

A magyar ügyészség az európai igazságügyi térségben

1. A magyar ügyészség, mint uniós ügyészség

Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja. E tény következtében részesévé, de lehetőségeihez képest alakítójává is vált egy olyan, korábban soha nem látott integrációs folyamatnak, melynek része a bűnözés elleni közös európai küzdelem, fellépés. E küzdelem egyik kulcsszereplője az ügyészi szervezet.

Látnunk kell, hogy az Európai Unió büntetőjogi fejlődés az ezredfordulótól kezdve jelentősen felgyorsult. Az Unió az elmúlt évtizedekben számos olyan új jogi instrumentumot hozott létre, amelynek célja a bűnügyi együttműködés hatékonyságának és minőségének a javítása volt. Az egyik legfontosabb lépés annak felismerése volt, hogy az Unión belül az igazságügyi együttműködés sarkköve a határozatok kölcsönös elismerésének elve kell, hogy legyen. Ennek hatására számos olyan kerethatározat született, amelyek már ezen az elven alapulnak, és amelyeket Magyarország is beépített jogrendszerébe.

A másik mérföldkő a Lisszaboni Szerződés, amely az európai bűnügyi együttműködést új alapokra helyezte, valamint megteremtette a lehetőségét egy Európai Ügyészség felállításának. Erről a későbbiekben részletesen szólok még.

Hazánknak az Európai Unióhoz történt csatlakozása következményeként a magyar ügyészi szervezet – nemzeti jellege megtartása mellett – uniós ügyésszé vált. Kezdetben az uniós csatlakozás közvetlen hatásai a napi ügyészi munkában kevésbé jelentkeztek, mára azonban egyértelműen kijelenthető, hogy az európai bűnügyi együttműködés területén kifejtett ügyészi tevékenység működésünk egy komoly hányadát teszi ki.

A magyar ügyészség 2004-et követően egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít az Európai Igazságügyi Hálózatban és az Eurojustban történő aktív szerepvállalásnak. A különböző uniós szervezetekkel történő kapcsolattartásra felállítottunk egy kontaktponti rendszert, amelyben több nyelven beszélő, több éves tapasztalattal rendelkező, az adott szakterületen dolgozó ügyész kollegák látják el a szükséges feladatokat.

Tevékenységünk következtében a magyar ügyészi szervezet presztízse az Európai Unióban jelentősen megnőtt. Köszönhető ez annak, hogy az uniós országokkal való bűnügyi

együttműködés területén, a két- és többoldalú kapcsolatainkban, valamint az uniós szervekkel való szakmai együttműködésünk során mindig próbálunk proaktív módon hozzájárulni a problémák megoldásához.

Magyar ügyészeket számos alkalommal kérnek fel nemzetközi konferenciákon előadások tartására, levezető-elnöki, moderátori, országvizsgálatok során szakértői szerep betöltésére. Az elmúlt évek során magam is több alkalommal vállaltam konferenciákon elnöki szerepet, valamint tartottam előadást az európai büntetőjogi jogfejlődés aktuális kérdéseiről. Nagy megtiszteltetés számomra, és elismerés szervezetünk számára, hogy 2011 és 2012 között elnöke lehettem az európai uniós legfőbb ügyészek hálózatának is.

A bűnügyi együttműködésben felmerülő problémák közös elméleti megoldására törekvés mellett ma már be lehet számolni az uniós bűnügyi együttműködés jelentős gyakorlati eredményeiről is. Erre konkrét példaként hadd említsem meg az ún. „bunda-ügy” magyarországi és európai kezelését.

Ebben az ügyben a nyomozás 2009 decemberében indult. 2011 májusában az ügyet ügyészi hatáskörbe vontam, a nyomozást a Központi Nyomozó Főügyészség végezte.

2011 júliusában a magyar ügyészi szervezet részvételével először, egy közös nyomozócsoport került felállításra Magyarország, Németország és Finnország részvételével. A nyomozócsoporthoz később csatlakozott Ausztria és Szlovénia is.

A bűnügyben a magyar ügyészek részvételével az Europol égisze alatt több operatív értekezletet, az Eurojust égisze alatt számos koordinációs értekezletet tartottak. Tekintettel arra, hogy az ügynek nem csak európai, hanem ázsiai szálai is voltak, a hágai összejövetelek során az érintett országok videokonferencia útján kapcsolatba tudtak lépni a szingapúri igazságügyi hatóságokkal is.

Részben az európai szintű együttműködés eredményeként a magyar nyomozás során a Központi Nyomozó Főügyészség 32 manipulált mérkőzéssel kapcsolatban 55 személyt hallgatott ki gyanúsítottként, végül 45 személlyel szemben emelt vádat. A nyomozati iratok terjedelme mintegy 36 000 oldalt tett ki. Ezek az eredmények önmagukért beszélnek. Külön

kiemelem, hogy a magyar ügyészség ebben az ügyben koordinatív és kezdeményező szerepet töltött be.

Az első közös nyomozócsoport felállítását újabbak követték. Az egyik ügyben, amelyben Magyarország, Szlovákia és Csehország vesz részt, egy bűnszervezet szlovákiai és csehországi székhelyű társaságok felhasználásával szervezeten, a nemzetközi bűnüldözési terminológiában „körhinta csalásként” jellemzett elkövetési mód felhasználásával, hosszú évek óta adócsalásokat követett el, amellyel az érintett államok költségvetését több milliárd forinttal károsították meg. Mindhárom érintett országban folyamatban voltak büntetőeljárások, amelyek azonban megfelelő európai szintű együttműködés nélkül önmagukban nem lehettek volna sikeresek. Az igazi áttörést ebben az esetben is a közös nyomozócsoport felállítása jelentette.

Európai Unió kapcsolatainkról szólva végül röviden szót kell ejtenem az Európai Igazságügyi Képzési Hálózatban (EJTN) való részvételünkről. Az ügyészi szervezetben természetesen mi is magunkévá tettük a folyamatos továbbképzés, az egész életen át tartó tanulás eszméjét, mint a folyamatos minőségi munka egyik zálogát. A képzés és a továbbképzés ma már szintén nemcsak nemzeti, de egyre inkább európai keretek között zajlik.

Az EJTN több szintű, differenciált képzést nyújt fogalmazók, alügyészek, illetve kezdő és gyakorlattal rendelkező ügyészek részére egyaránt, és eltérő időtartamú (rövid- és hosszútávú) képzési- és továbbképzési programokat szervez, amelyekben mind a 27 tagállam szakemberei részt vesznek. A magyar ügyészi szervezet minél nagyobb számban igyekszik igénybe venni az EJTN Európai Bizottság által finanszírozott képzési lehetőségeit. Múlt évben 44 kollégánknak volt alkalma részt venni az EJTN által szervezett valamelyik képzési rendezvényen, amelyekről a visszajelzések egytől egyig rendkívül pozitívak voltak.

Említést érdemel továbbá a Visegrádi Négyekkel való, a magyar külpolitika általános törekvéseivel is összhangban álló mind szélesebb szakmai kapcsolatunk is. A V4 együttműködésről más összefüggésben is szólok majd, most az igazságügyi képzőintézmények közötti együttműködést szeretném megemlíteni, amely több sikeres közös szeminárium szervezését eredményezte már.

2. Szakmai kapcsolataink az Európa Tanáccsal

Európai uniós tagságunk és az uniós bűnügyi együttműködésben elért sikereink nem szorították háttérbe a kontinensünk 47 tagállamát tömörítő Európa Tanács keretében folyó szakmai tevékenységünket.

E tevékenység alapidokumentuma az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. október 6-án elfogadott 19. számú ajánlás az ügyészség szerepéről a büntető-igazságszolgáltatás rendszerében, legfőbb fóruma pedig az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE), az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának tanácsadó testülete.

A CCPE-ben a magyar ügyészi szervezet a kezdetektől aktív. Magam mint alelnök, illetve a Végrehajtó Bizottság tagja vettem, illetve veszek részt a testület munkájában.

Mindennapi működésünk szempontjából is nagy jelentőséggel bírnak a CCPE dokumentumai, amelyek európai sztenderdek fogalmazzák meg a nemzetközi bűnügyi együttműködés, a vádemelés alternatívái, a bírák és az ügyészek kapcsolata, a gyermek-, és fiatalkorúak védelme, az ügyészek büntetés-végrehajtásban betöltött szerepe területén. Nem kevésbé fontos a gazdasági válság kihívásainak való megfelelés igénye által életre hívott és 2012-ben született vélemény az ügyészi szervezetek erőforrásainak menedzsmentjéről. Idén az ügyészség és a média kapcsolatával foglalkozunk, amely téma jelentőségével és aktualitásával az itt jelen lévők maradéktalanul tisztában vannak.

Európa tanácsi tevékenységünk keretében szólnom kell az Európai Emberi Jogi Bíróságról, amelynek ítéletei jelenős hatással vannak többek között a magyar ügyészi szervezet joggyakorlatára is. A múlt hónapban volt szerencsém hivatalomban fogadni Dean Spilemann urat, a bíróság elnökét, akivel áttekintettük az intézményeinket kölcsönösen érintő ügyeket, mindenek előtt a magyar eljárások elhúzódásának kérdését, mint olyan területet, amely okán a leggyakrabban marasztalja el Magyarországot a strasbourgi bíróság.

Találkozásunk alkalmával tájékoztattam az elnök urat arról, hogy 2013. január végén vizsgálatot rendeltem el a büntetőeljárások időtartama kérdésében. A vizsgálat eredményeként bebizonyosodott, hogy az ügyészi szak az eljárások döntő többségében továbbra is belül marad a törvényes határidőkön.

Dean Spielman úrral szót váltottunk továbbá a magyarországi börtönviszonyokról, amelyek kapcsán szintén sok marasztaló ítélet születik Strasbourgban. Ebben a témában arról tudtam tájékoztatni az elnök urat, hogy a magyar ügyészi szervezetnek a fogvatartási körülményeket ellenőrző munkáját elismeri az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult bizottsága (CPT), amely a közelmúltban folytatta le rendes és rendszeres ellenőrzését Magyarországon. A jövőben a magunk részéről a fogvatartottakkal való ellenőrzés nélkül folytatott beszélgetések számának növelésével kívánunk hozzájárulni a magyarországi fogvatartási körülmények további javításához.

Az Európai Ügyészség létrehozásának aktuális kérdései

Végül engedjék meg, hogy a nemzetközi kérdéseknek szentelt ünnepi beszédem végén visszakanyarodjak európai uniós ügyeinkhez, és azon belül is az egyik legaktuálisabb, ha úgy tetszik a legérdekesebb témáról, az Európai Ügyészség létrehozásáról beszéljek, és ismertessem Önökkel a közelmúlt fejleményeit.

Mint ismeretes, az Európai Ügyészség felállításának gondolata az 1990-es évek közepéig nyúlik vissza, amikor az Európai Bizottság által felkért szakértők egy csoportja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében Corpus Juris néven lefektette az Európai Ügyészség létrehozásának fő elveit.

Azóta sok minden változott, az Európai Unión belüli bűnügyi igazságügyi együttműködés egyre szorosabbá vált. A belső biztonság, a kölcsönös bizalom megteremtése és a kölcsönös elismerés elve jegyében a büntetőjog harmonizációja felgyorsult, és számos új büntetőjogi eszköz látott napvilágot. Az Európai Ügyészség felállításának a legfontosabb lökést a 2009-ben megszületett Lisszaboni Szerződés adta, amely megteremtette az intézmény létrehozásának máig vitatott, rengeteg értelmezési kérdést felvető jogi alapját.

A Lisszaboni Szerződés 85. és 86. cikke értelmezéseként ugyanis számos elképzelés látott napvilágot az Európai Ügyészség szervezetére, hatáskörére vonatkozóan. A 86. cikk a már meglévő „Eurojust-ból” tartja létrehozandónak az Európai Ügyészséget. A cikk értelmében hatásköre kiterjedne – részben az Europollal együttműködve - az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőinek felderítésére, ennek érdekében a nyomozás lefolytatására, a vádemelésre, és a vádképviselőre a tagállamok bíróságai előtt.

Az utóbbi évtizedben főként a gazdasági válság, a költségvetési megszorítások annak előmozdítására ösztönzik az európai politikusokat, hogy a tagállamok az uniós forrásokat még inkább törvényszerűen, a célnak megfelelően használják fel. Tény, hogy 2011-ben az Unió költségvetéséből 600 millió Eurónak „veszett nyoma” csalás vagy ezzel összefüggésben elkövetett más bűncselekmények miatt. Az Európai Unió Bizottságának érvelése szerint ez az adat arra enged következtetni, hogy az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), az Europol és az Eurojust meglévő formájukban már nem alkalmasak arra, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ellen hatékonyan fellépjenek.

Miután a jelenlegi gazdasági és jogi környezetben az Európai Ügyészség létrehozása politikai kérdéssé vált, az Európai Bizottság sürgeti a Hivatal minél előbbi felállítását és június végére ígéri az erről szóló rendelet tervezetének nyilvánosságra hozását. A magyar ügyészség - hasonlóan több más uniós ügyészséghez - a kérdést nyilvánvalóan szakmai szempontból kezeli és ennek eredményeként az a meggyőződése, hogy az Európai Ügyészség csak akkor kerüljön felállításra, amikor minden főbb szakmai kérdés megnyugtatóan, konszenzusos alapon rendeződik.

A téma kiemelt jelentőségére tekintettel álláspontunkat aktívan, minden lehetséges szakmai fórumon képviseljük. A Visegrádi Négyek legfőbb ügyészeivel való együttműködésünk ezen a területen is intenzív és gyümölcsöző. 2012-ben - az azóta mérföldkönek számító - Tátrai Nyilatkozatban összegeztük álláspontunkat. Eszerint az Európai Ügyészség fontos állomása lehet az uniós integrációs folyamatban, amennyiben létrehozatala hozzáadott értéket képvisel a korábbi helyzethez képest. A jelenlegi helyzetben viszont az Európai Igazságügyi Térség fejlődése érdekében inkább a büntetőjogi együttműködés megerősítését támogattuk, mint új intézményi együttműködési formák létrehozását. Hangsúlyoztuk a már meglévő jogi eszközökben rejlő lehetőségek vizsgálatának fontosságát, valamint a fokozatosság elvének szem előtt tartását.

Ez év áprilisában a négy legfőbb ügyész Prágai Nyilatkozatában reagált az elmúlt egy évben az Európai Ügyészség létrehozása tárgyában történtekekre. A Prágai Nyilatkozat szerint önmagában az Európai Ügyészség létrehozása nem lenne képes garantálni az EU pénzügyi érdekeinek fokozott védelmét. Nyilatkozatunkban arra a következtetésre jutottunk, hogy az Európai Ügyészség tervezett decentralizált struktúrája nem egyeztethető össze az egyébként sikeresnek mondható Eurojust szervezeti modelljével, amely a kölcsönös jogsegély alapú koordinációs együttműködésen alapul, ugyanakkor az adott ügyek nyomozására és a

vádemelésre nem rendelkezik hatáskörrel. A decentralizált modell - ahol a szervezet élén álló személy feladata a hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás koordinálása és irányítása, a vádemelés és a vádképviselés pedig a delegált ügyészekhez tartozik - számos gyakorlati problémát felvet. Ilyen probléma a bizonyítékok felhasználhatósága, a törvény előtti egyenlőség, a joghatóság, az igazságügyi együttműködés az Európai Ügyészségben részes tagállamok és a nem részes tagállamok, valamint az Európai Ügyészség és a nem EU tagállamok között, végül az Európai Ügyészség és a tagállami ügyészségek közötti kapcsolat.

Az Európai Unió Tagállamai Legfőbb Ügyészeinek áprilisi hágai Konzultatív Fórumán, ezt követően májusban, az Európai Unió Tagállamainak Legfelsőbb Bíróságai Mellett Működő Legfőbb Ügyészek, vagy Azzal Azonos Jogállású Intézmények Hálózatának hatodik, Krakóban megrendezett ülésén szintén határozottan és sikeresen képviseltük a magyar álláspontot az Európai Ügyészség létrehozásának kérdésében. Örömmel nyugtázhatom, hogy 2013 tavaszán és kora nyarán az Európai Unió minden összügyészi szakmai fóruma deklarálta azt a fontolva haladást előtérbe helyező álláspontot, amelyet a magyar ügyészség V4 partnereivel közösen a kezdetektől képvisel.

Ennek megfelelően mind a Konzultatív Fórum konklúzióinak tervezete, mind az úgynevezett Krakói Nyilatkozat elfogadja azt az alapvetésünket, hogy felállítása esetén az Európai Ügyészségnek függetlennek kell lennie a többi európai intézménytől és bizonyos tekintetben a nemzeti hatóságoktól is, ugyanakkor tiszteletben kell tartania a nemzeti ügyészségek jogállását. Elszámoltathatónak és költséghatékornak kell lennie, a tagállamok már működő hatóságain keresztül kell tevékenykednie, alapvetően a nemzeti jog rendelkezései szerint, ahol is a hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásokhoz valós értéket kell hozzáadnia.

Miután az Európai Ügyészség létrehozása komoly hatással lesz a tagállami ügyészségek működésére, sok tagállamban a jogállási törvények, sőt, az alaptörvények lényeges módosítására lesz szükség. Nélkülözhetetlen az üldözendő bűncselekmények törvényi tényállásainak harmonizációja is, majd világos ismérvek alapján kell meghatározni az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok hatáskörét. Szabályozni kell a bizonyítékok felhasználhatóságát. Az Európai Ügyészség ún. kétkalapos ügyészi pozíciójú delegáltjai (értsd: az uniós szinten eljáró ügyész egyben nemzeti ügyészi feladatokat is ellát) részére világos rendelkezéseket kell megállapítani arra az esetre, amikor a nemzeti ügyész európai

ügyészként lép fel. Joghatósági kérdésekben a rugalmas megközelítés lehet irányadó a pénzügyi bűncselekmény miatt már folyamatban lévő, megfelelő ütemben haladó, hatékony nemzeti nyomozások esetén. Az illetékes bíróság kijelölését pedig szigorúan törvényben lefektetett módon kell szabályozni. Megítélésem szerint egy Európai Ügyészség szigorúan csak az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében tevékenykedhet, más, akár több országot érintő vagy nemzetközi bűncselekményre nem lehet hatásköre. Ennek meghaladása ugyanis a nemzeti szuverenitásokat már oly mértékben érintené, amelynek nincs meg az alapja a Lisszaboni Szerződésben, illetve más uniós dokumentumokban. nagyon óvatosan kellene eljárni a kapcsolódó bűncselekmények, például az ÁFA bűncselekmények tekintetében is.

Összegezve: Az Európai Ügyészség körül még rengeteg a bizonytalanság, a vitás pont, több a kérdés, mint a válasz. Ezen a helyzeten változtathat az Európai Bizottság jogszabálytervezete, amely alapján a tárgyalások az Európai Unió Tanácsában új szakaszba lépnek. Tekintettel arra, hogy mint említettem az Európai Ügyészség alapvetően befolyásolni fogja a tagállami ügyészségek munkáját, a közeljövőben nyilvánosságra kerülő rendelet-tervezet alapos elemzést és széleskörű konzultációt igényel majd.

Egyetértek azokkal a véleményekkel, hogy az Európai Ügyészség létrehozásának jelentősége az uniós bűnügyi együttműködés területén nem kisebb, mint az Euró bevezetése volt a pénzügyi és gazdasági együttműködésben, ezért ez az ügy túlságosan fontos ahhoz, hogy fércművet hozzunk létre.

Tisztelt Hallgatóság!

A magyar ügyészség Kozma Sándor, Vargha Ferenc, Finkey Ferenc idejében megbecsült és elismert európai ügyészségként működött. Ezt az elismertséget törvényes feladataink magas szintű ellátásával továbbra is élvezzük, és ebből a szintből nem is szabad engednünk. Uniós ügyészség lévén azonban további új feladataink is vannak, és ahogy utaltam rá, ebben nem lehet csak passzív végrehajtói szerepet játszani, hanem igyekeznünk kell alakítóan hatni az összeurópai folyamatokra. Ezt is csak akkor tudjuk megtenni, ha eredményeink, a törvényességhez és a szakmaisághoz való hozzáállásunk alapján a korábbihoz és a mostanihoz hasonló megbecsültséget élvezünk. Ezért folytatnunk kell azokat a hagyományokat, amelyek alapjait Kozma Sándor rakta le.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!