

LICHTENSTEIN ANDRÁS*

**Ügyészség határok nélkül?
A vádhatóságot érintő jogharmonizációs törekvések
Európában**

Bevezetés

Napjainkban az európai integráció a jogrendszer számos területére kiterjed, nem kivétel ez alól az ügyészség szervezete és büntetőeljárásban betöltött szerepe sem. A tágabb értelemben vett igazságszolgáltatás olyan összetett rendszer, amely e tekintetben több aspektusból is érdeklődésre tarthat számot: nem csupán jogi-, hanem szervezeti jelenség is.¹ Erre figyelemmel a tanulmány célja az európai vádhatóságok jogi és szervezeti kereteit érintő jogharmonizációs törekvések áttekintése és elemzése.

Mindenekelőtt azonban szükséges a fogalmi keretek meghatározása: a dolgozat az európai jog legtágabb értelemben vett fogalmából indul ki, amelybe az összes, az egyes európai államok közös értékrendjét tartalmazó nemzetközi jellegű jog beleértendő és amelybe feltétlenül beletartozik – az Európai Unió jogán kívül – az Európa Tanács szervezettrendszere és jogforrásai is.² A jogharmonizáció tekintetében ahhoz az állásponthoz csatlakozom, amely szerint a jogközelítés nem más, mint a nemzeti jogrendszerek sajátosságából fakadó különbségek leküzdése egy meghatározott közös cél elérése érdekében anélkül, hogy egyforma szabályok kerülnének bevezetésre.³

Álláspontom szerint Európában az ügyészséget érintő jogközelítésnek két, párhuzamosan és egymástól függetlenül működő, szervezeti kereteit és funkcióját tekintve is különböző szegmensét különböztethetjük meg. Szem előtt tartva azt, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió tevékenysége között egyes területeken átfedés tapasztalható, indokoltnak tartom annak a vizsgálatát, hogy melyik nemzetközi szervezet hogyan és mennyiben hat tagállamai ügyészségeire és tevékenységével miként befolyásolja az ügyészi szervezetet. Ennek érdekében a dolgozat az Európa Tanács és az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának

* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ BADÓ Attila – BÓKA János: *Európa kapujában. Reform, igazság, szolgáltatás*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 41.

² GOMBOS Katalin: *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014. 12.

³ KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004. 31.

tevékenységével és eredményeivel, valamint az Európai Unió ügynökségével, az Eurojusttal, illetve az Európai Ügyészséggel foglalkozik.

A vádhatóságot érintő jogharmonizációs törekvések az Európa Tanács égisze alatt Nemzetközi és európai előzmények

Egy olyan nemzetközi dokumentum megalkotására, amely meghatározza a vádhatóságok szervezeti- és az ügyészi tevékenység minimumkövetelményeit, először a huszadik század végén mutatkozott igény. Erre a nemzetközi szervezetek közül elsőként az ENSZ reagált, amely 1990-ben Havannában megrendezett 8. Bűnügyi Kongresszusán elfogadta az Ügyészek szerepéről szóló irányelveket.⁴ Néhány évvel később megalakult az Ügyészek Nemzetközi Egyesülete, amely ugyancsak elfogadott egy, az ügyészek szakmai felelősségéről és alapvető kötelezettségeiről és jogairól szóló dokumentumot.⁵

Szintén az 1990-es évektől kezdődően, a vasfüggöny lehullását követően Európa egyes államai – különösképp az egykori keleti blokk országai – nagyszabású igazságszolgáltatási reformok megvalósítására törekedtek, ideértve a prokuratúra típusú ügyészséggel kapcsolatos aggályok megoldását is.⁶ Ennek a folyamatnak a során az Európa Tanács az ügyészi felelősséghez, illetve számonkérhetőséghez és az ügyészség függetlenségéhez fűződő érdekek közötti arany középút, a tökéletes egyensúly megtalálására törekedett. Az Európa Tanács és szerveinek célja a tagállamok közötti teljes egyetértés és a büntető igazságszolgáltatási rendszerek közötti bizonyos fokú összhang megteremtése volt, amelynek végső állomását az összes európai ügyészre és ügyészségre vonatkozó közös alapelvek meghatározásában látták.⁷

Ezzel párhuzamosan a büntető eljárásjog tudományának jeles képviselői a tágabb értelemben vett ügyészi-ügyészségi jogosítványok kibővülésére figyeltek fel és egyre nagyobb érdeklődéssel fordultak az opportunitás, illetve az ügyész diszkrecionális jogköre felé. Ezekkel a kérdésekkel számos, az ezredforduló óta megjelent jelentős tudományos munka foglalkozott.⁸

⁴ *Guidelines on the Role of Prosecutors* Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/prosecutors.pdf> (2017. 05. 20.); HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 206.

⁵ *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors* adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999. http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb12418/Standards_English.aspx (2017. 05. 20.)

⁶ A Themis program keretében felmerült kifogások elsősorban a nyugati modellektől nagymértékben különböző megoldásokra, azaz az ügyészség végrehajtó hatalomtól való függetlenségére és a büntetőjogon kívüli, túlságosan szélesnek titulált feladatkörére vonatkoztak. Az Európa Tanács aggodalmának – Bócz Endre szerint gyanakvásának – fokát jelzi, hogy önálló kötetet szentelt a kérdésnek: *The Prokuratura in a state governed by the rule of law*, Council of Europe Publishing, 1998.; BÓCZ Endre: *Büntetőeljárás jogunk kalandjai. Sikerek, zátanyok és vargabetűk*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006. 69.

⁷ LUNA, Erik – WADE, Marianne (eds.): *The Prosecutor in Transnational Perspective*. Oxford University Press, New York, 2012. 16.

⁸ Ld. pl.: TAK, Peter J.P. (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2005.; JEHLÉ, Jörg-Martin – WADE, Marianne (eds.): *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*. Springer, Berlin-Heidelberg, 2006.; HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.; LIGETI, Katalin (ed.): *Toward a Prosecutor for the European Union. Volume 1. A comparative analysis*. Hart Publishing Ltd., Oxford, 2012.; RÓTH Erika: *Az ügyész diszkrecionális jogköre*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015.

Rec. (2000)19. számú ajánlás – Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében

A bünyügyi hatóságok jogállását, szerepét és működési módszereit az európai harmonizáció igényével elsőként az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága vizsgálta, amelynek eredményeképp 2000-ben elfogadta a vádhatóságot érintő széleskörű európai jogközelítés alapdokumentumának tekinthető Rec. 2000/19. számú, Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében című ajánlását (a továbbiakban: Ajánlás).⁹

Az Ajánlás előkészítése során a legnagyobb kihívást a részes államok nagy száma és különböző eljárásjogi hagyományai jelentették. Egy olyan dokumentum kidolgozására volt szükség, amely Európa minden államának ügyészségeire alkalmazható, függetlenül az akkuzatórius és inkvizitórius büntetőeljárású rendszerek közötti különbségektől, attól, hogy a büntetőjogi igény érvényesítése a legalitás vagy az opportunitás elvén nyugszik, valamint attól, hogy a vádhatóság a végrehajtó hatalomnak alárendelt, vagy attól független. Az Ajánlás legnagyobb erénye, hogy a részes államok eljárásjogi hagyományainak sokszínűsége ellenére is sikerült a különböző modelleket közös nevezőre hoznia és deklarálta ügyészség ideális működéséhez szükséges alapelveket és minimumsztemderdeket. Az Ajánlás így minden európai ország vádhatóságára alkalmazható módon, univerzális jelleggel rendelkezik többek között az ügyészség feladatairól, az azok ellátásához szükséges garanciákról, a vádhatóság végrehajtó és a törvényhozó hatalomhoz, valamint a bírósághoz és a nyomozó hatósághoz való viszonyáról is. Alapvető jelentősége van annak is, hogy Európában elsőként az Ajánlás határozta meg általánosan alkalmazható módon az ügyészség modern fogalmát, amely szerint ügyészség az a hatóság, amely az egyén jogait és a büntetőeljárás hatékonyságát szem előtt tartva, a társadalom nevében és a közérdek védelmében biztosítja a jog érvényesülését a büntetőjogi szankcióval fenyegetett jogsértések esetében.¹⁰ Mindemellett megállapítást nyert az is, hogy minden büntetőeljárású rendszerben az ügyész jogkörébe tartozik a vádemelésről való döntés és a vád képviselése, valamint az, hogy az ügyész a bíróság egyes döntéseivel szemben jogorvoslatra jogosult.¹¹

Az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa

Az Ajánlás elfogadását követően az ügyészség jelentős, a jogállami büntető igazságszolgáltatás rendszerében játszott szerepére figyelemmel, a korábbi Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciáinak¹² tapasztalataira támaszkodva a Miniszteri Bizottság 2005. júliusában saját

⁹ Recommendation Rec(2000)19 – *The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. <https://rm.coe.int/16804be55a> (2017. 05. 20.)

Róth Erika ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy az ügyész szerepét – különösképp a diszkrecionális jogkörébe tartozó intézkedések fejlődését és elterjedését – már az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1987. évi 18. számú, *A büntetőeljárás egyszerűsítéséről* szóló ajánlása is érintette, amelyhez képest álláspontja szerint – az ügyész diszkrecionális jogkörét tekintve – az Ajánlás nem fogalmaz meg új elvárásokat. RÓTH Erika: *Az ügyész diszkrecionális jogköre*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015. 53., 57. A szerzővel egyetértve, az idézett megállapítást csupán annyival egészíteném ki, hogy a nevezett ajánlás tárgya – ahogyan a címe is jelzi – a büntetőeljárás egyszerűsítése volt, nem kifejezetten és kizárólag a vádhatóság helyzetével foglalkozott.

¹⁰ Ajánlás 1. pont.

¹¹ Uo. 2. pont.

¹² Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájára (CPGE Konferenciák) első alkalommal az Ajánlás tervezetének véleményezésére, elfogadását követően pedig érvényesülésének biztosításnak érdekében került sor. A CPGE Konferenciák a CCPE megalakulásáig az Európa Tanács tagállamainak legfőbb ügyészeinek elsőszámú találkozóit voltak. <http://ugyeszseg.hu/fooldal/szakmai-tevekenyseg/az-ugyeszseg-nemzetkozi-kapcsolatai/> (2017. 05. 20.)

tanácsadó testületeként létrehozta az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsát (Consultative Council of European Prosecutors – CCPE), amellyel formálisan is elismerte a részes államok ügyészségei közötti együttműködés jelentőségét.¹³

A CCPE-ben az Európa Tanács mind a 47 tagállama képviseltheti magát. A tagállamok képviselői mindannyian elismert, az adott állam erre jogosult hatósága által delegált, a saját nevükben eljáró ügyészek, akik kiterjedt ismeretekkel és tapasztalattal rendelkeznek az adott állam ügyészségének működését illetően. Rajtuk kívül a CCPE ülésein tanácskozási joggal más nemzetközi-szakmai szervezetek (pl. az IAP) képviselői is részt vehetnek.¹⁴

A CCPE elődleges küldetése kezdetben az Ajánlás implementációjának elősegítése és minél szélesebb körű érvényesítése, illetve információ gyűjtése volt az ügyészségek működéséről és a részes államok ügyészeinek tevékenységéről. Ez az alapvető célkitűzés idővel kiegészült további – az Ajánláson kívüli – az ügyész jogállásáról és joggyakorlásának mértékéről szóló jogi instrumentumok elfogadásának igényével is, amelyek a későbbiek folyamán Vélemények formájában realizálódtak.

A véleményeket minden esetben egy-egy meghatározott szakmai munkacsoport készíti elő a tagállamokban megelőzően végzett, jellemzően kérdőíveken alapuló vizsgálatok és országjelentések alapján, majd a CCPE plenáris ülése fogadja el őket. Az elfogadott véleményeket a Miniszteri Bizottságnak és a nemzeti implementációért felelős tagállami hatóságnak továbbítják.

A CCPE fennállása óta napjainkig összesen tizenegy, a büntetőeljárás számos területére kiterjedő véleményt fogadott el. Így – a teljesség igénye nélkül, csupán a legfontosabbakat említve – például a vádemelés alternatíváiról;¹⁵ a bírák és az ügyészek kapcsolatáról;¹⁶ az ügyész szerepéről a fiatalkorúak elleni eljárásban;¹⁷ az ügyész és a büntetés-végrehajtás kapcsolatáról;¹⁸ az ügyészség és a média kapcsolatáról;¹⁹ illetve az ügyész szerepéről a nyomozásban.²⁰

Habár az Ajánlás, elfogadása után közel 15 évvel még mindig mérföldkőnek számít, a 2000 óta eltelt időben számos, az ügyészséget érintő kérdés új megvilágításba került, így szükségessé vált a korábban megfogalmazott alapelvek felülvizsgálata és újragondolása. Éppen ezért az elfogadott vélemények közül is kiemelendő a 9. sz. Vélemény (2014), „Az ügyészeket illető európai normákról és alapelvekről” szóló ún. Római Charta (a továbbiakban: Charta) és annak kommentárja.²¹ A Charta – az Ajánlás alapvető értékeit elismerve és megőrizve, de egyben a jogfejlődésre is reagálva – húsz pontban deklarálja azokat a vádhatóságot érintő általános elvi tételeket, amelyekre az Európa Tanács minden tagállamának fi-

A CPGE Konferenciák anyagai elérhetőek: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/default_en.asp (2017. 05. 20.)

¹³ *Framework overall action plan for the work of the CCPE as approved by the Committee of Ministers at the 981st meeting of the Ministers' Deputies (29 November 2006)* 2. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/presentation/CCPE\(2006\)5ERevFinal_Actionplan.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/presentation/CCPE(2006)5ERevFinal_Actionplan.pdf) (2017. 05. 20.)

¹⁴ Uo. 2.

¹⁵ Opinion No.2 (2008) on *Alternatives to prosecution*.

¹⁶ Opinion No. 4 (2009) on the *Relations between Judges and Prosecutors in a democratic society*.

¹⁷ Opinion No. 5 (2010) on the *Role of public prosecution and juvenile justice*.

¹⁸ Opinion No.6 (2011) on the *Relationship between prosecutors and the prison administration*.

¹⁹ Opinion No.8 (2013) on *Relations between prosecutors and the media*.

²⁰ Opinion No. 10 (2015) on *The role of prosecutors in criminal investigations*.

²¹ Opinion No. 9 (2014) on *European norms and principles concerning prosecutors*. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorInternet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorInternet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true) (2017. 05. 20.)

gyelemmel kell lennie. Az Ajánláshoz képest a legnagyobb változást az jelenti, hogy az ügyészség Chartában rögzített fogalma már nem korlátozódik kizárólag a büntetőjogi tevékenységre, hanem – az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységét is általános jelleggel elismerve – az ügyészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként jelöli meg.²² Ugyancsak a jogfejlődést jelzi, hogy az Európa Tanács által korábban gyanakvással szemlélt független ügyészségi modell nem pusztán elismerést nyert, hanem kifejezetten követendő példaként került megjelölésre.²³ Mindezek mellett egyebekben a CCPE számos, korábbi véleményében megfogalmazott vívmányát is több ponton inkorporálta a Chartába.

A CPPE általános feladati mellett kitüntetett figyelemmel kíséri a részes államok ügyészségeit érintő esetlegesen felmerülő problémákat is. Az Európa Tanács szervei (Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés és a Főtitkár) vagy a CCPE bármely tagja kérdést intézhet vagy támogatásért fordulhat a CCPE-hez az ügyészeket érintő európai normáknak való megfelelés érdekében. Ezekben az esetekben a CCPE az érintett államba látogathat és egyeztetéseket kezdeményezhet a meglévő jogszabályi háttér és szervezeti környezet továbbfejlesztésének lehetőségeiről.

Az Ajánlás és a vélemények jogi természete és gyakorlati jelentősége

A fentiek alapján is egyértelmű, hogy jogharmonizáció mint jogtechnikai eszköz alkalmazása a büntetőjog területén kimutatható az Európa Tanács különböző jogforrásaiban. Azonban, ahogyan arra a tágabb értelemben vett európai büntetőjogi integráció kapcsán Karsai Krisztina is felhívja a figyelmet, az adott dokumentum kötőerejétől függ az, hogy a jogközelítéssel célzott rendelkezéseket a részes államok „mennyire szorgalmasan alakítják át saját jogrendjükben”.²⁴ Éppen ezért, tekintettel arra, hogy az Ajánlás és a vélemények sajátos, kötőerővel nem bíró jogi normák, indokolt a jogi természetük meghatározásának igénye és gyakorlati jelentőségük vizsgálata.

Hack Péter – éppen az Ajánlással összefüggésben – az ilyen jellegű dokumentumok elsődleges jelentőségét a jogi kötőerő hiánya miatt elsősorban a bennük megfogalmazott és széleskörben elfogadott elvi tételeikben és az ezzel összefüggő etikai iránymutatásban látja.²⁵ Juhász Zsuzsanna álláspontja szerint ugyanakkor a Miniszteri Bizottság ajánlásai általában a jogi kötőerő hiánya ellenére is elkerülhetetlenül hatnak a tagállamok jogalkotására és gyakorlatára.²⁶

Bárd Károly véleménye, hogy tartalmukat tekintve az Európa Tanács szerveinek ajánlásai bizonyos szempontból felfoghatók az „európai büntetőpolitika sommázatának”, hiszen jellemzően az köszön bennük vissza, ami a tagállamokban legalábbis valamilyen mértékben elfogadott. Rámutat ugyanakkor, hogy ennél többről is szó van, hiszen ezek az instrumentumok nem elégszenek meg az részes államok büntetőjogának közös vonásainak összegzésével, hanem a jogközelítést is célul tűzik ki a tagállamok közötti teljesebb egység megteremtésének érdekében. A Miniszteri Bizottság által elfogadott ajánlásokat a soft law jellegű

²² Charta I. és III. pont.

²³ Uo. IV. pont, a korábbi gyanakváshoz l. 7. lj.

²⁴ KARSAI, 2004. 31.

²⁵ HACK, 2008. 207.

²⁶ Juhász Zsuzsanna az Európa Tanács tevékenységét a jelen tanulmány tárgyától eltérő büntetőjogi kontextusban, a büntetés-végrehajtási jog területén vizsgálta, az ajánlások jelentőségét ugyanakkor oly mértékben ismeri, hogy az európai börtönügy harmadik pilléréként tekint rájuk. Habár az idézett megállapítás elsősorban a börtönügyre vonatkozott, kétségtelenül helyes más kriminálpolitikai kérdések vonatkozásában is. JUHÁSZ Zsuzsanna: *Börtönügy Európában. A büntetés-végrehajtás megoldásra váró kérdései*. Iurisperitus Bt., Szeged, 2014. 32.

jogi normák közé sorolja, amelyek végrehajtásának ellenőrzésére és kikényszerítésére ugyan törekszik az Európa Tanács, elsődleges jelentőségüket mégis inkább abban látja, hogy az egyes nemzeti politikai erők gyakran saját kriminálpolitikájuk alátámasztására fordítják őket.²⁷

Kétségtelen, hogy nemzetközi jogi megközelítésből ugyan az ajánlások és vélemények a részes államokra nézve keletkezésükénél fogva nem kötelezőek és a soft law jegyeit hordozzák magukon, nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a puha jog egyes esetekben hard law-vá, valódi joggá válhat. Az ajánlás és vélemény jellegű dokumentumok gyakran vegyes természetűek, azaz olyan kinyilatkoztatásokat is tartalmaznak, amelyeknek tiszteletben tartására az államok nemzetközi szerződéssel vagy egyoldalú nyilatkozattal kötelezettséget vállalnak, tehát jogi kötőerőt tulajdonítanak az azzal eredendően nem rendelkező instrumentumoknak.²⁸ Ezzel összefüggésben, éppen a jogi kötőerő hiányából fakadóan az Ajánlás és vélemények kapcsán fel kell azonban hívni a figyelmet egy gyakorlati szempontból jelentős értelmezési sajátosságra, nevezetesen arra, hogy azon rendelkezéseiket, amelyek nyelvtani értelemben kötelezettséget állapítanak meg, úgy kell értelmezni, hogy az adott célkitűzés megvalósítása, illetve elv értelmezése és a belső jogba való átültetése kizárólag a részes állam feladata. Habár megoszlanak a vélemények arról, hogy ez a megoldás mennyire hatékony, Kovács Péter szerint az ily módon keletkezett dokumentumok végrehajtási hajlandósága sem sokkal kisebb, mint a nemzetközi szerződéseké és a soft law sok esetben segítségül szolgál az egyes államok jogi kötelezettségeinek értelmezésénél oly módon, hogy hivatkozási alapnak tekinthető.²⁹

A fentiek egyértelműen igaznak bizonyulnak mind az Ajánlás, mind a CCPE véleményeinek vonatkozásában is, amelyek számos alkalommal hivatkozási alapul szolgáltak és szolgálnak a tagállamok ügyészségeit érintő nemzeti jogi változások esetén is. 2012-ben például a Velencei Bizottság a 2011. évi CLXIII. törvényről (Ütv.) és a 2011. évi CLXIV. törvényről (Üsztv.) szóló véleményében hivatkozott az Ajánlásban és a véleményekben meghatározott európai normákra.³⁰ A közelmúltból példaként említhető továbbá Törökország esete, amelyet az utóbbi időben maga a CCPE hívott fel az alapvető normák betartásának követelményére.³¹

Arra, hogy a soft law jellegű jogi normák esetenként miként érvényesülnek a nemzeti jogban Bárd Károly mutat rá: „*Ugyanakkor nálunk találunk arra példát, hogy az Alkotmánybíróság az európai puha jogot is segítségül hívja, amikor valamely belső jogi rendelkezés alkotmányosságát vizsgálja. [...] Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy az ajánlás nem kötelező, de hangsúlyozza, hogy irányt mutat.*”³²

²⁷ BÁRD Károly: Az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerepe az „európai” büntetőjog alakításában. *Büntetőjogi Közlemények* III. évf., 3 (2003) 3.

²⁸ KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 87.

²⁹ Uo.

³⁰ Opinion No. 668/2012, Strasbourg, 2012. június 19. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)008-e) (2017. 05. 20.) A Velencei Bizottság véleményével kapcsolatban azonban a teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság – csakúgy, mint a CCPE – az Európa Tanács tanácsadó testülete, így a hivatkozott dokumentumok felhívása kevésbé meglepő, mondhatni kézenfekvő volt.

³¹ Sajtóközlemény 2016. július 27. – Statements by CCPE et CCJE related to the situation in Turkey <http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/statement-by-the-bureau-of-the-consultative-council-of-european-prosecutors> (2017. 05. 20.)

³² Bárd Károly példaként a 67/1995. (XII. 7) és a 5/1999. (III.31) számú AB határozatokat említi. BÁRD 2003, 3.

Ez a jelenség a 72/2009. (VII. 10.) számú AB határozatban is tetten érhető, amelyben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre indult utólagos normakontroll eljárásban az ügyész tárgyaláson való (kötelező) részvételének esetköreit vizsgálta és amellyel a kötelező részvételtől való eltérésre lehetőséget biztosító Be. rendelkezéseket megsemmisítette. A határozat a választott téma szempontjából azért bír kiemelt jelentőséggel, mert indoklásában az Alkotmánybíróság – egyebek mellett – az Ajánlásra is hivatkozik: „Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. október 6-án elfogadott »Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében« című ajánlás 17. pontja kimondja, hogy »Az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek jogállását, hatáskörét és eljárási szerepét a törvény úgy határozza meg, hogy jogos kétség ne merülhessen fel a bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően. «[Rec(2000) 19] Az ehhez (a 17. ponthoz) kapcsolódó magyarázó kommentár pedig kiemeli, hogy »bármiféle félreértést el kell oszlatni az ügyészek és a bírák jogi státuszát és szerepét illetően, mégpedig azért, hogy e két hivatás a közvélemény szemében világosan elkülöníthető legyen, tehát a jogkeresők gondolkodásában a kettő ne legyen összekeverhető. Az első lépés ebben az irányban az, hogy világos szabályok határozzák meg az ügyész eljárási jogkörét.«³³

Az államok nemzetközi jogi kötelezettségeinek megállapítása és az egyes belső jogi rendelkezések alkotmányosságának vizsgálata mellett a CCPE tevékenysége a gyakorlatban mindazonáltal a tudomány képviselői számára is rendkívül hasznos, hiszen az egyes Vélemények elkészítését kérdőíves felmérések és országjelentések előzik meg, amelyek elsődleges forrásként nagymértékben segíthetik az ügyészséget érintő összehasonlító jogi kutatásokat, tekintettel arra, hogy gyakran más módon, egyéb forrásból nehezen hozzáférhető adatokat, információkat tartalmaznak. Ezek további nagy előnye, hogy az azonos feltett kérdésekre érkező tagállami válaszok az egyes nemzeti jogrendszerek sajátosságait tükrözik, amelyek valódi alapját képezhetik egyéb mélyreható vizsgálódásoknak.³⁴

Részösszegzés

Részösszegzésként megállapítható, hogy az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa a 47 részes állam ügyészségeinek tágabb és lazább együttműködését valósítja meg. Univerzális jellegű ajánlásaival és véleményeivel elsősorban garanciális szerepet tölt be a jogállami büntetőeljárás biztosításának érdekében. Habár az Európa Tanácsnak nem állt szándékában sem a létező vádhatósági rendszerek egységesítése, sem pedig egy szupranacionális ügyészségi modell kidolgozása, az azonos elvek mentén szervezett nemzeti ügyészségek mégis nagyban megkönnyítik az európai integráció magasabb szintre emelését.

Az ügyészséget érintő Unió jogfejlődés³⁵

Előzmények

Ami a szűkebb körű európai integrációt illeti, szupranacionális vádhatóság létrehozása először az Európai Unió keretei között, a Corpus Juris projekt során merült fel 1997-ben.³⁶ Habár az integráció akkori szintjén ennek megvalósítására sem a tagállamok, sem az Unió

³³ 72/2009. (VII. 10.) AB határozat; ABH 2009, 715., 726-727.

³⁴ Ugyanakkor óvakodni kell attól, hogy kizárólag az országjelentések képezzék az ilyen jellegű kutatások forrását, hiszen esetenként előfordul, hogy bizonyos válaszadó nemzeti ügyészségek az esetleges nehézségeket és problémákat firtató kérdéseket elutasítják vagy figyelmen kívül hagyják.

³⁵ Habár igyekszem kerülni a puszta juxtaposition-t, a választott téma megkerülhetetlenné teszi az ügyészséggel kapcsolatos Unió jogfejlődés vázlatos áttekintését is.

³⁶ DELMAS-MARTY, Mireille (ed.): *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the purpose of the Financial Interests of the European Union*. Economica, Paris, 1997.

nem voltak felkészülve, és az európai uniós bűnügyi együttműködés végül más irányba indult el, az Európai Ügyészség létrehozásának gondolata nem merült feledésbe, csupán háttérbe szorult.³⁷

Eurojust

A tagállamok a tamperei csúcsot követően, 2002-ben végül uniós ügynökségként létrehozták az Eurojustot, az EU igazságügyi együttműködésért és koordinációért felelős ügyészi szervét.³⁸ Úgy tűnik, hogy a kezdeti nehézségek után a tagállamok bizalmat szavaztak az Eurojustnak, hiszen jogkörét 2008-ban jelentős mértékben bővítették.³⁹ Az Eurojust azóta is szoros, jogilag részletesen szabályozott keretrendszerben biztosítja az EU 28 tagállama közötti bűnügyi együttműködést azáltal, hogy egyedi ügyekben, a nemzeti ügyészségek közreműködésével segíti a tagállamok jogrendszereinek különbözőségeiből adódó gyakorlati nehézségek és problémák áthidalását. A hatályos jogi keretrendszer [EUMSZ 85. cikk] értelmében az Eurojust elsődleges feladata a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése. Ennek hatékony ellátása érdekében az Eurojust feljogosítható a nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítására, illetve büntetőeljárás megindítására történő javaslattevésre (különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában), és az ilyen jellegű kezdeményezésének összehangolására. Felhatalmazást kapott továbbá az igazságügyi együttműködés erősítésére Európai Igazságügyi Hálózattal együttműködve, valamint a joghatósági összeütközések feloldásának elősegítésére.

Európai Ügyészség

Az Európai Ügyészség létrehozásának kérdése a Lisszaboni Szerződést követően került újra előtérbe. Az EUMSZ 86. cikke ugyanis kimondja, hogy a Tanács az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére egyhangú határozatával az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A szerződés értelmében a felállítandó Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezne az ilyen bűncselekmények elkövetőinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására, a vádhatósági feladatok ellátására (vádemelésre és vádképviselőre) és nemzeti bíróság elé állításukra. Az Európai Ügyészség jogállását, feladatainak ellátására irányadó feltételeket, a tevékenységét szabályozó eljárási szabályokat és a bizonyítékok elfogadhatóságának szabályait, valamint a feladatai ellátása során végzett eljárási cselekmények garanciáit rendeletben kell meghatározni. A szerződés lehetővé teszi továbbá az Európai Ügyészség hatáskörének kibővítését a több államra kiterjedő súlyos bűncselekményekre is.

³⁷ POLT Péter: *Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei*. In: Hollán Miklós (szerk.): *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 161-162.

³⁸ A Tanács 2002/187/IB határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról. HL L 63., 2002.3.6.

³⁹ A Tanács 2009/426/IB határozata (2008. december 16.) az Eurojust megerősítéséről és az Eurojust létrehozásáról a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából szóló 2002/187/IB határozat módosításáról. HL L 138., 2009.6.4.

Hosszas előkészítés után 2013-ban megszületett az Eurojust legújabb átalakításáról szóló és az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletek tervezete.⁴⁰ Habár utóbbi javaslat számos anyagi és eljárásjogi rendelkezést tartalmazott, a leghevesebb reakciókat mégsem ezek, hanem az Európai Ügyészség szervezeti keretei váltották ki. Elsősorban tehát nem szoros értelemben vett (európai-)büntetőjogi aggályok merültek fel a javaslattal kapcsolatban, hanem a tagállamok az irányítás módját illetően nem tudtak közös álláspontra helyezkedni.⁴¹ A javaslat első közzététele óta eltelt időben, folyamatos tárgyalások során az eredeti ún. decentralizált modellhez képest számos különböző, így pl. kollégiumi formában működő vagy horizontálisan tagolt elképzelések, illetve a Visegrádi államok részéről alternatív javaslatként a Pólt Péter nevéhez fűződő ún. hálózati modell látott napvilágot.⁴²

Úton a megerősített együttműködés felé

2016 második felére elkészült a tervezet olyan egységes szerkezetbe foglalt változata, amellyel kapcsolatban széleskörű volt a tagállamok közötti egyetértés. Svédország ugyanakkor elsőként jelezte, hogy nem fog részt venni az Európai Ügyészségről szóló rendelet elfogadásában.⁴³

Az Igazságügyi Minisztérium közelmúltban megjelent közleményei alapján ugyancsak egyértelmű, hogy Magyarország – habár a kezdetektől részt vesz a tárgyalásokban – sem a rendelet-tervezettel egyező, sem alternatív formájában nem támogatja az Európai Ügyészség létrehozását, az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni hatékony fellépést a jelenlegi szervezeti keretek (az Eurojust és az OLAF) között is megvalósíthatónak tartja.⁴⁴

Az Európai Unió Tanácsa februárban megállapította, hogy a tagállamok az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslatot nem támogatják egyhangúlag, ezért megtette az első lépéseket az esetleges ún. megerősített együttműködés felé.⁴⁵ Az EUMSz 86. cikke ugyanis azt is lehetővé teszi, hogy egyhangú támogatottság hiányában legalább kilenc tagállam kérésére a rendelet-tervezetet konszenzus elérése érdekében az Európai Tanács elé terjesszék. Amennyiben négy hónapon belül sem sikerül egyetértésre jutni, legalább kilenc tagállam egyhangúság hiányában is jogosult ún. megerősített együttműködés létrehozására, az általuk elfogadott rendelet szerint.

2017 áprilisában tizenhat tagállam (Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia) bejelentette a 86. cikk felhí-

⁴⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Büntető Igazságszolgálati Együttműködés Európai Ügynökségének (Eurojust) létrehozásáról COM (2013) 535 final. Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról COM (2013) 534 final.

⁴¹ POLT, 2014. 174., 177.

⁴² Uo. 178-179., a hálózati modellhez részletesen ld. POLT Péter: *Az Eurojust és az Európai Ügyész. Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek.* Habilitációs tézisek, PPKE-JÁK, Budapest, 2016. 50-53. https://jak.ppk.hu/uploads/articles/757135/file/Polt_Peter_tezis.pdf (2017. 05. 20.)

⁴³ Feljegyzés – Javaslat – Rendelet az Európai Ügyészség létrehozásáról – Általános megközelítés (az Európai Unió Tanácsa, 5445/17, Brüsszel, 2017. január 31.) 3. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5445-2017-INIT/hu/pdf> (2017. 05. 20.)

⁴⁴ Ld. pl.: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/nem-szuksegszeru-az-europai-ugyesszeg-felallitasa> és <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/tovabbra-sincs-egyeterter-es-europai-ugyesszeg-letrehozasanak-kerdeseben> (2017. 05. 20.)

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/02/07-epo-enhanced-cooperation/> (2017. 05. 20.)

vását, azaz azt, hogy élni kívánnak a megerősített együttműködés nyújtotta lehetőségekkel az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet tervezetének legutóbbi, 2017. januári kompromisszumos változata alapján.⁴⁶

Az eljárás tehát – még ha némileg „csonka” formájában is – de célegyenesbe érkezett és a kezdeti optimista becslések szerint várhatóan még a máltai soros elnökség ideje alatt, azaz 2017. június 30-ig lezárul.

Az Európa Tanács és az Európai Unió ügyészséget érintő tevékenységének kapcsolata A kérdés, amely valójában összekapcsolja az Európa Tanács vádhatóságot érintő jogharmonizációs törekvéseit az Európai Unió tevékenységével, illetve az Európai Ügyészség fellátásával az, hogy alkalmazni kell-e az Európa Tanács és szervei által elfogadott instrumentumokat az Európai Ügyészségre.

Formálisan nyilvánvalóan nem, és nem pusztán a jogi kötőerő hiánya miatt, hanem azért sem, mert az Európai Unió nem tagja az Európa Tanácsnak.

A válasz azonban ennél összetettebb. Az Európa Tanácsnak nem állt szándékában szupranacionális vádhatóság létrehozása és az Ajánlás és a vélemények is a nemzeti ügyészségek szem előtt tartásával kerültek elfogadásra. Mindazonáltal az Európa Tanács és az Európai Unió alapvető értékrendje (az emberi jogok tiszteletben tartása, a demokrácia és a jogállamiság eszméje) – a két entitás különbözősége ellenére is – azonos, és az Unió eddig is számtalanszor támaszkodott az Európa Tanács által kidolgozott dokumentumokra és minimumszabályokra.⁴⁷ Ennek fényében szinte biztosnak tartom, hogy az Európa Tanács instrumentumai – még ha lazább formában is, mint a tagállami ügyészségekre – egyértelműen érzékeltetni fogják hatásukat az Európai Ügyészségen is. Ez a feltételezést igazolja az is, hogy az EPPO-rendelet tervezetének értelmében mind az európai ügyészek, mind pedig a delegált európai ügyészek saját tagállamuk ügyészi (vagy bírói) karának aktív tagjai közül kerülnek ki, a delegált európai ügyészeknek pedig hivatali idejük alatt a tagállamuk ügyészségének tagjainak (i.e. ügyészeknek) kell maradniuk. Éppen ezért, ha (delegált) európai ügyészként közvetlenül nem is, tagállami ügyészként, közvetett módon vonatkozni fognak rájuk az Európa Tanács által elfogadott puha jogi instrumentumok.⁴⁸

Összegzés

A számos különbség és az eltérő funkció ellenére összességében úgy vélem, hogy a tárgyalt szervek egymástól függetlenül, de egymás tevékenységét kiegészítve emelik magasabbra a nemzeti ügyészségek európai integrációjának szintjét.

A CCPE a soft law eszközeivel, absztrakt módon éri el az Európa Tanács 47 részes államának ügyészségeinek egymáshoz való közelítését, univerzális jellegű ajánlásaival és véleményeivel elsősorban garanciális szerepet tölt be a jogállami büntetőeljárás biztosításának érdekében.

Az Eurojust ezzel szemben szoros, jogilag részletesen szabályozott keretek között biztosítja az Európai Unió 28 tagállama közötti bűnügyi együttműködést azáltal, hogy konkrét

⁴⁶ <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2017/04/03-epo/> (2017. 05. 20.) Az Európai Ügyészségről szóló rendelet tervezetének legfrissebb változata: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5766-2017-INIT/hu/pdf> (2017. 05. 20.)

⁴⁷ <http://www.coe.int/en/web/portal/european-union> (2017. 05. 20.)

⁴⁸ Ez alól csak azon rendelkezések jelenthetnek értelemszerű kivételt, amelyek megfogalmazásukból és tartalmukból fakadóan nyilvánvalóan nem alkalmazhatók az Európai Ügyészségre.

egyedi ügyekben, a nemzeti ügyészségek közreműködésével segíti a tagállamok jogrendszeireinek különbözőségéből adódó gyakorlati nehézségek és problémák áthidalását.

Mindazonáltal mind a CCPE, mind az Eurojust működése elősegíti és egyben és elengedhetetlen előfeltételét képezi továbbá egy eredményes és hatékony Európai Ügyészség létrehozásának, még Magyarország az Európai Ügyészségből történő kimaradása esetén is, hiszen a megerősített együttműködés bármely későbbi időpontban is nyitva áll mindazon tagállamok számára, amelyek megfelelnek a felhatalmazó határozatban megállapított részvételi feltételeknek és az együttműködés keretében később elfogadott jogi aktusoknak.

ANDRÁS LICHTENSTEIN

Prosecution without Borders?

Efforts to Harmonise Prosecution Systems in Europe

(Summary)

Nowadays European integration expands to many areas of our legal systems, including the prosecution services and their role in the criminal justice system. Bearing this in mind, the aim of this paper is to describe and analyse the efforts made in order to harmonise prosecution systems at European level.

In Europe, there are two separate entities playing different, yet complementary roles in the harmonisation of law: the Council of Europe and the European Union. Taking into account that both of these bodies are affecting the prosecution services in their member states, the way and extent of their influence is to be analysed.

To this end, the author examines the activity of the Council of Europe and the Consultative Council of European Prosecutors and the relevant legal instruments adopted by them. A great emphasis is laid on the legal nature and practical benefit of these European soft law instruments, especially on that of the recommendations and opinions adopted under the aegis of the Council of Europe.

A brief overview of the EU legislation concerning prosecutions, the Eurojust and the recent developments on the establishment of the European public prosecutor's office (the enhanced cooperation) is also presented as a means to link the activity of the Council of Europe and the European Union and to enlighten their different, yet complementary roles. As for conclusion, it is stated that both segments of the harmonisation contribute to and are essential to the establishment of an effective European public prosecutor's office and for the future of prosecution in general.