítványa. 2023. június 22. 114.

amelyeket ütköztettem a korábbi konstrukciókkal és értékeltem a jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjének elérését gátló körülményeket.

A negyedik fejezet idősíkja a jövőre tolódik, ami nem azt jelenti, hogy a továbbiakban hiányoznak majd az eredeti elgondolásokra és a hatályos szabályokra történő hivatkozások. Éppen ellenkezőleg, úgy vélem, hogy a prospektív szemléletmódú negyedik fejezet megállapításai képesek erősíteni az értekezés egészének eszmefuttatását. A negyedik fejezetben azt veszem számításba, hogy az Európai Ügyészség hatályos nyomozási konstrukcióját meghatározó *status quo*-ban való elmozdulás milyen scenáriók mentén reális, milyen tényezők befolyásolják az egyes scenáriók bekövetkezési valószínűségét és – ami minden bizonnyal a legfontosabb –, hogy az egyes scenárióknak milyen hatása lehet a jogállami követelményekre. Némileg leegyszerűsítve, három lehetséges jogpolitikai kimenetellel számolok, amelyek gyökeresen változtathatnák meg az Európai Ügyészség mostani nyomozási konstrukcióját és benne a jogállami büntetőeljárás garanciának rendszerét.

4.1. Kilátások a 2017/1939 EU rendelet felülvizsgálatára – korlátozott lehetőségek a kodifikációs megoldásokra

Az értekezésben is bemutatott dilemmák kiküszöbölésének az első és talán a legkézenfekvőbbnek tűnő megoldása a 2017/1939 EU rendelet felülvizsgálata és a problémás részeknek az uniós jogalkotó általi „újrainvitása” volna. Logikusnak tűnhet, hogy ha a jogalkotás folyamán hiba csúszott a gépezetbe, akkor azt részben jogelméleti, részben pedig a jogalkalmazás alatt szerzett gyakorlati tapasztalatok alapján orvosolja a jogalkotó. Az uniós jogalkotó ún. felülvizsgálati záradékot épített a 2017/1939 EU rendelet szövegébe, amely szerint a Bizottság legkésőbb öt évvel az általa az Európai Ügyészség működésének megkezdésére megállapított időpontot követően, majd azt követően ötévente a 2017/1939 EU rendelet végrehajtásáról és hatásáról, valamint az Európai Ügyészségnek és munkamódszereinek hatékonyságáról és eredményességéről értékelést készítet és nyújt be. A Bizottság az értékelő jelentést és az azzal kapcsolatos következtetéseit megküldi az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a nemzeti

parlamenteknek, valamint közzé is teszi azt.⁵⁶² A Bizottság végrehajtási határozatában az Európai Ügyészség működése megkezdésének kezdő időpontjaként hivatalosan 2021. június 1. napját jelölte meg.⁵⁶³ Ez azt jelenti, hogy a hatályos uniós jog felülvizsgálatára legkésőbb 2026. június 1. napjáig kell, hogy sor kerüljön. A felülvizsgálatot követően a Bizottság jogalkotási javaslatot nyújt be, ha megállapítása szerint az Európai Ügyészség létrehozásával, feladatkörével vagy a tevékenységeire – többek között a határokon átnyúló nyomozásaira – alkalmazandó eljárásokkal kapcsolatban kiegészítő, vagy részletesebb szabályokra van szükség.⁵⁶⁴

Az értekezésben taglalt dilemmák azonban aligha volnának kiküszöbölhetők kizárólag a 2017/1939 EU rendelet módosításával. Az értekezésben rávilágítottam ugyan olyan „taktikai” hiányosságokra, amelyek valamelyest kezelhetőek volnának a 2017/1939 EU rendelet módosításával, amilyen például az iratbetekintéshez való jog gyakorlása. Az iratbetekintés terjedelmének pontos meghatározása, a fő ügyiratra és a központi ügyiratra való kiterjesztése, valamint a betekintés technikainak tűnő részleteinek lefektetése előrelépés volna, amely feltehetőleg a tagállamok oldaláról sem váltana ki ellenkezést. Hasonló beavatkozási pontok találhatóak a fordításhoz való jog kapcsán, például a költségviselés témájában. Ugyanakkor még a taktikai hiányosságok orvoslásánál is makacs akadályba ütközik a jogalkotó, ha a probléma gyökere a terhelti jogállás, vagy annak kezdeti időpontjának a hiányából fakad. Ennél ugyanis már egyes büntetőeljárás jogi alapfogalmak meghatározását kellene uniós szintre emelni, amely rögtön kivezet a kodifikációs dimenzióból. A büntetőeljárás jogban alkalmazott alapfogalmak európai szintű meghatározása egyenértékű az „európai büntetőeljárás jog” létrehozásával, amely az integrációs skálán történő előre mozdulást, azaz progressziót feltételez.

A „stratégiai” hiányosságok ugyanezen az alapon, ráadásul még összetettebb kihívást hordoznak. Egyfelől a hatáskörgyakorlás és a fórumválasztás során potenciálisan felmerülő terhelti érdeksérelemnél a jogorvoslathoz való jog garantálása, másfelől a

⁵⁶² 2017/1939 EU rendelet 119. cikk (1)

⁵⁶³ Az Európai Ügyészség nyomozati és vádhatósági feladatai ellátásának kezdőnapja megállapításáról szóló, a Bizottság (EU) végrehajtási határozata (2021. május 25.). 2021. május 28. HL L 188

⁵⁶⁴ 2017/1939 EU rendelet 119. cikk (2)

hatékony bírósági felülvizsgálat garantálása a nyomozás során (például a terhelti oldal állandó tanács döntésével szemben gyakorolható megtámadási jogának létrehozása) a 2017/1939 EU rendelet jogorvoslati konstrukciójának teljes újragondolását, valamint az uniós intézményi feltételek megteremtését – szupranacionális fórum hatáskörrel történő felruházása – igénylik. A hatékony büntetőjogi védelemhez való jog biztosítása, azonkívül a fegyverek egyenlősége elvének helyreállítása a határon átnyúló nyomozásokban szintén olyan uniós szintű többlétszabályozást kívánnak, amelyek jócskán túlmutatnak a 2017/1939 EU rendelet felülvizsgálati körén, sőt még az Unió alkotmányos berendezkedésének átformálását is szükségessé tehetik. Vervaele például amellet érvelt, hogy a fórumválasztást az EUMSZ 86. cikkében⁵⁶⁵ kellene szabályozni. Vervaele szerint a hatáskörgyakorlási elsőbbségi szabályok (*concentration priority rules*) lefektetésének, valamint azon kritériumok kibontásának is a 86. cikkben volna helye, amelyek a kiegyensúlyozott és teljeskörűen megindokolt fórumválasztási döntésekhez vezetnek. Hozzátette, hogy elkerülhetetlen biztosítani a terhelti oldal számára ezeknek a döntéseknek Európai Unió Bírósága előtti megtámadási lehetőségét. A megtámadás célja az észszerűség hiányának tesztelése (*reasonableness test*) volna, mivel Vervaele szerint itt nem az alkalmazandó jog előreláthatóságát kell megmérletetni. A bírósági felülvizsgálat által megteremtett jogi elszámoltathatóság (*justiciability*) azt biztosítja, hogy az Európai Ügyészség megfelelően élt a mérlegelési jogkörével és azt nem önkényesen gyakorolta.⁵⁶⁶

A fentiek alapján úgy gondolom, hogy ha az Európai Ügyészség nyomozásait szabályozó uniós jogba történő beavatkozás lehetőségét mindössze a 2017/1939 EU rendelet módosítására szűkítenénk, akkor ez nem volna elegendő a jogállami büntetőeljárás európai sztenderdjének eléréséhez, mivel képtelen orvosolni azokat a hiányosságokat, amelyek az európai büntetőjog integrációs skálán elfoglalt helyére vezethetők vissza.

⁵⁶⁵ Az EUMSZ 86. cikke az Európai Ügyészség létrehozásának elsődleges uniós jogi bázisa, valamint rögzíti az Európai Ügyészség hatáskörét, annak kiterjesztési lehetőségét stb.

⁵⁶⁶ Vervaele 2013. i.m. 179-184.

4.2. Visszalépés a kollegiális modell felé – Eurojust 2.0

Mielőtt az integrációs skálán történő progresszió kérdésével foglalkoznánk, azelőtt – a teljesség igénye végett – ki kell, hogy térjek az integrációs skálán történő regresszió esetleges velejáróira. Meggyőződésem, hogy ez a forgatókönyv igen spekulatív, a bekövetkezési valószínűsége pedig jóval alacsonyabb az előrehaladáséhoz képest. Az esélylatolgatás ugyan nem célja az értekezésnek, de az imént megfogalmazott állításhoz magyarázatként hozzá kell tennem, hogy azt az európai integrációra általában jellemző és majdhogynem nyilvánvalónak tekinthető politikai és jogi trend empirikus észlelésére alapoztam, amelyre az értekezés bevezető fejezeteiben már utaltam.

Kétségtelen azonban, hogy az Európai Ügyészség nyomozásának szabályozását illetően az értekezésben feltárt kockázatok kiküszöbölhetőek volnának úgy is, hogy az integrációs skálán bekövetkezett megrekedést egy, a „másik” irányú elmozdulás szüntetné meg. Ezért itt röviden azt vizsgálom, hogy milyen hatásai lennének egy ilyen visszalépésnek. A hatások elképzeléséhez célszerű visszatekinteni az Európai Ügyészség mai konstrukciójának körvonalazódását megelőző időszakra, azon belül a Corpus Juris megszületése utáni, de még a 2013. évi javaslat előtti intervallumra.

A 2008-ban aláírt Lisszaboni Szerződés volt az, amelyik megteremtette az Európai Ügyészség létrehozásának elsődleges uniós jogi jogalapját. Az EUMSZ rögzítette, hogy

„Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre.”⁵⁶⁷

Az Eurojust és az Európai Ügyészség története már az Eurojust 2002-es létrehozatalától kezdve szorosan összefonódott egymással. Az Eurojustot eredetileg a tagállami hatóságok közötti nyomozások és büntetőeljárások összehangolásának ösztönzése céljából állították fel, azért, hogy fejlessze a tagállamok közötti együttműködést és

⁵⁶⁷ EUMSZ 86. cikk (1)

ezáltal hatékonyabbá tegye a nyomozásokat és a büntetőeljárásokat.⁵⁶⁸ Az Eurojust kezdeti mandátuma semmiféle kötelező érvényű hatáskört nem foglalt magába, így a bűnüldözési ügynökség nyomozások megindításáról sem dönthetett. Az Eurojust működésének megkezdését követően rendre visszatérő gondolat volt, hogy valamilyen formában az Eurojust bázisán, annak átalakításával, a hatásköreinek kiterjesztésével hozzák létre az európai vádhatóságot, vagy akár maga az Eurojust legyen az, amelyik ezt a szerepet betölti. Ezek mögött az ötletelések mögött politikai, jogi és praktikus okok húzódtak, amelyeknek az értekezésben való túlzott részletezésére nem vállalkozom.

Annyit mindenesetre szükséges megemlíteni ezekről a mögöttes okokról, hogy leginkább az uniós büntető igazságügyi együttműködés mélységével függtek össze, vagyis az európai büntetőjog integrációs skálán rendszerszinten elfoglalt helyével. Az 1999-ben megrendezett tamperei uniós csúcstalálkozó⁵⁶⁹ óta az uniós büntető igazságügyi együttműködés (ezen belül természetesen az európai büntetőjog) vezérlőelve és egyben a legfontosabb „drive” ugyanis a kölcsönös elismerés elve (*principle of mutual recognition*) volt. Jörg Monar szabatosan mutatja be, hogy ekkoriban az Európai Ügyészségre többen olyan nívumként tekintettek, amelynek rendszerváltó erővel bíró hatása lesz és az Amerikai Egyesült Államokéhoz hasonló föderális büntető igazságügyi rendszer kialakulásának irányába történő elmozdulást vált ki. Ez szükségessé tenné például a büntetőeljárás szabályok divergenciájának elhárítását, egyszóval, teljes mértékben elavulttá tenné a minimumharmonizáció elvén alapuló szemléletet.⁵⁷⁰ Monar úgy értékelte, hogy az EUMSz Eurojustról szóló 85. cikke és az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló 86. cikke lehetőséget teremtettek az uniós büntető igazságügyi rendszerben az integráció [az értekezés szóhasználatában:

⁵⁶⁸ A bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló, a Tanács 2002/187/IB határozata (2002. február 28.). 2002. március 6. L 63/1. 3. cikk

⁵⁶⁹ Európai Bizottság Bel- és Igazságügyi Főigazgatóság: Tampere European Council: Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs. Tájékoztató adatlap. 2003. https://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (2024. június 25.)

⁵⁷⁰ Jörg 2013. i.m. 352.

jogegységesítés] felé történő döntő elmozdulásra, és nem férhet kétség ahhoz, hogy az Európai Ügyészség egy jelentős lépés a föderális büntető igazságügyi rendszer felé.⁵⁷¹ Az Európai Ügyészségnek az Eurojusttal valamilyen formában összekapcsolódó megvalósíthatóságára több különböző elképzelés is napvilágot látott. Ezeknek a modelljeit a Bizottság sematikusán, a lényegi vonásaik mentén csoportosította a 2013. évi javaslat mellé készített hatástanulmányában.⁵⁷² A dokumentumban a szerzők az Európai Ügyészség megvalósíthatóságával összefüggésben felmerült valamennyi szakpolitikai lehetőséget mérlegelték a következők szerint:

- (1) a létrehozást megelőző status quo fenntartása;
- (2) kizárólag nem szabályozási (*non-regulatory*) beavatkozások;
- (3) az Eurojust hatáskörének megerősítése;
- (4) a. az Európai Ügyészség Eurojuston belüli létrehozása;
b. az Európai Ügyészség kollegiális testületként történő létrehozása;
c. hierarchikus felépítésű decentralizált Európai Ügyészség létrehozása;
d. hierarchikus felépítésű centralizált Európai Ügyészség létrehozása.⁵⁷³

A fenti lehetőségek közül az első kettővel nem foglalkozunk.

A harmadik pontban jegyzett opció szerint az Eurojust részére hatáskört biztosítottak volna az Unióban nyomozások megindítására olyan módon, hogy magának az Eurojustnak és a nemzeti tagoknak is joguk lett volna utasítást adni, hogy a tagállami ügyészségek nyomozzanak és vádat emeljenek. Ugyanakkor sem az Eurojust, sem pedig a nemzeti tagok nem irányíthaták volna magát a nyomozást és a vádemelést, azokat teljes mértékben a nemzeti hatóságok végezték volna a tagállami belső jogaik alapján.⁵⁷⁴ Ennél az opciónál az Európai Ügyészségnek semmiféle hatásköre nem lett volna a

⁵⁷¹ U.o. 354.

⁵⁷² Európai Bizottság: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT. Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. SWD (2013) 274 final. Brüsszel. 2013. július 17.

⁵⁷³ SWD (2013) 274 final. 30.

⁵⁷⁴ SWD (2013) 274 final. 31-32.

nemzeti nyomozásokat illetően, hiszen azokat kizárólag a tagállami hatóságok és az ügyészségek végezték volna.⁵⁷⁵

A negyedik pontban jegyzett opciók mindegyik alopciója számol az Európai Ügyészség valamilyen formában történő felállításával. A negyedik pont a. alopciója alatt jegyzett Eurojuston belüli Európai Ügyészség koncepciója lényegileg annyiban tér el harmadik pontban jegyzett megerősített hatáskörű Eurojusttól, hogy az Eurojuston belül létrejövő európai ügyészi egység már kizárólagos hatáskörrel rendelkezett volna az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményeknél a vádhatósági tevékenység irányítására. Ehhez a szervezeti egységhez saját központi személyzetet rendeltek volna, ők központi szinten indíthattak, koordinálhattak és irányíthattak volna nyomozásokat, noha ezen tevékenységük ellátása során a tagállami nyomozóhatóságokra támaszkodtak volna, amelyeket viszont a nemzeti ügyészek irányítanak. A vádemeléshez szükség lett volna az Eurojust testületének⁵⁷⁶ (*Eurojust College*) a jóváhagyására, valamint a vádképviselőt sem az európai ügyészi egység, hanem a tagállami ügyészek (ugyanakkor az európai ügyészi egység irányítása alatt) látták volna el.⁵⁷⁷

A negyedik pont b. alopciója alatt jegyzett kollegiális testületként létrehozott Európai Ügyészség legfőbb szerve az Eurojust mintájára a tagállamok által kinevezett nemzeti tagokból álló kollégiumból lett volna. Az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekre vonatkozó nyomozások megindítására és a vádemelésre a kollégium többségi döntése alapján kerülhetett volna sor. A kollégiumot alkotó nemzeti tagok szigorú hatáskörrel rendelkeztek, mivel utasításokat adhattak volna a tagállami ügyészeknek. A nyomozásért és a vádemelésért maga az Európai Ügyészség felelt volna és a vádképviselőt is az Európai Ügyészség nevében fellépő delegált európai ügyészek látták volna el. Ennél az alopciónál már szupranacionális szintre emelkedett a nyomozás

⁵⁷⁵ SWD (2013) 274 final. 41-43.

⁵⁷⁶ „A testület a következőkből áll: valamennyi nemzeti tag; és amikor a testület irányítási feladatköreit gyakorolja, a Bizottság egy képviselője.” In: Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.). 2018. november 21. L 295/138. 10. cikk (1)

⁵⁷⁷ SWD (2013) 274 final. 32-33.

megindításáról és a vádemelésről való döntés, valamint a fórumválasztás joga. Ez indokoltta tette volna a terheltet védő fokozott garanciarendszer elfogadását.⁵⁷⁸

A negyedik pont c. alopciója alatt jegyzett decentralizált Európai Ügyészség az, amelyik a hatályos konstrukcióban megvalósult, a negyedik pont d. alopciója alatt jegyzett centralizált Európai Ügyészség pedig még a hatályos konstrukcióhoz képest is további, a jogegységesítés irányába történő elmozdulást jelent az integrációs skálán, ezért előzőkkel külön itt nem foglalkozom.

Összességében az látható, hogy a Bizottság a hatástanulmányban az Európai Ügyészség megvalósíthatóságának intézményi oldalára helyezte a hangsúlyt. Ezen kívül, a dokumentum nem éri el egy jogalkotási javaslat részletezettségét, mert az egyes scenáriókat csak nagyvonalakban vázolja, ami természetesen nem vesz el az értékéből, de korlátozza az egyes modellek valószínű működésének tanulmányozhatóságát. Az integrációs skálán történő visszalépés képzeletbeli következményeit véleményem szerint a legplasztikusabban a harmadik pontban és a negyedik pont a. alopációjában részletezett megoldások szemléltetik.

A megerősített hatáskörű Eurojust koncepciójáról Ligeti Katalin már a Bizottság hatástanulmányát megelőzően is elmélkedett, amikor felvázolta egy ún. „Eurojust Plus” modell lehetőségét.⁵⁷⁹ Ligeti az Eurojust hatáskörének kiterjesztését az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények miatti nyomozás megindításának jogára látta megvalósíthatónak. Az EUMSZ 85. cikkének – amelynek az egyik pont kimondja, hogy az Eurojust feladatai magában foglalhatják az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítását⁵⁸⁰ – nyitott értelmezhetőségéből levezette, hogy a normaszöveg alapján az Eurojust a tagállami hatóságok általi nyomozások megindítására akár a kötelező erővel bíró döntés meghozatalának hatáskörével is felruházható volna. Elismerte ugyan, hogy a megerősített hatáskörű Eurojust nem érné el az Európai Ügyészség hatásköreinek szintjét, arra viszont elégséges lenne, hogy biztosítsa az OLAF vizsgálatainak utókövetését. Ligeti arról is írt, hogy az Eurojust Plus

⁵⁷⁸ SWD (2013) 274 final. 45-48.

⁵⁷⁹ Ligeti Katalin: The European Public Prosecutor’s Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined? *European Criminal Law Review*. 2. 2011. 2011. március 1. 123-148. 134.

⁵⁸⁰ EUMSZ 85. cikk (1) a)

modell az Európai Ügyészség létrehozásának gyakorlati igényét csökkenti, ezért egyesek az Eurojust Plus modellt akár az Európai Ügyészség „átlépésének”, „kikerülésének”⁵⁸¹ is tarthatják. Hozzátette, hogy a tagállamok egy valóban szupranacionális nyomozó- és vádhatóság felállítása helyett talán hajlandóbbak lennének az Eurojust hatáskörének fokozatos kiterjesztését támogatni.⁵⁸² Ezeket a gondolatokat 2011-ben fogalmazta meg, az azóta eltelt időszak történései igazolják, hogy a tagállamok inkább egy köztes megoldást választottak, amelyben létrehozták ugyan a szupranacionális ügyészséget, de bizonyos korlátok között, a lehető legnagyobb mértékben támaszkodva a nemzeti jogi rezsimekre. (Egyébiránt ez utóbbi tény is azt az érvet erősíti, hogy az integrációs skálán történő visszalépésnek kisebb a valószínűsége, mint az előrehaladásnak.)

Az Európai Ügyészség nyomozásaiban rejlő, a jogállami büntetőeljárás garanciáival összefüggésben az értekezésben összegzett kockázatok voltaképpen minimálisra csökkennének akkor, ha a nyomozás teljes egészében visszakerülne a tagállamok szintjére. Ez azt feltételezné, hogy a másodlagos uniós jog (most a 2017/1939 EU rendelet) nem tartalmazna semmilyen büntetőeljárás tárgyú rendelkezést és az Európai Ügyészség nem irányítaná a nyomozásokat, nem hozna kötelező érvényű döntést az egyes büntetőeljárásokban. Ezzel „egy csapásra” megszűnnének azok a hiányosságok, amelyeket a terhelti jogok érvényesülésével kapcsolatban írtam, értelemszerűen közömbössé válna a hatékony jogorvoslat kérdéskörének, a bírósági felülvizsgálatnak a dilemmája, sőt a hatáskörgyakorlás kapcsán felmerülő viták is okafogyottá válnának. A kérdés az, hogy ekkor mi értelme volna az Európai Ügyészségnek? A megerősített hatáskörű Eurojust, illetőleg az Eurojust Plus modell jóval erősebb hatásköröket feltételez a „hagyományos” – mai formában is létező – Eurojusthoz képest. Ilyen erősebb hatáskör volna a nyomozások megindításáról való kötelező érvényű döntés meghozatalának joga, valamint a vádemelésről szóló döntés lehetősége, amelyekkel végső soron az OLAF adminisztratív vizsgálatainak megállapításai nem maradhatnának következmények nélkül. Szintén itt említhető, hogy az Eurojust keretei között már ma is

⁵⁸¹ „One may also consider the “Eurojust Plus” model as an ‘overkill’ of the EPPO.” In: Ligeti 2011. i.m. 134.

⁵⁸² Ligeti 2011. i.m. 134.

működő közös nyomozócsoportok (*joint investigation teams*, JIT), valamint az uniós vádhatóság központi állományába delegálható speciális képzettségű pénzügyi nyomozók és ügyészek nyomozástámogató tevékenységet nyújthatnának a tagállamok számára. Az általam Eurojust 2.0-nak nevezett, megerősített ügynökség az előbbieken túl még számos többletfeladat útján volna képes „tompítani” az Európai Ügyészség megszűnésével keletkező űrt, azonban ezeknek a részletezése már az ötletelés kategóriájába sorolható, amelynek műfaja a politikai vitairathoz tartozik, ezért ezt a gondolatmenetet itt nem folytatom.

Az integrációs skálán elfoglalt helyük szempontjából némileg eltérő a részes tagállamok és az Európai Ügyészség létrehozására irányuló megerősített együttműködésben részt nem vevő többi tagállam sorsa. Nagyon leegyszerűsítve, utóbbiak néhány lépéssel le vannak maradva az integráció ezen területén, így számukra még könnyebben nyithatók meg olyan utak, amelyek a részes tagállamokban már csak egy jelentősebb visszalépést követően volnának újra elérhetőek. Ezek a tagállamok a saját alkotmányos hagyományaik mentén felmérhetik, hogy van-e valamilyen alternatív módja az uniós pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmének, amely számol az Európai Ügyészség bevonásával. Az értekezés fő gondolatmenetétől bizonyos fokig elkanyarodva – ezt fejezi ki az alábbi résznek a szövegdobozba helyezése – most egy kifejezetten Magyarország nemzeti jogrendszerére szabott rendhagyó módot mutatok be röviden. Ennek a lényege az Európai Ügyészség részére biztosítható pótmagánvádlói fellépés joga.

Magyarországon a pótmagánvádas eljárást a hatályos büntetőeljárás törvény önálló fejezetében egységesen, külön eljárásként szabályozza.⁵⁸³ Eszerint a sértett a törvényben meghatározottak szerint feljelentés elutasítása, eljárás megszüntetése és vádejtés esetén pótmagánvádlóként léphet fel.⁵⁸⁴ A feljelentés elutasítása és az eljárás megszüntetése esetén a pótmagánvádlóként történő fellépés feltétele, hogy a feljelentést meghatározott okból elutasító, az eljárást meghatározott okból megszüntető határozat ellen a sértett panasszal éljen, azt az ügyészség elutasítsa, továbbá, hogy ne legyen megállapítható a pótmagánvádlóként történő fellépést kizáró ok. A pótmagánvád jogintézménye a

⁵⁸³ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény. 2017. június 26. CV. fejezet.

⁵⁸⁴ 2017. évi XC. törvény. 787. § (2)

büntetőjogi felelősség megállapításáig vezető folyamat minden olyan lényegi állomásán teret enged a sértett belépésének, ahol a közvádló negatív irányú döntése az igazságszolgáltatás indokolatlan elmaradásával fenyegethet. A büntetőeljárás megindításától – vagy éppen ennek elmaradásától – kezdve (feljelentés elutasítása), a bírósági szakaszt megelőzően, tehát a nyomozástól a vádemelésen keresztül (eljárás megszüntetése), a bírósági szakaszban hozható érdemi közvádlói döntésig (vádelejtés) bezárólag. Ez azt jelenti, hogy bármely olyan esetben, amikor a sértett meggyőződése ellenére az állam nem érvényesíti a büntetőigényét és a pótmagánvád gyakorlását a törvény nem zárja ki (pl. fiatakorúak, vagy katonák esetén), akkor vádindítványa benyújtásával a sértett az ügyet közvetlenül bíróság elé viheti. A pótmagánvádlóként történő fellépés alapját – a vádlói legitimációt – a pótmagánvádló a sértetti minőségből nyeri.

Az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények ellen kidolgozott uniós anyagi jog hazai implementációja a költségvetési csalás tényállásában valósult meg, következésképpen az Európai Ügyészség magyarországi bűnüldözési tevékenysége legnagyobb részben erre a bűncselekményre irányulna. A költségvetési csalás anyagi jogi tényállásától nem könnyű feladat eljutni a bűncselekmény eljárásjogi sértettjéig és attól tovább, a potenciális pótmagánvádlóig, ami maga az Európai Ügyészség lenne. Egyrészt azért, mert a hatályos büntetőeljárás törvény nem határozza meg a sértett pótmagánvádlóként történő igényérvényesítésének anyagi jogi alapjait. Másrészt azért, mert ahogyan Magyarország Alkotmánybírósága a 3384/2018. számú alkotmánybírósági határozatában⁵⁸⁵ (a továbbiakban: 3384/2018. Ab. határozat) rámutatott, a sértett, mint büntetőeljárás jogi, valamint a passzív alany, mint büntető anyagi jogi fogalom viszonya rendezetlen.⁵⁸⁶ Harmadrészt pedig azért, mert a PIF irányelv nem tartalmaz a sértettre vonatkozó specifikus rendelkezéseket.

⁵⁸⁵ Az Alkotmánybíróság 3384/2018. (XII. 14.) AB határozata a Gödöllői Járásbíróság 5.B.48/2016/2. számú végzése és a Budapest Környéki Törvényszék 14.Bf.227/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

⁵⁸⁶ 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat 51.

Az eljárásjogi értelemben vett sértetti fogalmat az anyagi jogi sértetti fogalomból kell levezetni.⁵⁸⁷ Az anyagi jogi értelemben vett sértett az, akire a bűncselekményt elkövették. A költségvetési csalás különös részi tényállásában foglalt költségvetés alatt az Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell, tehát a bűncselekmény anyagi jogi értelemben vett sértettje e költségvetéseknek vagy pénzalapoknak a tulajdonosa, azaz az Unió, mint önálló jogi személy⁵⁸⁸ is lehet.⁵⁸⁹

A pótmagánvád eljárási jogi fogalom, amely az eljárási jogi sértetti fogalomra építkezik. Az eljárási jogi sértett fogalmát a magyar büntetőeljárás törvény definiálja. E szerint „*a sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette*”.⁵⁹⁰ A sértetti fogalom pótmagánvádas eljárás kontextusában történő értelmezését a magyar Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma a 90/2011. számú véleményében⁵⁹¹ (a továbbiakban: 90/2011. BKv.) végezte el. Ebben rámutatott, hogy a sértett – pótmagánvádlóként – büntetőjogi igényét általában akkor érvényesítheti, ha passzív alanya a közvádra üldözendő bűncselekménynek, vagy a tényállás eredményt tartalmaz.⁵⁹² Ha a törvényi tényállás passzív alanyt (aki szükségképpen természetes személy lehet) tartalmaz, akkor az őt ért sérelem egyben az eljárásjogi sértetti jogosultságot is megalapozza. Ugyanígy, ha a törvényi tényállás eredményt tartalmaz; ez esetben is (akár passzív alanyiság nélkül is) fennállhat a sértetti jogosultság, illetve a pótmagánvádlóként való fellépés lehetősége.⁵⁹³ A 90/2011. BKv. tehát a passzív alanyra és az eredményre – mint anyagi jogi fogalmakra – alapította a pótmagánvádra jogosult eljárásjogi sértetti fellépést.

⁵⁸⁷ Békés Ádám: A mostohagyerek álma – lehet-e önálló eljárásjogi sértett-fogalom? Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. 81. 2018. 137-152.

⁵⁸⁸ EUSz 47. cikk

⁵⁸⁹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény. 2012. július 13. 396. § (9) bekezdés

⁵⁹⁰ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 50. §

⁵⁹¹ A pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma a 2010. október 25. napján megtartott kollégiumi ülésén meghozott 90. BK vélemény

⁵⁹² 90. BK vélemény 1.

⁵⁹³ U.o.

A költségvetési csalás közvérdra üldözendő bűncselekmény, amelynek törvényi tényállása három alapesetet tartalmaz. A három közül az első alapeset⁵⁹⁴ eredményt („...és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz...”) tartalmazó bűncselekmény, így az eredmény elszenvedője a cselekmény sértettje anyagi jogi értelemben és ez kellően megalapozza a pótmagánvádlóként fellépésre képes eljárásjogi sértetti minőséget.

A költségvetési csalás második alapesete⁵⁹⁵ a jövedéki bevételekre vonatkozik. Ezek állami bevételek, s mint ilyenekre irányuló bűncselekmény nem is kellene, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozzon. Megjegyezzük, hogy a PIF irányelv nem teljesen egyértelmű abban a tekintetben, hogy a jövedéki visszaélés klasszikus esetei, vagyis a tagállami GNI⁵⁹⁶ hozzájárulást és így közvetetten az uniós költségvetési forrásokat csökkentő csalások a hatálya alá tartoznak-e.⁵⁹⁷ Mindenesetre ez a tényállás is tartalmaz eredményt, így az előző gondolatban kifejtett logika itt is alkalmazható.

⁵⁹⁴ A 2012. évi C. törvény 396. § (1) bekezdése szerint „Aki

a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja,

b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe, vagy

c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel, és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

⁵⁹⁵ A 2012. évi C. törvény 396. § (6) bekezdése szerint „Az (1)-(5) bekezdés szerint büntetendő, aki a jövedéki adóról szóló törvényben, valamint a felhatalmazásán alapuló jogszabályban megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki terméket előállít, megszerez, tart, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik, és ezzel a költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz.”

⁵⁹⁶ *Gross National Income* – bruttó nemzeti jövedelem

⁵⁹⁷ Miskolczi 2018. i.m. 132.

A költségvetési csalás harmadik alapesete⁵⁹⁸ az elszámolási, számadási és tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos cselekményeket magában foglaló alaki bűncselekmény, amely sem eredményt, sem passzív alanyt nem tartalmaz. A bűncselekmény a pénzeszközök felhasználásának ellenőrizhetőséget, átláthatóságát sérti és mivel ezek az uniós költségvetéssel összefüggésben is relevánsak, ezért a tényállás az Európai Ügyészség tevékenysége szempontjából is lényeges. Eredmény és sértett híján – a 90/2011. BKv. okfejtését alapul véve – nincs anyagi jogi alapja a sértettként történő fellépésnek. Annál is inkább, mivel a 90/2011. BKv. hangsúlyozta, hogy *„általában kizárt a pótmagánvád, ha az adott bűncselekmény alapvetően az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyezteti, s a természetes vagy jogi személyt érintő jogsérelem csupán áttételesen következik be”*.⁵⁹⁹ Ugyanakkor minden bizonnyal megállapítható, hogy az Uniót jogos érdek fűzi az általa kezelt pénzek felhasználásának tisztaságához. Az elkövetési magatartás tanúsítása ok-okozati összefüggésben áll az Unió imént említett jogos érdekének veszélyeztetésével vagy megsértésével, ami által fennáll a közvetlenség. Egyetértve Békés Ádámmal, úgy vélem, hogy a jogos érdek fogalmának megtartásával a jogalkotó a sértetti kört szélesebben kívánta meghatározni, mint az anyagi jog; annak érdekében, hogy olyan bűncselekmény esetén is elképzelhető legyen a sértett fellépése, amely nem tartalmaz eredményt és a védett jogi tárgyat is általánosan határozták meg.⁶⁰⁰ Ebből kifolyólag, véleményem szerint a költségvetési csalás harmadik alapesetében is megalapozott az Uniót sértettnek tekinteni, feltéve, hogy azt az Unió által vagy nevében kezelt költségvetéssel vagy pénzalapokkal összefüggésben követték el.

A 3384/2018. Ab. határozat rámutatott arra, hogy *„a sértetti minőségnek, az egyéb feltételek teljesülésének és a kizáró körülményeknek a vizsgálata az egyedi ügyekben*

⁵⁹⁸ A 2012. évi C. törvény 396. § (7) bekezdése szerint *„Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”*

⁵⁹⁹ 90. BK vélemény II. 1.

⁶⁰⁰ Fázsi László: A pótmagánvádas eljárás. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2020. 31.

*eljáró bíróságok feladata...*⁶⁰¹ Az Alkotmánybíróság szerint „a pótmagánvádlói fellépés vizsgálatát érintően a bíróság eljárása abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a bírósághoz fordulás jogát ténylegesen is biztosítja valamennyi olyan sértettnek, akik számára a jogalkotó azt gyakorolhatóvá tette”.⁶⁰² Álláspontom szerint a jogalkotói szándék kifejezésének leghatékonyabb módja lehet, ha a büntetőeljárás törvényben explicit módon rögzítésre kerülne, hogy amennyiben a költségvetési csalás bűncselekményét az Unió által vagy nevében kezelt költségvetéssel vagy pénzalapokkal kapcsolatban követik el, úgy az Unió a bűncselekmény – eljárásjogi értelemben vett – sértettjének minősül. Az Unió és az Európai Ügyészség összekapcsolásának hiányából logikai rés származik, amely abból fakad, hogy a sértett személye az Unió és nem pedig az Európai Ügyészség az, amely a sértetti fellépésre materiális legitimitációval bír. Ez a kérdés a magyar jogalkotásban szintén áthidalható volna annak kimondásával, hogy az Uniót, mint sértettet az Európai Ügyészség, mint önálló jogi személy jogosult képviselni.⁶⁰³ Ezzel a magyar belső jogban megalkotásra kerülhetne egyfajta normatív sértetti fogalom, amely a költségvetési csalás esetében bizonyos, hogy rendelkezik a szükséges materiális gyökerekkel.

A magyar alkotmánybíróság 1990. óta következetesen helyezkedett arra az álláspontra, hogy a pótmagánvádlóként való sértetti fellépés joga az állam által biztosított addicionális jog az állami büntetőhatalom defektusainak kiküszöbölésére. Megjegyezte azt is, hogy ennek a jognak a biztosítása nem eredményezheti azt, hogy a közhatalmi funkcióval rendelkező állami szervezet az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét átvegye.⁶⁰⁴ Az Európai Ügyészség nem állami szervezet, mindamelllett közhatalmi jogosítványokat gyakorol, de kizárólag a részes tagállamokban. Az Európai Ügyészség pótmagánvádlóként való fellépésének az alapja az Unió sértetti jogállására volna visszavezethető, tehát az nem az Európai Ügyészség közhatalmat

⁶⁰¹ 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat 45-47.

⁶⁰² U.o. 64.

⁶⁰³ Polt Péter: A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2019. 146.

⁶⁰⁴ Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozata jogszabály, valamint jogegységi határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában. V. 2.

gyakorló entitás jellegéből származna. Mivel az Európai Ügyészség Magyarországon nem gyakorolhat közhatalmi jogköröket, az Európai Ügyészség, mint a jogi személy sértett képviselőjének fellépésekor fogalmilag kizárt volna a közvádloi hatalom megkettőződése.

4.3. Az integráció előmozdítása – az „európai büntetőeljárás jog” irányába vezető úton

Az előző alpontban az integrációs skálán történő visszalépés lehetőségét vettem számításba. A regresszióál azonban sokkal valószínűbbnek tűnik, hogy az Európai Ügyészség nyomozásaira vonatkozó uniós jogi szabályozásban fennálló jogállamisági kockázatokat az uniós jogalkotó az integráció előmozdításán keresztül kísérli meg csökkenteni. A jelen alfejezetben ennek a lehetséges jövőbeli kimenetelnek a hatásait vizsgálom meg.

A Német Szövetségi Ügyvédi Kamara (*Bundesrechtsanwaltskammer*) és a Német Jogász Szövetség (*Deutscher Anwaltverein*) a 2013. évi javaslattal kapcsolatban 2013 októberében közös állásfoglalást adott ki.⁶⁰⁵ A dokumentumban kifejezték egyet nem értésüket az Európai Ügyészség létrehozására felvázolt bizottsági irányvonallal szemben. Úgy vélték, hogy az Európai Ügyészségnek az európai büntetőeljárás jogi kódex felé mutató világos lépésnek kellene lennie, amely kódex európai szinten garantálná a terheltek jogait, megteremtené a nyomozási intézkedések harmonizált előfeltételeit a nemzeti jogokban, egységes szabályokat fektetne le a büntetőjogi védelemre és létrehozná az európai bírósági felülvizsgálat jogintézményét (*European judicial review*).⁶⁰⁶ A szerzők az EUMSZ Európai Ügyészségről szóló 86. cikkére utaltak, amelyben az uniós tagállamok egyebek mellett abban állapodtak meg, hogy

„(3) Az (1) bekezdésben említett rendeletek [szerz.: a rendelet, amelyben az Európai Ügyészség létrehozását megállapítják] meghatározzák az Európai

⁶⁰⁵ Joint position of Bundesrechtsanwaltskammer (The German Federal Bar) and Deutscher Anwaltverein (German Bar Association) on the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 22/2013. 2013. október.

⁶⁰⁶ 22/2013. 1.

Ügyészség jogállását, feladatainak ellátására irányadó feltételeket, a tevékenységét szabályozó eljárási szabályokat és a bizonyítékok elfogadhatóságának szabályait, valamint a feladatai ellátása során végzett eljárási cselekményeinek bíróság általi felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat.”⁶⁰⁷ (Kiemelés tőlem – szerz.)

Az állásfoglalás szerzői meglátásom szerint helyes következtetést vontak le, amikor arról írtak, hogy az EUMSZ 86. cikke mögötti szándék az volt, hogy az Európai Ügyészség nyomozási hatásköreit egy európai eljárási rendszer mentén teremtsék meg. Ennek az európai eljárási rendszernek a megalkotása a 86. cikk elfogadásának időpontjában még hátra volt. Az állásfoglalás szerzői úgy vélték, hogy a Bizottság 2013. évi javaslata jelentősen elmaradt e követelményektől, mivel sem a terhelt jogaira, sem pedig az Európai Ügyészség által alkalmazható nyomozási cselekményekre nézve nem tartalmazta az európai eljárási jogi szabályokat.⁶⁰⁸ Noha az állásfoglalás elfogadásakor a 2013. évi javaslatnak még része volt az a jogi fikció, amelyről korábban már szó volt, a jogalkotás során a konstrukció érdemben keveset változott és egységes európai eljárási rendszer végül nem került elfogadásra. A 86. cikk a jogegységesítés talaján állt, miközben a 2013. évi javaslat már a mostani hibrid konstrukcióban gondolkodott. A német jogásztársadalom képviselőin kívül mások is hangot adtak a kétségeiknek afelől, hogy a kölcsönös elismerés elvének alkalmazása elégséges-e az Európai Ügyészség működtetéséhez. Ligeti az elv alkalmazását például csak nagyon korlátozott mértékben látta megfelelőnek.⁶⁰⁹ A német szervezetek által kiadott állásfoglalás egyébként a 2013. évi tervezet egyes jogintézményekre vonatkozó elképzeléseivel is részletesen foglalkozott. Ezek kapcsán például sérelmezték a bírósági felülvizsgálat rendszerét, különösen, hogy az Európai Unió Bírósága előtt nem indítható jogorvoslati eljárás megsemmisítés iránti kereset útján.⁶¹⁰ Ezt természetesen a fórumválasztás kapcsán is felrötták, amelynek szabályozási megoldása szerintük teret enged a fórum shoppingnak,

⁶⁰⁷ EUMSZ 86. cikk (3)

⁶⁰⁸ 22/2013. 2-3.

⁶⁰⁹ Ligeti 2011 i.m. 123.

⁶¹⁰ 22/2013. 2.

miközben hiányzik a transznacionális bírói kontroll. A Német Szövetségi Ügyvédi Kamara és a Német Jogász Szövetség éppen ezért egységes szabályok mentén erősítette volna meg a bírósági felülvizsgálatot.⁶¹¹

A német szervezetek véleményével összecseng az értekezésben többször is idézett Sarasúa álláspontja. Sarasúa úgy látja, hogy a Corpus Juris első, európai büntetőeljárési jogot magában foglaló koncepciójától a 2013. évi javaslatig számottevő változások történtek, amelyek közül külön említésre méltónak tartja az állandó tanácsok szervezetbe való beékelését. Az állandó tanácsoknál problémásnak tartja például a fórumválasztással kapcsolatos hatáskörüket, valamint a bírósági felülvizsgálat hiányát, amelynek közös okaként az egységes eljárási szabályok hiányát jelöli meg.⁶¹² Sarasúa szerint a 2017/1939 EU rendelet és az Eljárási Szabályzat egyaránt módosításra szorulnak, amely módosításnak – többek között – a terhelt Európai Ügyészség nyomozásában történő részvételét garantáló rendelkezések elfogadására kellene irányulnia. Ennek pedig az az oka, hogy az Európai Ügyészség – és különösen az állandó tanácsok – hatásköre egyenlőtlenséget okoz az európai vádhatóság és a terhelt viszonyrendszerében. Sarasúa ezért arra a végkövetkeztetésre jut, hogy az általa feltárt problémák az Unió mélyebb integrációja és a büntetőeljárési jog magasabb fokú harmonizációja útján elkerülhetők lennének.⁶¹³

Az európai büntetőjog mélyebb harmonizációjára az egyes jogintézmények tekintetében szeparáltan is sor kerülhet. Ezek végül az egész folyamat – a rendszerszintű jogegységesítés – „molekuláris” katalizátoraivá válhatnak. Ilyen szektorális jogintézmény-halmaz a terhelti jogok köre, vagy más megközelítésben a büntetőjogi védelem szabálykötege.

4.3.1. Az integráció szektorális mélyülése – az „Eurodefensor”

⁶¹¹ 22/2013. 3.

⁶¹² Sarasúa i.m. 399.

⁶¹³ Sarasúa i.m. 401.

Costa Ramos az európai büntetőjogi integráción belül kifejezetten a védői jogok kérdésére koncentrálna. Értékelése szerint a hatályos konstrukció több okból kifolyólag is elégtelen a hatékony büntetőjogi védelem garantálásához. Az Európai Ügyészség nyomozásainál indokoltan látna az ún. totális/globális védelem jogának (*total or global defence*) rögzítését.⁶¹⁴ Ez elsősorban egy nyomozás során érintett összes részes tagállamból érkező védői csoport felállítását jelentené. A globális védelem joga alapján a védők fellépését nem korlátozhatná a kettős védelem, továbbá figyelembe vennék a nyomozások komplexitását (például a határidők számításánál) stb. Costa Ramos egyébiránt a hatékony büntetőjogi védelem nyújtását akadályozó gyakorlati szempontokra világít rá, így például egy, a részes tagállamok büntetőeljárásai rezsimeinek sajátosságait összegyűjtő és az Unió összes hivatalos nyelvén elérhető hiteles adatbázis hiányára. Megjegyzi ugyan, hogy ilyen többleterőfeszítések fel sem kellene, hogy merüljenek, ha az Európai Ügyészség nyomozásainál egyetlen uniós bírói fórum járna el, hiszen például az Európai Unió Bíróságának eljárási szabályai és az esetjogot gyűjtő adatbázis mindenki számára elérhető.⁶¹⁵ Hiányoznak továbbá a terhelt érdekében igénybe vehető jogsegély mechanizmusok.⁶¹⁶ A globális védelem joga mellett, a jogsegély címszó alatt megjelenik a védelemmel járó megnövekedett költségeket enyhíteni hivatott támogatás igénye. Costa Ramos érvelésének alapja, hogy az uniós pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények üldözésének egyetlen szervhez koncentrációja olyan erőfölényt hoz létre, amely a terhelti oldalon ellensúlytöbbletet kíván meg. Ezt a célt szolgálná a globális védelem joga, de a szerző ezen felül további garanciákat is javasol. Indokoltan látja például az Európai Ügyészség nyomozásában a kötelező védelem előírását, valamint a védelmi többletkiadások enyhítésének fedezetéül egy uniós pénzügyi alap létrehozását. A szerző szerint az említett ellensúlyok nem feltétlenül kellene, hogy egy kirendelhető védőket tömörítő uniós szerv (*office of public defence*) megalakításához vezessenek.⁶¹⁷ Egyébként a kirendelhető védőket tömörítő uniós szerv víziója nem Costa Ramosnál jelent meg először, arról korábban már más

⁶¹⁴ Costa Ramos 2023. i.m. 55.

⁶¹⁵ Costa Ramos 2023. i.m. 56.

⁶¹⁶ Costa Ramos 2023. i.m. 55-56.

⁶¹⁷ Costa Ramos 2023. i.m. 56.

szerzők is gondolkodtak, akik ezt *Eurodefensor* néven illették.⁶¹⁸ Bernd Schünemann például azzal érvelt, hogy az európai közvádlo megjelenésének a fegyverek egyenlőségére gyakorolt káros hatása miatt egy új uniós intézményt kellene felállítani, amely képes arra, hogy valamennyire kompenzálja a védelem gyengeségeit az európai szintű bűnüldözésben. Schünemann elképzelése szerint az Eurodefensor egy Unió által finanszírozott központi intézmény lenne, amely a tagállami ügyvédi kamarákat, vagy büntetőügyvédek szervezeteit tömörítené. Elképzelése szerint az európai nyomozásokban a védelem két pillérre támaszkodna. Egyrészt, az Eurodefensor, mint szolgáltató szerv feladata lenne, hogy kompenzálja az európai ügyben eljáró tagállami védőt annak túlterheltsége miatt. Ezt a kompenzációt az egyes ügyek sajátosságainak figyelembevétele mellett az Eurodefensor nevében eljáró személyek konkretizálnák.⁶¹⁹ Másrészt, egyfajta elővigyázatossági intézkedésként, már akkor lehetőség lenne az Unió által finanszírozott és a tagállami ügyvédi kamarák által kirendelt védők részvételére, ha például az OLAF olyan információt adna át, amely alapján később nyomozás indul. Ekkor ugyan az eljárás még titokban, tehát a terhelt számára nem megismerhető módon zajlik, de a kirendelt védők már e korai eljárási szakban védelmeznék a terhelt érdekeit úgy, hogy a terheltnek még csak tudomása sincs az ellene készülő eljárásról. Ezt az elképzelését Schünemann az ombudsmani szerephez hasonlította (*proto-defender*).⁶²⁰ Az idézett szerzők mellett egyébiránt a CCBE is indokoltnak látta volna a fegyverek egyenlősége elvének helyreállítását az Európai Ügyészség nyomozásában. Felvetették például, hogy a védőknek az összes részes tagállamban azonos jogállást kellene biztosítani, valamint, hogy az Európai Ügyészség nyomozásában védői feladatokat

⁶¹⁸ Bernd Schünemann: Alternative-Project for a European Criminal Law and Procedure. Criminal Law Forum. 18. 2007. 2007. május 2. 227-251.

⁶¹⁹ Schünemann 2007. i.m. 248.

⁶²⁰ Schünemann 2007. i.m. 250.

ellátni képes védőkből a hét minden napján, éjjel-nappal kirendelhető segélyszolgálatot kellene szervezni, amelynek költségét nem szabadna, hogy a terhelt viselje.⁶²¹

4.4. **A negyedik fejezet következtetései:** Az Európai Ügyészség nyomozásainak szabályozására vonatkozó koncepció jövőbeni változásának lehetséges irányai

A 2017/1939 EU rendelet felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezésekből az látható, hogy az uniós jogalkotói szándék eredetileg is számolt egy *pilot* időszakkal, amelynek tapasztalatait felhasználva a szabályozás megnyitható volna a későbbi „áramvonalasítása” érdekében. Az értekezésben azt támasztottam alá, hogy egy felülvizsgálat keretei között elvégezhető utólagos korrekció nem alkalmas a jogállami defektusok elhárítására, mert ez csakis az európai büntetőjog integrációs skálán történő valamilyen irányú elmozdulása útján valósulhat meg. Az értekezés negyedik fejezetében bemutattam, hogy hová vezetne az integrációban történő visszalépés, az Eurojust megerősítése (Eurojust 2.0) és ezzel lényegében az Európai Ügyészség jelenlegi formájában történő kiüresedése. Ennél valószínűbb ugyanakkor, hogy a részes tagállamok az integráció mélyítése mellett döntenek a feltárt hiányosságok kiküszöbölésére. Igaz, hogy ez mindenekeelőtt a részes tagállamoktól erős politikai felhatalmazást követel, mégis több tényező szól ez utóbbi scenárió mellett, mint ellene. Ilyen tényező például az európai integráció általánosságban megfigyelhető evolúciójának iránya. Ezt támasztják alá továbbá azok az álláspontok, amelyek szerzőit az értekezésben idéztem. Közöttük konszenzus van abban, hogy már eleve a Corpus Juris által felvázolt konstrukció mentén kellett volna létrehozni az Európai Ügyészséget. Schünemann szerint például azt a dilemmát, hogy az uniós alapszabadságok egységes európai bűnözésföldrajzi terület kialakulását hozták magukkal, amelyen belül viszont

⁶²¹ Comments from the Council of the Bars and Law Societies of the European Union (CCBE) regarding the establishment of a European Public Prosecutor's Office. 2014. november 18. https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/CRIMINAL_LAW/CRM_Position_papers/EN_CRM_20141118_Comments-from-the-CCBE-regarding-the-establishment-of-a-EPPO.pdf (2024. augusztus 1.)

nincs egységes büntetőeljárás jog, Európa végül kizárólag a büntetőeljárás jog egységesítésével lesz képes elkerülni.⁶²²

Noha az értekezés negyedik fejezetében a Schünemann által említett uniformizálódási kényszert csak az Eurodefensor jogintézményére vetítve fejtettem ki bővebben, a büntetőeljárás jog egységesítése kétségkívül orvosságot jelent az értekezésben felvetett összes jogállamisági defektusra. Az Európai Unió Bíróságának felruházása a bírósági felülvizsgálat jogkörével, a terhelt jogorvoslathoz való jogának kiszélesítése az Európai Ügyészség érdekkörében meghozott, de a terhelt eljárási helyzetét érintő összes ügycsoportra (hatáskörgyakorlás, fórumválasztás, az állandó tanács terheltet közvetlenül érintő nyomozásirányítás körében hozott döntései stb.), az egységes terhelti jogállás bevezetése, a védői jogok pontos definiálása és kiterjesztése, mind-mind olyan lépések, amelyek az európai büntetőeljárás jog megszületésének irányába mutatnak.

Udvarhelyi Bence csoportosítása alapján az európai büntetőeljárás jog három kategóriát foglal magában. Egyrészt, a tagállamok közötti nemzetközi bűnügyi együttműködés, a határokon átnyúló bűnüldözés megkönnyítését és eredményesebbé tételét célzó intézkedéseket (például az eljárási jogsegélyek különböző formáit stb.), ideértve a kölcsönös elismerés elvén alapuló, sajátos uniós együttműködési formákat. Másrészt, a tagállamok büntetőeljárás jogi normáinak egymáshoz közelítését, harmonizációját célzó uniós törekvéseket, harmadrészt pedig az Európai Unió által létrehozott, a tagállamok közötti bűnüldözést és igazságügyi együttműködést előmozdító szervek (például az Európai Ügyészség) tevékenységét.⁶²³ A tisztelt olvasó minden bizonnyal észrevette, hogy az értekezés elején még csak európai büntetőjogot emlegettem, majd később már európai büntetőeljárás jogról beszéltem, de utóbbi kifejezést következetesen idézőjelben használtam, most, az értekezés vége felé pedig már az idézőjelek is eltűntek. A kifejezés használatának változtatása nem véletlen. Ezzel is azt a szilárd meggyőződésem próbáltam érzékeltetni, hogy az európai büntetőeljárás jog az európai büntetőhatalom és annak megtestesítőjeként az Európai Ügyészség, mint európai közzévaló megjelenésével immáron fogalmilag is végleg leválasztódott az európai büntetőjog büntetőeljárás

⁶²² Schünemann 2007. i.m. 239-240.

⁶²³ Udvarhelyi Bence 2018. i.m. 284-304.

tárgyú normáit tömörítő – Udvarhelyi által első és második kategóriába sorolt – halmazokról. Azzal, hogy az uniós jogalkotó az Európai Ügyészséget felruházta az önálló és legalább részben autonóm nyomozás jogával (és természetesen a döntési közhatalommal), a következő evolúciós szakaszába „lökte” az európai büntetőjogot, amely az európai nyomozás és ezzel együtt szükségszerűen egy valódi európai büntetőeljárás fogalmának a megjelenésével jár együtt. Az európai büntetőeljárás mindazonáltal értelemszerűen magával hozza az európai büntetőeljárásban alkalmazandó jogállamisági sztenderdek meghatározásának az igényét.

Az Európai Ügyészség 2021. június 1. napja után az európai büntetőeljárás és az arra irányadó jogállamisági sztenderdek inkubátorává vált.

A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

Az Európai Ügyészség létrehozásával új időszámítás kezdődött az európai büntetőjog és az uniós pénzügyi érdekek védelmének történetében. Az uniós közpolitikai diskurzusban már több évtizede jelen volt az európai büntetőhatalom eszméje és annak megtestesítőjeként egy önálló európai vádhatóság. Az elképzelés működő ügyészi szervvé formálása hosszas tervezőmunkát igényelt és az igazi kihívás nem is az intézményi struktúrában, hanem a nyomozások eljárásrendjének kidolgozásában rejlett. Az eredmény mindkét tekintetben hibrid konstrukció lett; a nyomozás szabályrendszerében az uniós és a nemzeti jogi elemek keverednek. Az értekezés alapját annak a tudományos problémának a körüljárása képezte, hogy az Európai Ügyészség nyomozásaira kidolgozott hatályos konstrukcióban azonosíthatók-e a jogállami büntetőeljárás követelményeinek érvényesülése szempontjából egyedi kockázatok. Ezt a tudományos problémát a vizsgálhatóság érdekében szűkíteni kellett. Elsőként, lévén, hogy az uniós jog adja a hatályos konstrukció törzsét és benne megtalálhatók a nyomozások bizonyos részeit előíró rendelkezések, ezért a fragmentált nemzeti jogok elemzését kirekesztettem, annál is inkább, mivel a rendszerszintű következtetések levonására utóbbiak nem, vagy csak olyan számú minta elemzését követően volnának alkalmasak, amely túllépne egy doktori értekezés szintjén. Másodikként, a jogállami büntetőeljárás garanciái felé a terhelt oldaláról közelítettem, hiszen a közhatalom korlátozásának a legfontosabb célja a polgárok szabadságjogainak védelme kell, hogy legyen, a bűnüldözési tevékenység során pedig a terhelt az a személy, akinek a jogai a legnagyobb mértékű sérelemnek vannak kitéve. Harmadikként, az Európai Ügyészség bűnüldözési tevékenysége és hatásköre a nyomozás szakaszában mutatkozik meg a leghangsúlyosabban, ezért az értekezésben a büntetőeljárásnak kifejezetten erre a periódusára fókuszáltam.

Az Európai Ügyészség nyomozására felvázolt korábbi koncepciók a mostani modelltől a lényegi vonásaikban térnek el. Ezeknek az eltéréseknek a bemutatásával és a változások folyamatában való felrajzolásával kontextusba helyezhető a hatályos rendszer, illetőleg az előbbieik segítségével az alapító atyák eredeti elképzelései is megismerhetővé válnak.

Ebből a megfontolásból az értekezés első, indító fejezetében az Európai Ügyészség legfontosabb korábbi koncepcióit tartalmazó dokumentumok (a Corpus Juris, a zöld könyv, a modelljogszabály és a 2013. évi javaslat) retrospektív és témaspecifikus fókuszált elemzését végeztem el. A koncepció változása alatt, már a korai stádiumban megfigyelhető volt, hogy a tudományos probléma lényege kettő gócban gyökerezik. Egyfelől, a nyomozások jogállami garanciáinak, azokon belül pedig különösen a terhelt jogainak megfelelő biztosítása körüli dilemmákban. Másfelől, az eljárási rezsím integrációs mélységében, egyszóval, hogy legyen-e uniós szintű büntetőeljárás, amelyhez viszont elengedhetetlen volna a jogegységesítés. A jogegységesítés ideájával szemben a minimumharmonizáció elve állt, amelyben az eljárási rezsím a tagállamok jogrendszerre épít, vállalva ezzel az unifikáció hiányából fakadó kihívásokat. Az alapító atyák eredeti elképzelése a jogegységesítés talaján állt, azonban a politikai realitások ezt a minimumharmonizáció felé szorították. Végül, ez utóbbi mentén dolgozták ki a jogalkotási eljárás kiindulópontjaként szolgáló 2013. évi javaslatot, amely később még tovább „puhult”, a lehető legkevésbé redukálva a szupranacionális szinten szabályozott tárgyköröket.

Az európai vádhatóság eredeti koncepciója önálló nyomozási és vádhatósági tevékenységről szólt, amely autonóm és ahol csak lehetséges, a tagállamok jogrendszerétől független. Noha – a minimumharmonizáció elvének felülkerekedése miatt – nem ez az elképzelés valósult meg, az a hatályos konstrukcióra is igaz, hogy a nyomozás irányítása és a terhelt sorsára jelentős hatással járó érdemi döntések meghozatala uniós szintre toldott. Ráadásul, az uniós jogalkotó a 2017/1939 EU rendeletben érdemi rendelkezéseket fogadott el a büntetőeljárás elementáris csomópontjairól (amelyek közé a hatáskörgyakorlás, a fórumválasztás és a bírósági felülvizsgálat is sorolható). Ezért az értekezésben amellet érvelek, hogy az Európai Ügyészség európai nyomozásainak jogállamiságát biztosítani hivatott garanciarendszert csak az európai jogállami sztenderdekkel lehet és kell összemérni. Az értekezés második fejezetének a célja az volt, hogy meghatározzam ennek az európai jogállami sztenderdnek, mint objektív mércének a tartalmát, valamint külön-külön szóljak azokról a minimumkövetelményekről – mint az európai jogállami sztenderd alkotóelemeiről –, amelyeknek az Európai Ügyészség megfelelőségét (*compliance*) vizsgáltam. A

büntetőeljárás jogállamiságának európai sztenderdje az Emberi Jogok Európai Egyezményéből, az Alapjogi Chartából, a hozzájuk fűződő jogértelmezésekből, valamint a büntetőeljárás tárgyú uniós irányelvekből olvasható ki. Ezt a két (az Európa Tanács „strasbourgi”, valamint az uniós „luxembourgi”) jogvédelmi rendszert a tagállamok közös alkotmányos hagyománya alapozza meg. Mindazonáltal, ahogyan az értekezésben hivatkozott forrásokkal ezt igazoltam, a jogállamiság-fogalom napjainkra egyre inkább „elszakad” az eredeti, állami gyökereitől. Ez a trend fokozottan jelentkezik az európai vádhatóság viszonylatában, amelynél ki kell jelölni egy olyan uniformális védelmi szintet, amitől negatív irányban a tagállamok sem térhetnek el. Ezt az „európai büntetőeljárás” európai jogállamisági sztenderdjének neveztem. Az európai jogállamisági sztenderd gerincét a tisztességes eljárás követelménye adja, amelyet, mint az anyagban a molekulák, egymással szorosan tapadó részkövetelmények (a fegyverek egyenlősége, a hatékony büntetőjogi védelemhez való jog, a különböző terhelti jogok stb.) alkotnak. Az értekezés második fejezetében a jogállamisági sztenderd és az egyes részkövetelmények releváns tartalmát is konkretizáltam.

Az Európai Ügyészség nyomozásának fentebb meghatározott kulcsterületeire vonatkozó hatályos uniós jogi normarendszert az értekezés harmadik fejezetében kritikai elemzésnek vetettem alá. A 2017/1939 EU rendelet az elsőbbségi hatáskörgyakorlással olyan helyzetet teremtett, amelyben valójában senki sem tudhatja előre, hogy az Európai Ügyészség vagy a részes tagállami hatóság jár-e majd el az uniós pénzügyi érdeket sértő bűncselekmény miatti nyomozásban. Az Európai Ügyészség és az érintett részes tagállam(ok) között pozitív hatásköri vita alakulhat ki, amelyre az értekezésben bemutatott esettanulmány alapján van példa. Egy ilyen vita a terhelt helyzetét súlyosan érinti, ennek ellenére a konfliktus feloldásának rögzített eljárásrendje a jogbiztonság megteremtéséhez nem elégséges. Az Európai Ügyészség nyomozásában a terhelt sorsát alapvetően meghatározó érdemi döntések tisztán szupranacionális rendben születhetnek, leginkább az állandó tanácsokban. Az ilyen döntésekre plasztikus példa a nyomozásra irányadó jogot is determináló fórum kiválasztása. A 2017/1939 EU rendelet bírósági felülvizsgálati koncepciója ugyanakkor ezeknél a döntéseknél a terheltnek nem garantálja a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ennek a legfőbb oka, hogy kizárja a közvetlen keresetindítást az Európai Unió Bírósága előtt, amely az egyedüli alkalmas

fórum az Európai Ügyészség döntéseinek szubsztanciális felülbírálatára és kasszációjára. A büntetőeljárásban sarkalatos fogalmak meghatározásának elmaradása, valamint az e tekintetben csak részlegesen harmonizált tagállami jogokra utaló normák használata olyan joghézagokat eredményeznek, amelyek – elsősorban a határon átnyúló nyomozásokban – a terhelt alapvető jogait sértő helyzetekhez vezethetnek. Ennek alátámasztásaként bemutattam az iratbetekintéshez, a fordításhoz és a hatékony büntetőjogi védelem ellátásához való terhelti jogok gyakorlati érvényesülésének nehézségeit az Európai Ügyészség nyomozásában. A kritikai elemzés során feltárt problémák miatt kijelenthető, hogy az Európai Ügyészség nyomozásának hatályos koncepciója fokozott kockázatokat hordoz a büntetőeljárás jogállami sztenderdjeinek érvényesülését illetően. Ezeket a kockázatokat külön-külön is részleteztem.

A negyedik fejezetben kísérletet tettem arra, hogy a kutatási anyagok szintetizálásának segítségével olyan jövőbeni scenáriókat vázoljak fel, amelyek az európai büntetőjogi integráció fokában bekövetkező valamilyen irányú változásnak az Európai Ügyészség nyomozási koncepciójában azonosított kockázatok csökkenthetőségére gyakorolt hatását modellezik. Jövőbeni lehetőségként számoltam a 2017/1939 EU rendelet utólagos korrekciójával, az integráció enyhülésével (ami a hálózatos együttműködések és a kölcsönös elismerés elvének világához való visszalépést jelentené), valamint az integráció mélyülésével (ami a teljes jogegységesítéssel járna). A legutolsó, általam legvalószínűbbnek tételezett opció az európai büntetőeljárás jog megszületését indukálja.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÉS HASZNOSÍTHATÓSÁGUK

Az Európai Ügyészséget, mint témát ma Magyarországon a politikai közbeszéd tartja fogva. Azt gondolom, hogy egy bűncselekményfajta üldözésére létrehozott intézményi és jogi konstrukció, annak működése, továbbá a működése során a jogállami büntetőeljárás érvényesülése szakmai és nem politikai vita tárgya kell, hogy legyen. Magyarország az Európai Unió tagállamaként nem hagyhatja figyelmen kívül az európai integráció egyes szakpolitikáiban végbemenő változásokat. 2024-ben az Európai Ügyészség létező valóság, amely az Unióban bűnüldöző tevékenységet folytat, ezért mindennemű, az Európai Ügyészséget tematizáló szakmai vita gazdagíthatja a magyar tudományt, ennél fogva nemzeti érdek. Ez különösen igaz a magyar rendészettudományra és az azzal szorosán összefonódó jogtudományra, hiszen mindkettő közös centrumát a bűnüldözés jogállamiságára irányuló diskurzus képezi.

Az értekezés újszerű, mivel tudomásom szerint a témáját ebből az aspektusból még egyetlen hazai kutatótársam sem vizsgálta ilyen behatóan. Az Európai Ügyészség nyomozásainak részletes elméleti elemzése, az uralkodó szakirodalmi álláspontok összegyűjtése és bemutatása, valamint az Európai Ügyészség működésének a büntetőeljárások jogállamiságának európai sztenderdje felőli értékelése remélhetőleg segít tudományos síkra terelni egy olyan kérdést, amely mindig is oda tartozott. Abban bízom, hogy a megállapításaim, a következtetésem, valamint az általam választott elemzési metódus szakmai vitákra sarkallja a kutatótársaimat, ezzel is gyarapítva az európai büntetőjogi művek hazai arányát. Az európai büntetőjogi tárgyú szakirodalomnak ugyanis – akár a bűnüldözési tapasztalatok absztrahálásával és a hazai viszonyokra vonatkoztatásával – hangsúlyos szerepe lehet a tágabban értelmezett magyar rendészet elméleti alapjainak európaizációjában.

Az értekezés megírásakor mindvégig azt a szempontot tartottam elsődlegesnek, hogy az állítások megfogalmazásában kutatási eredményekre és ne elképzelésekre, elméletekre hagyatkozzak. A hivatkozott szakirodalom mögött ezért kizárólag olyan gondolatok állnak, amelyek véleményem szerint minden tekintetben kiállják a tudományosság próbáját. Az értekezés legfontosabb új tudományos eredményeinek:

- az Európai Ügyészségre vonatkozó korai koncepciók nyomozáscentrikus, komparatív összegyűjtését,
- az Európai Ügyészség hatályos konstrukciójában a nyomozásokra vonatkozó eljárási természetű rendelkezések részletes kritikai elemzését,
- valamint a hatályos nyomozási konstrukció büntetőeljárás jogállamiságára vonatkozó európai sztenderdeknek történő megfeleléségvizsgálatát tartom.

Az értekezés eredményei hasznosulhatnak további tudományos kutatásokban és kiindulási alapot képezhetnek az Európai Ügyészséggel foglalkozó munkáknál. A téma a sokrétűsége és multidiszciplináris elemezhetősége miatt óriási mértékű kutatási potenciált rejt magában, amely ráadásul az uniós pénzügyi érdekek védelme és az európai büntetőjog fejlődése irányába is elvihető. Az értekezés megállapításai hasznosulhatnak a felsőoktatásban, különösen azokban az intézményekben, ahol a bűnüldözés és annak európai dimenziója, a büntetőeljárások jogállamisága jelen van a képzésekben, amely igaz a Nemzeti Közzolgálati Egyetemre is. A bűnüldözés európai aspektusai, valamint a forrásanyag praktikus támogatást jelenthet mindazon szakemberek számára, akik a gyakorlatban találkoznak az európai büntetőjoggal, különösen ügyészeknek, büntető ügyszakos bíróknak és büntetőjogi védelmet ellátó védőknek. Végül, de nem utolsó sorban abban bízom, hogy ha nagyon kis részben is, de az értekezés hozzásegítheti az érdeklődő laikusokat a téma mélyrehatóbb megismeréséhez és megértéséhez.

A SZERZŐ MÁR MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

- Márton Balázs: A bűnügyi célú titkos információgyűjtés során szerzett információk uniós cseréjének jogi alapjai. *Ügyészek Lapja*. 27. 2-3. 2020. 83-95.
- Márton Balázs: A hangulatjelek szerepe a büntetőügyekben. *Belügyi Szemle*. 7. 71. 2023. 1183-1195.
- Márton Balázs: A NIBEK-től a Nemzeti Információs Központig – nemzetbiztonsági fúziós központok Magyarországon. *Nemzetbiztonsági Szemle*. 1. 11. 2023. 21-33.
- Márton Balázs: A nyílt forrású hírszerzés (OSINT) mint lehetőség a bűncselekmények felderítésében. *Belügyi Szemle*. 8. 2023. 1419-1435.
- Márton Balázs: Az Európai Ügyészség és a tagállami ügyészség közötti hatáskörmegosztás szabályozásának problematikája. *Ügyészségi Szemle*. 1. VIII. 2023. 98-103.
- Márton Balázs: Az Európai Ügyészség harmadik országokkal folytatott együttműködése, különös tekintettel a Svájci Államszövetségre. *Ügyészek Lapja*. 1. 2023. 81-93.
- Márton Balázs: Az Európai Ügyészség koncepciója és szerepe a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz pénzügyi forrásainak védelmében. „Válságok és büntetőjog” Fiaatal büntetőjogászok első konferenciája. *Konferenciakötet*. 2023. Pécs. 107-113.
- Márton Balázs: Az Európai Ügyészség részére biztosított pótmagánvádlói fellépés joga Magyarországon. *Magyar Jog*. 10. 2022. 584-892.
- Márton Balázs: Az Európai Ügyészség, mint magyar nyomozó hatóság? *Belügyi Szemle*. 2. 2023. 287-302.
- Márton Balázs: Az önkéntes mentőszervezetek tevékenységének megújítása, a mozgalom dinamizálása a társadalmi kapcsolatainak erősítésén keresztül I. rész: Az önkéntes mentőszervezetek szerepe és a láthatóságuk növelése. *Védelem Tudomány*. 4. 8. 2023. 123-131.

- Márton Balázs: Az önkéntes mentőszervezetek tevékenységének megújítása, a mozgalom dinamizálása a társadalmi kapcsolatainak erősítésén keresztül (II.rész). Védelem Tudomány. 1. 9. 2024. 82-91.
- Márton Balázs: Az ügyészségi nyomozás szervezetének 1990 utáni fejlődése és 2019-es reformja a büntetőeljárás törvény kizárólagos bűncselekményeket érintő változásai tükrében. Ügyészségi Szemle. 2. 2020. 6-20.
- Márton Balázs: Cooperation of the European Public Prosecutor's Office with third countries, in particular the Swiss Confederation. Glossa Iuridica. 5-6. 10. 2023. 47-61.
- Márton Balázs: Fúziós központok az Európai Unióban – A bűnügyi és biztonsági információmegosztás uniós intézményei. Nemzetbiztonsági Szemle. 9. 2. 2020. 3-19.
- Márton Balázs: Independence of the European Public Prosecutor's Office in the context of the appointment procedures. New Journal of European Criminal Law. 2. 15. 2024. 146-163.
- Márton Balázs: Lehetőségek a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos integrált kormányzati tájékoztatás és a nemzetbiztonsági megközelítés erősítésére. Nemzetbiztonsági Szemle. 2. 12. 2024. 38-54.
- Márton Balázs: Nemzetbiztonsági érdek-e az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme? Ügyészek Lapja. 3. 2021. 89-99.
- Márton Balázs: Nemzetek feletti büntetőjog az Európai Unióban. Ügyészségi Szemle. 3. 2024. 104-107.
- Márton Balázs: Prof. dr. Polt Péter: A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Magyar Rendészet. 3. 2023. 207-210.
- Márton Balázs: The Basics of International Criminal Cooperation with special regard to the Hungarian legislation in force. Kriminológiai Tanulmányok. 59. Special Issue. 2022. 55-82.
- Márton Balázs: The Conflict of Competence between the European Public Prosecutor's Office and Spanish Prosecutors – Lessons Learned. Eucrim. 4. 2022. 286-288.

- Márton Balázs: The mutual roots and cooperation of Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. *Ügyészek Lapja*. 1-2. 2024. 121-130.
- Márton Balázs: Új központi hivatal felel Magyarország védelmi tervezésének összehangolásáért - Interjú Lakatos Tibor r. dandártábornokkal, a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgató-helyettesével. *Belügyi Szemle*. 12. 2024. 2439-2444.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Internetes források

- A hatáskör-átruházás elve. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:conferral> (2024. október 1.)
- Anne Weyembergh, Fabio Giuffrida: Judicial review in EPPO proceedings by national courts and the CJEU. Európai Jogakadémia. Előadás. 2019. október 17-18. https://era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/319DT59/319DT59_7_Weyembergh.pdf (2024. október 1.)
- Anticorrupción rechaza dar a la Fiscalía de la UE la investigación del caso del hermano de Ayuso. 2022. március 25. <https://theobjective.com/espana/2022-03-25/anticorrupcion-fiscalia-europea-ayuso/> (2024. október 1.)
- Az Európai Bizottság sajtóközleménye.
- Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: Rights of suspected and accused persons across the EU: translation, interpretation and information. Luxembourg. 2016. <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/rights-suspected-and-accused-persons-across-eu-translation-interpretation-and> (2024. október 1.)
- Az Európai Unió Bíróságának bemutatása. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hu/#procedures (2024. május 5.)
- Carlo Martuscelli, Paola Tamma: Europe's sheriff has Brussels in her sights. 2023. március 3. <https://www.politico.eu/article/laura-codruta-kovesi-european-public-prosecutors-office-crime-fund/> (2024. január 20.)
- Comments from the Council of the Bars and Law Societies of the European Union (CCBE) regarding the establishment of a European Public Prosecutor's Office. 2014. november 18.
- Cornelia Riehle: EPPO Requests Budget Increase. Eucrim. 2024. április 1. <https://eucrim.eu/news/eppo-requests-budget-increase/> (2024. május 5.)
- Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE): CCBE statement on defence issues and procedural rights in EPPO proceedings. 2021. december 10.

- https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/CRIMINAL_LAW/CRM_Statements/EN_CRM_20211210_CCBE-statement-on-defence-issues-and-procedural-rights-in-EPPO-proceedings.pdf (2024. május 10.)
- Cristina Gallardo: Anticorrupción no ve delito en Ayuso y cierra su investigación sobre el contrato de mascarillas de su hermano. 2022. június 23. <https://www.epe.es/es/politica/20220623/anticorrupcion-delito-hermano-ayuso-archiva-mascarillas-13920498> (2022. november 20.)
 - Cristina Gallardo: La Fiscalía Europea sugiere a Delgado que lleve al TJUE la controversia sobre el contrato del hermano de Ayuso. 2022. március 28. <https://www.epe.es/es/politica/20220328/fiscalia-europea-sugiere-delgado-lleve-13440561> (2022. november 20.)
 - Csonka Péter: Establishment of the European Public Prosecutor's Office. http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf (2024. január 8.)
 - Elise Martin-Vignerte: Procedural Safeguards in the EU and under the EPPO Regulation - A Focus on Cross-Border Investigation. Európai Jogakadémia. Előadás. Trier, Németország. 2020. február 6-7. https://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/320DT06/12_Martin_Vignerte_Procedural_Safeguards_320DT06.pdf (2024. május 15.)
 - Emberi Jogok Európai Bírósága a Jogi Tanácsadó Osztály: Gyakorlati útmutató az elfogadhatósági feltételekről. 2014. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Admissibility_guide_HUN (2024. április 10.)
 - Enrico Traversa: Institutional Aspects of the European Public Prosecutor's Office: applicable law, judicial review, conflicts of competence. Előadás. <https://www.steppo-eulaw.com/corso2024/topic3/E.TraversaEN.pdf> (2024. május 1.)
 - EPPO's statement on competence adjudication in Spain. 2022. március 28. <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppos-statement-competence-adjudication-spain> (2022. november 20.)

- EPPO's statement on the decision by the Fiscal General del Estado. 2022. március 30. <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppos-statement-decision-fiscal-general-del-estado> (2022. november 20.)
- EU Network of independent experts on fundamental rights: Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2006. június. <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Download.Rep/NetworkCommentaryFinal.pdf> (2024. április 4.)
- Eurojust. PIF crimes.
- Európai Bizottság Bel- és Igazságügyi Főigazgatóság: Tampere European Council: Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs. Tájékoztató adatlap. 2003. https://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (2024. június 25.)
- European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. 2024. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_criminal_eng (2024. április 1.)
- European Criminal Bar Association: Notes on the Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office. College Decision 003/2020. 2021. február 22. https://www.ecba.org/extdocserv/projects/eppo/20210220_ECBAcomments_EPPO_internalrules.pdf (2024. május 20.)
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2591 (2024. május 29.)
https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/CRIMINAL_LAW/CRM_Position_papers/EN_CRM_20141118_Comments-from-the-CCBE-regarding-the-establishment-of-a-EPPO.pdf (2024. augusztus 1.)
<https://www.eurojust.europa.eu/crime-types-and-cases/crime-types/pif-crimes> (2024. április 13.)
- Israel Butler: Israel Butler: Alapjogok vagy emberi jogok? <https://www.liberties.eu/hu/stories/en-es-a-jogaim-masodik-resz-alapjogok-vagy-emberi-jogok/6259> (2024. március 5.)
- J.J. Gálvez, José Manuel Romero: Anticorrupción abre una investigación por el contrato que implica al hermano de Ayuso. 2022. február 22.

- <https://elpais.com/espana/2022-02-22/anticorrupcion-abre-una-investigacion-por-el-contrato-que-implica-al-hermano-de-ayuso.html> (2024. október 1.)
- Kontaktné údaje a pôsobnost' EPPO. <https://www.genpro.gov.sk/kontaktne-udaje-na-europsku-prokuraturu-eppo/> (2024. május 15.)
 - Magyar Tudományos Akadémia. Tudományági nómenklatúra. 2017. október 17. <https://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809> (2024. március 14.)
 - Margarete v. Galen 2021. október 2-án a CCBE előtt elhangzott Defence Issues in EPPO Proceedings témájú beszéde alapján. https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/SPEECHES/2021/EN_20211002_Defense-Issues-in-EPPO-Proceedings.pdf (2024. május 21.)
 - Model Rules for the Procedure of the EPPO. Details. https://explore.lib.uliege.be/discovery/fulldisplay/alma9920288590502321/32ULG_INST:MOSA (2024. március 15.)
 - Munkamegállapodás az Európai Csalás Elleni Hivatal ("OLAF") és az Európai Ügyészség között ("EPPO"). Luxembourg. 2021. július 5. https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf (2024. május 22.)
 - Olaszország büntetőeljárás kódexe <https://www.legal-tools.org/doc/aee4e8/> (2024. május 26.)
 - Portugália büntetőeljárás törvénye. Criminal Procedure Code of Portugal 1987, as amended 2015. Adopted by Decree-Law no. 78/87 of 17th February 1987. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/code_of_criminal_procedure_english.pdf (2024. május 15.)
 - Somssich Réka: Jogharmonizáció. In: Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (EU-jog rovat). <http://ijoten.hu/szocikk/jogharmonizacio> (2024. április 2.)
 - The independent public prosecution office of the EU. Háttér. <https://www.eppo.europa.eu/hu/hatter> (2024. március 9.)

- Training on the EPPO. Working with the EPPO at decentralised level – training materials and legal seminars for prosecutors, investigating judges and defence lawyers. <https://era-comm.eu/training-on-eppo/> (2024. március 10.)
- Université du Luxembourg: Model Rules for the Procedure of the EPPO. 2013. <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/42085/1/Model%20Rules%20and%20explanatory%20notes%20EN.pdf> (2024. március 10.)
- Uredi i odjeli USKOK-a. <https://uskok.hr/hr/uredi-i-odjeli-uskok> (2022. január 13.)
- Zöld könyv. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:green_paper (2024. március 8.)

Jogszabályok és a jogalkotáshoz kapcsolódó előkészítő dokumentumok és bírósági döntések

- A 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.). 2020. december 28. HL L 437
- A Bíróság (nagytanács) 2008. március 20-i ítélete. Garlsson Real Estate SA, en liquidation és társai kontra Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob). A Corte suprema di cassazione (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-537/16. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2018:193
- A Bíróság (nagytanács) 2008. szeptember 3-i ítélete. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága. Megsemmisítés iránti kereset. C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2008:461
- A Bíróság (nagytanács) 2023. december 21-i ítélete. G. K. és társai elleni büntetőeljárás. Az Oberlandesgericht Wien (Ausztria) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-281/22. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2023:1018

- A Bíróság 1963. február 5-i ítélete. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Tariefcommissie - Hollandia. 26-62. számú ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1963:1
- A Bíróság 1964. július 15-i ítélete. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Giudice conciliatore di Milano - Olaszország. 6-64. számú ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1964:66
- A Bíróság 1974. december 4-i ítélete. Yvonne van Duyn kontra Home Office. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: High Court of Justice, Chancery Division - Egyesült Királyság. C-41/74. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1974:133
- A Bíróság 1979. április 5-i ítélete. Ügyészség kontra Tullio Ratti. Pretura di Milano, Olaszország előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-148/78. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1979:110
- A Bíróság 1987. október 22.-i ítélete. Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Finanzgericht Hamburg - Németország. 314/85. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1987:452
- A Bíróság 1996. március 28-i véleménye. A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása. 2/94. sz. vélemény. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 1996:140
- A Bíróság 2013. június 4-i ítélete. ZZ kontra Secretary of State for the Home Department. A Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Egyesült Királyság) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-300/11. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2013:363
- A Bíróság 2015. július 9-i ítélete. Radu Florin Salomie és Nicolae Vasile Oltean kontra Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj. A Curtea de Apel Cluj (Románia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-183/14. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2015:454

- A Bíróság 2016. február 15-i ítélete. J. N. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. A Raad van State (Hollandia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-601/15. PPU. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2016:84
- A Bíróság 2018. szeptember 13-i ítélete. UBS Europe SE és Alain Hondequin et consorts kontra DV és társai. A Cour administrative (Franciaország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-358/16. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2018:715
- A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, 2012. május 22-i 2012/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról. COM/2018/858 final. Brüsszel. 2018. december 18.
- A bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló, a Tanács 2002/187/IB határozata (2002. február 28.). 2002. március 6. L 63/1
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény. 2012. július 13.
- A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve (2012. május 22.). 2012. június 1. HL L 142
- A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve (2013. október 22.). 2013. november 6. HL L 294
- A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2010/64/EU irányelve (2010. október 20.). 2010. október 26. HL L 280
- A büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1919 irányelve (2016. október 26.). 2016. november 4. HL L 297

- A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.)
- A stockholmi program - A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115. 2010. május 4.
- A szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló, a Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.). 2008. november 11. HL L 300
- A tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösség saját forrásaival történő felváltásáról szóló 70/243/ESZAK, EGK, Euratom 1970. április 24-i tanácsi határozata. 1970. április 28. HL L 94
- A Törvényszék (negyedik tanács) 2011. szeptember 20-i ítélete. Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE kontra Európai Beruházási Bank. Megsemmisítés iránti kereset. T-461/08. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU: T: 2011:494
- A Törvényszék (negyedik tanács) 2013. január 29-i ítélete. Bank Mellat kontra az Európai Unió Tanácsa. Megsemmisítés iránti kereset. T-496/10. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU: T: 2013:39
- Az Alkotmánybíróság 3384/2018. (XII. 14.) AB határozata a Gödöllői Járásbíróság 5.B.48/2016/2. számú végzése és a Budapest Környéki Törvényszék 14.Bf.227/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről
- Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozata jogszabály, valamint jogegységi határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában
- Az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútuma
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*)
- Az Elsőfokú Bíróság (kibővített második tanács) 2005. szeptember 21-i ítélete. Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek

Bizottsága. Megsemmisítés iránti kereset. T-315/01. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU: T: 2005:332

- Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei
- Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM (2013)0534 – 2013/0255(APP)). P7_TA (2014)0234. v. HL 378/151
- Az Európai Parlament 2015. április 29-i állásfoglalása az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. 2016. szeptember 21. HL C 346/27.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 2012. október 26. HL C 326
- Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.). 2018. november 21. L 295/138
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202. 2016. június 7.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326. 2012. október 26.
- Az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzata az Európai Ügyészség (EPPO) ügyészi kollégiumának 2020. október 12-i 3/2020 határozatával elfogadva, valamint az EPPO kollégiumának 2021. augusztus 11-i 85/2021 határozatával és 2022. június 29-i 26/2022 határozatával módosítva és kiegészítve. HL C 181. 2023. május 23.
- Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, a Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.). 2017. október 31. HL 283/1
- Az Európai Ügyészség nyomozati és vádhatósági feladatai ellátásának kezdőnapja megállapításáról szóló, a Bizottság (EU) végrehajtási határozata (2021. május 25.). 2021. május 28. HL L 188

- Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, Az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371 (EU) irányelve (2017. július 5.). 2017. július 28. HL L 198
- Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.). 2020. december 22. HL L 433I
- Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum - A hatásvizsgálat összefoglalása, amely a következő dokumentumot kíséri - Javaslat: a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról. Brüsszel. 2013. július 17.
- Commission of the European Communities: Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brüsszel. 2003. március 19. COM (2003) 128 final
- Commission of the European Communities: Green paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union. Brüsszel. 2003. február 19. COM/2003/75 final
- Commission of the European Communities: Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brüsszel. 2001. december 11. COM/2001/0715 final
- Draft for a Treaty I. 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 of the Communities and the prosecution of infringements of the provisions of those Treaties II. amending the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the liability and protection under criminal law of officials and other servants of the European Communities. A Bizottság által a Tanácsnak benyújtva 1976. augusztus 10. napján. 1976. szeptember 22. HL C 222
- Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. 1995. november 27. HL C 316.

- Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 25703/11. számú kérelem. Dvorski kontra Horvátország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2015. október 20.
- Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 45036/98. számú kérelem. Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2005. június 30.
- Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 50541/08. számú, 50571/08. számú, 50573/08. számú és 40351/09. számú kérelmek. Ibrahim és társai kontra Egyesült Királyság ügy. Ítélet. Strasbourg. 2016. szeptember 13.
- Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanács. 71409/10. számú kérelem. Beuze kontra Belgium ügy. Ítélet. Strasbourg. 2018. november 9.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 12744/87. számú kérelem. Quaranta kontra Svájc ügy. Ítélet. Strasbourg. 1991. május 24.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 16084/90. számú kérelem. Protopapa kontra Törökország ügy. Ítélet. 2009. július 6.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 18041/08. számú kérelem. Truten kontra Ukrajna ügy. Ítélet. Strasbourg. 2016. június 23.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 20524/92. számú kérelem. Doorson kontra Hollandia ügy. Ítélet. Strasbourg. 1996. március 26.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 21022/04. számú kérelem. Natunen kontra Finnország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2009. március 31.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 26891/95. számú kérelem. Lagerblom kontra Svédország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2003. január 14.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 28901/95. számú kérelem. Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság ügy. Ítélet. Strasbourg. 2000. február 16.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 30042/08. számú kérelem. Csüllög kontra Magyarország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2011. június 7.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 32492/96., 32547/96., 32548/96., 33209/96. és 33210/96. számú kérelmek. Coëme és társai kontra Belgium ügy. Ítélet. Strasbourg. 2000. június 22.

- Emberi Jogok Európai Bírósága. 40107/04. számú kérelem. Beraru kontra Románia ügy. Ítélet. Strasbourg. 2014. március 18.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 42/1997/826/1032. számú kérelem. Twalib kontra Görögország ügy. Ítélet. Strasbourg. 1998. június 9.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 446/10. számú kérelem. Pugžlys kontra Lengyelország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2016. szeptember 14.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 45440/04. számú kérelem. Baytar kontra Törökország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2014. október 14.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 58331/09. számú kérelem. Gregačević kontra Horvátország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2012. július 10.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 59868/08. számú kérelem. Vizgirda kontra Szlovénia ügy. Ítélet. Strasbourg. 2018. augusztus 28.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 63378/00. számú kérelem. Mayzit kontra Oroszország ügy. Ítélet. Strasbourg. 2005. január 20.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 73250/01. számú kérelem. Boivin kontra az Európa Tanács 34 tagállama ügy. Kérelem. 2008. szeptember 9.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 75734/12., 2695/15. és 55325/15. számú kérelmek. Razvozhayev kontra Oroszország és Ukrajna, valamint Udaltsov kontra Oroszország egyesített ügy. Ítélet. Strasbourg. 2019. november 19.
- Emberi Jogok Európai Bírósága. 9783/82. számú kérelem. Kamasinski kontra Ausztria ügy. Ítélet. Strasbourg. 1989. december 19.
- Európai Bizottság: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT. Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. SWD (2013) 274 final. Brüsszel. 2013. július 17.
- Európai Bizottság: Javaslat A TANÁCS RENDELETE az Európai Ügyészség létrehozásáról. Brüsszel. 2013. június 17. COM (2013) 534 final
- Európai Szén- és Acélközösség, Európai Gazdasági Közösség, Európai Atomenergia Közösség Bizottsága: Nyolcadik általános jelentés az Európai Közösségek tevékenységéről. Brüsszel és Luxemburg. 1975. február. 76.

- Juliane Kokott főtanácsnok 2014. június 13-i állásfoglalása. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján kiadott vélemény. 2/13. sz. vélemény. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2014:2475
- Juliane Kokott főtanácsnok 2017. március 30-i indítványa. Peter Puškár kontra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky és Kriminálny úrad finančnej správy. A Najvyšší súd Slovenskej republiky (Szlovákia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. C-73/16. sz. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C: 2017:725
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. 2007. december 17. HL C 306
- Magyarázatok az Alapjogi Chartához. 2007. december 14. HL C 303.
- Nemzetközi Büntetőbíróság Eljárási és Bizonyítási Szabályai. Hága. 2019.
- Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról. HL 2004 C 310/01. 2004. december 16.

Hivatkozott szakirodalom

- A joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről szóló, a Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.). 2009. december 15. HL L 328
- A pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma a 2010. október 25. napján megtartott kollégiumi ülésén meghozott 90. BK vélemény
- Akila Taleb, Thomas Ahlstrand: The public Prosecutor, Its Role, Duties and Powers in the Pre-trial Stage of the Criminal Justice Process – A Comparative Study of the French and the Swedish Legal Systems. *Revue Internationale de Droit Pénal.* 82. 3. 2011. 523-540.

- Amichai Magen, Laurent Pech: The rule of law and the European Union. In: Christopher May, Adam Winchester (szerk.): Handbook on the Rule of Law. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. 2018.
- Andrijana Zivic, Timo Zandstra, Quintijn Pit, Antonia Vegt-Schouten: Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice. New Journal of European Criminal Law. 13. 4. 2022. november 18. 398-419.
- Andrijana Zivic, Timo Zandstra, Quintijn Pit, Antonia Vegt-Schouten: Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice. New Journal of European Criminal Law. 13. 4. 2022. november 18. 398-419.
- Anne Weyembergh, Chloé Briere: Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Tanulmány a LIBE bizottság részére. Európai Parlament Belső Politikák Igazgatósága Polgári Jogok és Alkotmányos Ügyek szakpolitikai főosztálya. PE 571.399. számú dokumentum. 2016. november. 6.
- Anže Erbežnik: European Public Prosecutor's Office (EPPO) – too much, too soon, and without legitimacy? European Criminal Law Review. 2. 2015. 209-221.
- Bárd Károly: Igazság, igazságosság és tisztességes eljárás. Fundamentum. 8. 1. 2004.
- Békés Ádám: A mostohagyerek álma – lehet-e önálló eljárásjogi sértett-fogalom? Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. 81. 2018.
- Bernd Schünemann: Alternative-Project for a European Criminal Law and Procedure. Criminal Law Forum. 18. 2007. 2007. május 2. 227-251.
- Boda József, Finszter Géza, Imre Miklós, Kerecsi Klára, Kovács Gábor, Sallai János: A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok. 2. 17. 2016.
- Bóka János, Gombos Katalin, Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2019.
- Bóka János, Simon Károly László: Jogharmonizáció. Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Budapest. 2018. augusztus 31.
- Boros László: Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest. 2012.

- Christina Binder, Jane A. Hofbauer: *The Perception of the EU Legal Order in International Law: An In- and Outside View*. European Yearbook of International Economic Law. 2017.
- Christoph Safferling: *International Criminal Procedure*. Oxford University Press. Oxford. 2012.
- Czine Ágnes: *A tisztességes bírósági eljárás - Audiatur et altera pars*. Orac Kiadó Kft. Budapest. 2020.
- Csomós Tamás: *Az új Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései a gyakorló jogász szemével*. Magyar Jog. 1. 2014. február 13.
- Csonka Péter és Oliver Landwehr: *10 Years after Lisbon – How “Lisbonised” is the Substantive Criminal Law in the EU?* Eucrim. 4. 2019.
- Csúri András: *The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?* Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 18. 2016. 122-151.
- Daka Marija: *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének összefüggései – konvergencia és divergencia az európai jogi térben*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 2021. augusztus 22.
- Debbie Sayers: *Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in the European Union: Where does the Roadmap take Us?* Human Rights Law Review. 14. 2014. 2014. október 7. 733-760.
- Dimitrios Zimianitis: *EPPO: A Challenging, Balance-Striking Exercise in the National and EU Judicial Environment*. Eucrim. 1. 2021. 2021. május 17.
- Ester Herlin-Karnell: *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*. Hart Publishing. Portland. 2012.
- European Criminal Bar Association: *Cornerstones for a Draft Regulation on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office (“Eppo”) in Accordance with Article 86 Par. 1–3 Tfeu*. New Journal of European Criminal Law. 4. 1-2. 2013. március 1.

- Fabio Giuffrida: The European public prosecutor's office: king without kingdom? CEPS Research Report. 3. 2017. 2017. február. 17-19.
- Fazekas Flóra: Nemzeti jog, nemzetközi jog, közösségi jog Hans Kelsen alapján. Jogelméleti Szemle. 2. 2007.
- Fázsi László: A pótmagánvádas eljárás. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2020.
- Francesco De Angelis: The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future. Eucrim. 4. 2019.
- Frank Schimmelfennig, Berthold Rittberger: Theories of European integration. Assumptions and hypotheses. In: Jeremy Richardson (szerk.): European Union: Power and Policy-Making. Routledge kiadó. Abingdon. 2006.
- Giovanni Grasso, Rosaria Sicurella, Fabio Giuffrida: EPPO material competence: analysis of the PIF directive and regulation. In: Katalin Ligeti, Maria João Antunes, Fabio Giuffrida (szerk.): The European Public Prosecutor's Office at launch – Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law. Wolters Kluwer Italia S.r.l. Milano. 2020.
- Giulio Illuminati: Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO. In: Lorena Bachmaier Winter (szerk.): The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead. Springer. 2018. 179-199.
- Gulyás Attila, Kurunczi Gábor: Alkotmányjogi alapismeretek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2017.
- Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2008.
- Hans-Holger Herrnfeld, Dominik Brodowski, Christoph Burchard: European Public Prosecutor's Office: Article-By-Article Commentary. Beck, Nomos, Hart Publishing. Baden-Baden. 2021.
- Hans-Holger Herrnfeld: Efficiency contra legem? Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen). Eucrim. 2. 2023. 2023. július 25. 229-237.

- Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson: The European Public Prosecutor's Office: Strategies for coping with complexity. Tanulmány a CONT bizottság részére. Európai Parlament Belső Politikák Igazgatósága Költségvetési Ügyek szakpolitikai főosztálya. PE 621.806. számú dokumentum. 2019. május. 25.
- Ingrid Maschl-Clausen: The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-Making. Eucrim. 1. 2021. 2021. május 17.
- James Thomas Ogg: Adversary and Adversity, Converging adversarial and inquisitorial systems of justice – a case study of the Italian criminal trial reforms. International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. 1. 37. 2013.
- Johan Callewaert: No Case to Answer for the European Public Prosecutor Under the European Convention on Human Rights? Considerations on Convention Liability for Actions of the European Public Prosecutor's Office. Europe of Rights & Liberties. 1. 3. 2021.
- John Vervaele: European territoriality and Jurisdiction: The Protection of the EU's Financial Interests in its Horizontal and Vertical (EPPO) Dimension. In: Michiel Luchtman (szerk.): Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime: Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-Interests. Eleven International Publishing. Hága. 2013.
- John Vervaele: The Corpus Juris Project: A blueprint for criminal law and criminal procedure in the European Territory. Agon. 34. 2002.
- Joint position of Bundesrechtsanwaltskammer (The German Federal Bar) and Deutscher Anwaltverein (German Bar Association) on the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 22/2013. 2013. október
- José Martín, Pérez de Nanclares: The accession of the European Union to the ECHR: More than Just a Legal Issue. Working Papers on European Law and Regional Integration. 15. 2013.

- Joske Graat: The Synthesis: The Current Recognition of a Triangular Link Between the EAW, the Legality Principle and Foreseeability Risks. In: Joske Graat: The European Arrest Warrant and EU Citizenship. Springer. Cham. 2022.
- Jörg Monar: Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? Perspectives on European Politics and Society. 3. 14. 2013. 2013. szeptember 27.
- Juha Raitio: The Principle of Legal Certainty in EC Law. Kluwer Academic Publishers. 2003
- Kaiifa-Gbandi Maria: The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments. In: Peter Asp (szerk.): The European Public Prosecutor's Office: Legal and criminal policy perspectives. Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Stockholm. 2015.
- Karsai Krisztina: Az alapelvek rendszere az európai büntetőjogban. MTA doktori értekezés. Szeged. 2015.
- Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Doktori értekezés. Szeged. 2004.
- Klaus-Dieter Borchardt: Az Európai Unió jogi ábécéje. Az Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg. 2017.
- Koen Lenaerts, José A. Gutiérrez-Fons: Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2022.
- Kondorosi Ferenc: A tisztességes eljáráshoz való jog garanciái az Emberi Jogok Európai Egyezményében. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából. Budapest. 2014.
- Kúria, Büntető Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló vélemény. 2014.EL. II.E.1/10.VÉDŐ-50. szám. Budapest. 2015. február 13.

- Láris Liliána: A tisztességes eljárás követelménye a magyar büntetőeljárások nyomozási szakaszában. THEMIS: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata. 2015. június. 225-255.
- Láris Liliána: Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra. Doktori értekezés. ELTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Állam-és jogtudomány doktori program. Budapest. 2018.
- Láris Liliána: Az Európai Ügyészség létrehozásának indokai. Iustum Aequum Salutare. 3. XIII. 2017.
- Láris Liliána: Az uniós jog és a belső jog viszonya uniós és alkotmányjogi szemszögből. Themis. 2013.
- Laurent Pech: The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. Hague Journal on the Rule of Law. 14. 2022. 2022. június 28.
- Lichtenstein András: A terhelt emberi jogai és a büntetőeljárás egyes alapelvei. Acta Universitatis Szegediensis. 2018.
- Ligeti Katalin: The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined? European Criminal Law Review. 2. 2011. 2011. március 1. 123-148.
- Lorena Bachmaier Winter: EPPO Versus National Prosecution Office: A Conflicting Case of Competence with Broader Dimensions. Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law Working Paper. 10. 2023. 2023. december 13.
- Marin Bonačić: Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski zahtjevi i moguća rješenja. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu. 2. 26. 2019.
- Michele Panzavolta: Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide? In: Lorena Bachmaier Winter (szerk.): The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead. Springer. 2018. 59-86.
- Michiel Luchtman: Choice of forum and the prosecution of cross-border crime in the European Union – What role for the legality principle? In: Michiel Luchtman:

Choice of forum in cooperation against EU financial crime – Freedom, security and justice and the protection of specific EU-interests. The Hague, Eleven. 2013. 3-61.

- Mireille Delmas-Marty, John Vervaele (szerk.): L'Union européenne et son espace pénal européen: les défis du modèle Corpus Juris 2000. La aplicación del Corpus Juris en los Estados Miembros: Disposiciones penales para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. 2003.
- Mireille Delmas-Marty: Corpus Juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Economica. Párizs. 1997.
- Mireille Delmas-Marty: The European Union and Penal Law. European Law Journal. 1. szám. 4. évfolyam. 1998. március
- Miskolczi Barna: Az európai büntetőjog alternatív értelmezése. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 2018.
- Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fogalmáról. Európai Jog. 1. 6-7. 2001.
- Olga Vicente Sarasúa: The Right to a Defence and to a Fair Trial under the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office: Do the Choice of Forum Rules Effectively Safeguard the Principles of Equality of Arms and Legal Certainty? In: Anabela Miranda Rodrigues és társai (szerk.): Procuradoria Europeia e criminalidade económico-financiera/La Fiscalía Europea ante la delincuencia económica y financiera. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra. 2023.
- Pokol Béla: Szuverenisták kontra föderalisták. Századvég Kiadó. Budapest. 2020.
- Polt Péter: A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2019.
- Rosaria Sicurella: The EPPO's material scope of competence and non-conformity of national implementations. New Journal of European Criminal Law. 14. 1. 2023. február 24.
- Róth Erika: A tisztességes eljáráshoz való jog. In: Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó Kft. Budapest. 2003.
- Sándor István Zoltán: Emberi jog és büntetőjog. Miskolci Jogi Szemle. 1. 2009. 161-181.

- Sara Paiusco: Nullum Crimen Sine Lege and the Role of Foreseeability in the European Human Rights Protection System - A European approach to the problem of judge-made law in Criminal Law. Doktori értekezés. Corso di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei in cotutela con Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft. 2020. április 24.
- Silvia Allegrezza, Valentina Covolo: The Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings: Status Quo Or Step Forward? In: Zlata Đurđević, Elizabeta Ivičević Karas: European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests. Croatian Association of European Criminal law. Zágráb. 2016. 42-51.
- Simone White: EC Criminal Law: Prospects for the Corpus Juris. Journal of Financial Crime. 5. 3. 1998.
- Susana Galera Rodrigo: The right to a fair trial in the European Union: lights and shadows. Revista de Investigações Constitucionais. 2. 2. 2015. május - augusztus. 7-29.
- Szűts Márton: Büntetőjogi integráció az Európai Unióban. Külgazdaság. Jogi melléklet. 11. 2001.
- Thomas Wahl és társai: Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation. Annex I. Country reports. Európai Parlament Polgári Jogok és Alkotmányos Ügyek szakpolitikai főosztálya számára készített tanulmány. PE 604.977 sz. dokumentum. 2018. augusztus
- Till Gut: EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations. ERA Forum, Journal of the Academy of European Law. 23. 3. 2023. január 31.
- Tóth J. Zoltán: A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbb bírósági gyakorlatban. MTA Law Working Papers. 2. 17. 2015.
- Tóth J. Zoltán: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbb bírósági gyakorlatban. Magyar Jog. 4. 59. 2012.

- Udvarhelyi Bence: Az európai büntetőjog fogalma. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica.* Miskolc. 2. 36. 2018.
- Udvarhelyi Bence: Az OLAF és az Európai Ügyészség szerepe az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. *Ügyészek Lapja.* 29. 4. 2022. 5-25.
- Valsamis Mitsilegas, Fabio Giuffrida: The European Public Prosecutor's Office and Human Rights. In: Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.H. Meij (szerk.): *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office.* Springer Nature. Berlin. 2018. 59-98.
- Valsamis Mitsilegas: European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law.* 28. 2. 2021. március 29.
- Vânia Costa Ramos, Michiel Luchtman, Geanina Munteanu: Improving Defence Rights. *Eucrim.* 3. 2020. 2020. december 15. 230-248.
- Vânia Costa Ramos: Investigating and prosecuting offences affecting the EU financial interests - fundamental rights implications – the rights of suspects and accused in EPPO cases. *Európai Jogakadémia. Előadás.* Lisszabon. Centro de Estudos Judiciários. 2022. október 18.
- Vânia Costa Ramos: The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence. *New Journal of European Criminal Law.* 14. 1. 2023. március 27. 43-70.
- Varga Ádám: Igazságosság kontra igazságosság? Gondolatok a jogbiztonság, az igazságosság és a tisztességes eljárás kapcsolatáról. *Iustum Aequum Salutare.* 3. 11. 2015.