



Brüsszel, 2013.7.17.
COM(2013) 532 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Az Unió pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelme:
az Európai Ügyészség felállítása és az Eurojust reformja**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az Unió pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelme: az Európai Ügyészség felállítása és az Eurojust reformja

E közlemény egy jogalkotási intézkedéscsomagot vezet be, amelynek célja, hogy az Bizottság 2011-ben kialakított politikájával¹ összhangban intézményi szempontból hatékonyabbá tegye az Unió pénzügyi érdekei –, és ezáltal az adófizetők pénzének – védelmét. A csomag egy, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezetből, és egy, az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségének („Eurojust”) létrehozásáról szóló rendelettervezetből áll. A csomagba tartozik továbbá a „Közlemény az OLAF irányításáról és a nyomozás során az eljárási garanciák megerősítéséről, tekintettel az Európai Ügyészség létrehozására” című dokumentum.

1. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG LÉTREHOZÁSA ÉS AZ EUROJUST REFORMJA RÉVÉN ELÉRENDŐ FŐ CÉLJAI

- Csalás elleni küzdelem: kiemelt cél pénzügyi konszolidáció idején

Egy olyan időszakban, amikor számos tagállam olyan pénzügyi intézkedéseket vezet be, amelyek jelentős terhet jelentenek a polgárok számára, fontos gondoskodni arról, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekei –, melyek mögött az adófizetők állnak –, megfelelő védelmet élvezzenek. Azáltal, hogy a csomagban foglaltak szerint feláll az Európai Ügyészség, először jön létre egy olyan szerv, amely megfelelő hatáskörökkel és erőforrásokkal rendelkezik az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő akár nemzeti, akár több országra kiterjedő csalások és más jogellenes tevékenységek kinyomozásához, az ügyészi tevékenységhez és a bíróság előtti képviselőhöz.

A tevékenységét nem fogják akadályozni a már meglévő uniós testületek és ügynökségek funkcionális korlátai, mivel olyan valódi nyomozó és vádhatóság lesz, amely képes az egész Unióban egységesen fellépni.

- *A vádemelési tevékenység elszámoltathatóbbá tétele uniós szinten*

A csomagban szereplő javaslat kiaknázza a Lisszaboni Szerződés rendelkezései nyújtotta lehetőségeket. Az EUMSZ 86. cikke kizárólagos hatáskört biztosít az Unió számára arra, hogy létrehozza a pénzügyi érdekei védelmére szolgáló európai vádhatósági rendszert, a 85. cikk pedig az Eurojust hatékonyságának fokozására és tevékenységei demokratikus felügyeletének erősítésére ad felhatalmazást.

A javaslatok a gyakorlatban kétféleképp törekszenek az elszámoltathatóság növelésére. Egyrészt az Európai Ügyészség – amellet, hogy megőrzi teljes körű önállóságát – elszámoltathatóvá válik az uniós intézmények felé, és ennek megfelelően évente be kell majd számolnia tevékenységéről. Másrészt a Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek a jövőben részt vesznek majd az Eurojust tevékenységének értékelésében. Az Eurojust demokratikus elszámoltathatóságának ez irányú növelése a javasolt Eurojust-rendeletben szerepel. A jövőbeli Európai Ügyészség éves

¹ Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjogi és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről – 2011. május 26, COM(2011) 293.

jelentésben fog beszámolni tevékenységeiről az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek, valamint a Tanács és az Európai Bizottság felé.

- *Fokozni kell a nyomozásban érintettek védelmét*

Az Európai Ügyészséget úgy kell kialakítani, hogy a jogállamiság követelménye a nyomozás és a vádemelés minden szakasza során érvényesüljön. Ennek érdekében a javaslat biztosítja a különösen az Európai Unó Alapjogi Chartájában elismert elvek tiszteletben tartását, és ezáltal törekszik a csalás miatti nyomozási és vádemelési tevékenységekben érintett egyének és vállalatok jogainak magas szintű védelmére. A szöveg ezért uniós szintű eljárási biztosítékokat tartalmaz, ilyen például a jogászhoz való jog, valamint az, hogy a különösen súlyos beavatkozással járó nyomozati intézkedések bírói engedélyhez kötöttek.

2. MIÉRT EZEKRE A REFORMOKRA VAN SZÜKSÉG A STATUS QUO MEGHALADÁSÁHOZ?

- *A jelenlegi rendszer nem védi kellően az Unió pénzügyi érdekeit*

A jelenleg létező nemzeti, illetve uniós szintű erőfeszítések nem elégségesek az Unió pénzügyi érdekei elleni csalások problémájának megfelelő kezeléséhez. Az Unió és a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy „küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen”, és „hathatós védelmet nyújtanak” ezen érdekek számára.² Ez a kötelezettség különösen fontos a pénzügyi konszolidáció időszakában, amikor minden euró számít. A fenti egyértelmű kötelezettség ellenére, amelyet az uniós szerződések és az Európai Bíróság joggyakorlata³ is előír, az Unió pénzügyi érdekei nem jutnak megfelelő védelemhez a tagállamokban: a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit érintő más bűncselekmények jelentős számban fordulnak elő, és az esetek többségében nem kerül sor miattuk vádemelésre. A Bizottság megállapítása szerint az utóbbi 3 évben vélhetően átlagosan 500 millió EUR értékben követtek el csalást, ám valószínűsíthető, hogy a csalások tényleges mértéke ennél jóval magasabb. Az egész Unióra kiterjedő átfogó és egységes jogérvényesítési rendszer hiánya lehetővé tette, hogy a csalókban egyfajta büntetlenség-érzet alakuljon ki.

Az Uniónak ma gyakorlatilag nincs hatásköre arra, hogy közbeavatkozzon azokban az esetekben, amikor forrásait bűncselekmények céljára, visszaélészerűen használják fel. Az ilyen forrásokat érintő bűncselekmények miatti nyomozási és vádemelési tevékenységek továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A kutatások⁴ és a statisztikák⁵ azt mutatják, hogy az Unió pénzügyi érdekei elleni csalások miatt indult nyomozásokat gyakran hátráltatják a tagállamok eltérő jogszabályai és a jogérvényesítés érdekében kifejtett eltérő mértékű erőfeszítések. Az uniós költségvetést érintő bűncselekmények miatt indult sikeres vádemelések száma Unió-szerte jelentősen eltér (körülbelül 20 %-tól 90 % felettig terjed)⁶, ami részben az ügyek összetettségének, a megfelelő nemzeti erőforrások hiányának és annak tudható be, hogy gyakran kell az állam területén kívülről bizonyítékokat gyűjteni. Ez azt mutatja, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalások tekintetében jelentős hiányosság van a nemzeti rendvédelmi rendszerek hatékonysága terén.

Ezek a hiányosságok nem orvosolhatóak a jelenlegi nemzeti vagy uniós keretek között. A nemzeti rendvédelmi és vádhatóságok csak a nemzeti határok között tevékenykedhetnek.

² EUMSZ 325. cikke

³ 68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügy, 1989. szeptember 21., [1989] EBHT 2925. o.

⁴ Euroneeds tanulmány. A tanulmányról szóló előzetes jelentés letölthető a Külföldi és Nemzetközi Büntetőjogi Max Planck Intézet honlapjáról (<http://mpicc.de>).

⁵ Az OLAF tízéves tevékenységi jelentése.

⁶ OLAF 2011-es éves jelentés – nincsenek feltüntetve azok a tagállamok, ahol az arány 0 % vagy 100 %. Unió átlag: 43 %.

Emiatt csak korlátozottan tudnak fellépni a több országot érintő bűncselekmények ellen. Továbbá, noha az uniós ügynökségek az Unió egészére kiterjedő hatáskörrel rendelkeznek, nincs hatáskörük arra, hogy a tagállamokban nyomozási és vádemelési tevékenységeket végezzenek. Az olyan uniós testületek, mint az Eurojust, az Europol és az OLAF csak a Szerződésben foglalt saját feladat- és hatáskörükben járhatnak el, melyeket a reformok nem fognak megváltoztatni. E testületek egyikének sincs hatásköre arra, hogy bűnügyekben nyomozást folytasson, vagy vádat emeljen az elkövetők ellen, és nem is kaphat ilyet.

Továbbá a csalás elleni fellépés az Unió pénzügyi érdekei védelmében nemzeti szinten nem minősül kiemelt célnak. Ez különösen súlyos a több országot érintő csalási esetekben. Még a tisztán nemzeti ügyekben is lehetnek visszatartó tényezők: a fő célokat nemzeti vagy regionális szinten határozzák meg, ahol a rendelkezésre álló rendvédelmi erőforrásokat, illetve szakértelmet más bűncselekménytípusokra koncentrálnak. Ennek eredményeképp kevés az ösztönzés az Unió pénzügyi érdekei elleni csalásokkal szembeni fellépésre, és a bűnügyi rendvédelem nem tudja ellátni feladatát. Nem indul nyomozás az észlelt bűncselekmények miatt, vagy amennyiben mégis indul, azt azonnal megszüntetik, ha a nyomozás nehézségekbe ütközik.

- *Szükség van az Eurojust reformjára*

Az Eurojustnak meg kell újulnia ahhoz, hogy felül tudjon kerekedni a jelenlegi keretek közötti végrehajtás hiányosságain, továbbá hogy ezáltal általánosságban javuljon a munkája és operatívabbá váljon. A reform következtében egyértelműen el fognak válni az Eurojust testületének⁷ operatív feladatai az igazgatási feladatoktól, ami lehetővé teszi, hogy az operatív feladatokra lehessen koncentrálni, és ne kelljen számtalan igazgatási kérdéssel foglalkozni. Létrejön az ügyviteli testület, amely arra lesz hivatott, hogy segítséget nyújtson a testület számára annak igazgatási feladataihoz. Az Eurojust határozatnak az EUMSZ-ben foglaltak szerinti rendelteté alakítása lehetőséget ad annak biztosítására is, hogy a nemzeti tagok hatáskörei még inkább összhangban legyenek, és hogy az Eurojust szervezete a decentralizált uniós ügynökségekre vonatkozó, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság által 2012 júliusában elfogadott közös megközelítésben lefektetett elvárásokkal összhangban legyen.

- *Az Európai Ügyészség létrehozásának és az Eurojust reformjának a Lisszaboni Szerződésen kell alapulnia*

A csomagban szereplő javaslatok a Lisszaboni Szerződés által megteremtett lehetőségeket aknázzák ki, különösen az EUMSZ 85. és 86. cikkét. A Lisszaboni Szerződés egyik fontos újítása az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részvétele az Eurojust tevékenységeinek értékelésében. Az Eurojust demokratikus elszámoltathatóságának ez irányú növelése a javasolt Eurojust-rendeletben szerepel.

A két cikk egyidejű alkalmazása azzal jár, hogy a lehető legjobb szinergiákat kell megteremteni az Európai Ügyészség és a megreformált Eurojust között. Erre nemcsak azért van szükség, mert az EUMSZ 86. cikke előírja, hogy az Európai Ügyészséget „az Eurojustból” kell létrehozni, hanem azért is, mert a két szervezetnek nagyon szorosan együtt kell majd működni a hatáskörükbe tartozó esetekben.

Mivel a csomag célja az Unió pénzügyi érdekei védelmének fokozása, az EUMSZ 86. cikkének alkalmazása és az Eurojust hatékony működése együttesen jelenti a legjobb megoldást. Kizárólag az Európai Ügyészségnek az EUMSZ 86. cikke alapján történő

⁷ A testület nemzeti tagokból áll, minden európai uniós tagállamot egy tag képvisel. Az Eurojust szervezetéért és működéséért a testület felelős. Az Eurojust feladatait egy vagy több nemzeti tag, vagy a testület is végezheti.

létrehozása biztosítja az uniós csalások elleni nyomozásokhoz és vádemeléshez szükséges teljes eszköztárat. Az Európai Ügyészségnek például nem csak nyomozás indítására lesz hatásköre, hanem arra is, hogy a nyomozásokra saját felügyelete alatt, a hivatal felelősségi körében kerüljön sor. Az Európai Ügyészségnek szélesebb körű jogosítványai lesznek, mint amilyenek az Eurojustnak valaha lehetnének, még akkor is, ha az EUMSZ 86. cikke biztosította lehetőségeket teljes mértékben kihasználnák.

A csomag támogatja és megerősíti azokat az intézkedéseket, amelyeket a Bizottság már javasolt annak érdekében, hogy az Unió képes legyen a saját pénzügyi érdekei elleni csalások és már bűncselekmények megelőzésére, és az ellenük történő fellépésre („az Unió pénzügyi érdekei elleni csalás”). Az ilyen intézkedések közé tartozik a vonatkozó bűncselekmények és a minimális büntetési tételek harmonizációjáról szóló irányelvjavaslat⁸, valamint a Bizottság csalások megelőzésére szolgáló stratégiája⁹. A csomag kifejezetten foglalkozik a 2011-es bűnügyi vádemelési tevékenységgel kapcsolatos közleményben¹⁰ szereplő kérdésekkel. Két évvel e fontos közlemény kibocsátása után még sürgősebb lenne e kérdések, például a jelen csomag kezelése.

3. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG ELŐNYEI

Az Európai Ügyészség fő jellemzői

Az Európai Bizottság jogalkotási javaslata értelmében az Európai Ügyészség az Eurojustból, az Unió független, felelős és hatékony hivatalaként jön létre.

Az Európai Ügyészség decentralizált szervezet lesz, amely az európai ügyészből és a tagállamokban levő delegált európai ügyészekből fog állni. Az Európai Ügyészség hatékonysága érdekében az európai ügyész központilag irányítani és utasítani fogja a delegált európai ügyészeket, akik közvetlenül neki dolgoznak majd az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben, miközben továbbra is a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereibe fognak tartozni. Ez biztosítani fogja a folytatólagosságot, a koordinációt, a gyors cselekvést és a folyamatban levő nyomozási és vádemelési tevékenységek folyamatos felügyeletét. Az Európai Ügyészség decentralizáltan fog működni: az ügyek a leginkább megfelelő szintre fognak kerülni, ez az esetek többségében a delegált európai ügyész lesz a tagállamokban. A decentralizált szervezet, amely illeszkedni fog a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereibe, biztosítani fogja, hogy az Európai Ügyészség gyorsan, következetesen és hatékonyan léphessen fel az adófizetők érdekei védelmében, továbbá, hogy zökkenőmentesen illeszkedjen a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekhez, és támaszkodjon azok szakértelmére és erőforrásaira.

Az Európai Ügyészség a hatáskörébe tartozó bűncselekmények¹¹, valamint az egységes jogosítványok és az eljárási jogok védelme – tekintetében néhány, az egész EU-ra kiterjedő szabályra –, a feladatai végrehajtása tekintetében pedig a nemzeti szabályokra fog támaszkodni.

Az Európai Ügyészség mint független testület biztosítékokat fog nyújtani arra, hogy senki ne avatkozhatson be jogosulatlanul nyomozási és vádemelési tevékenységeibe. Az Európai

⁸ Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről – 2012. július 11., COM(2012) 363.

⁹ COM(2011) 376.

¹⁰ A Bizottság közleménye az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjogi és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről – COM(2011) 293., 2011.5.16.

¹¹ A Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről – COM (2012) 363., 2012.7.11.–

Ügyészség mint elszámoltatható testület, felelősséggel tartozik az uniós intézmények felé, és ennek értelmében évente be kell majd számolnia tevékenységéről.

Az Európai Ügyészségnek „az Eurojustból” történő létrehozása azt jelenti, hogy optimális szinergia fog létrejönni az új hivatal és a megreformált Eurojust között.

- *Az intézményi gyengeségek orvoslása nemzeti és uniós szinten*

Az Európai Ügyészség megfelelő hatáskörrel és erőforrásokkal fog rendelkezni ahhoz, hogy akár a nemzeti, akár a több országot érintő ügyeket kinyomozza, az ilyen ügyekben vádat emeljen és bíróság előtt képviselje azokat. Az Ügyészség túl fog lépni a létező uniós ügynökségek funkcionális korlátain: valódi nyomozó- és vádemelő testület lesz, amely képes az egész Unióban egységesen fellépni. Noha a bűnügyi nyomozásra vonatkozó nemzeti előírások továbbra is érvényesülni fognak, az Unió egységes jogterületnek fog minősülni, ahol az Európai Ügyészség anélkül tevékenykedhet majd, hogy a kölcsönös jogsegély eszközéhez kellene nyúlnia. Ez a jelenlegi helyzethez képest jelentősen növelni fogja a nyomozási és vádemelési tevékenységek sebességét és hatékonyságát.

- *A vádemelési tevékenységek javítása*

Az Európai Ügyészség biztosítani fogja a következetességet és a koherenciát a teljes jogalkalmazási ciklusban: az Európai Ügyészség észlelésüktől kezdve nyomon fogja követni a hatáskörébe tartozó ügyeket, amíg azok a bíróság elé nem kerülnek. Helyre fogja állítani a jogalkalmazási ciklust és gondoskodni fog az egymás utáni szakaszok végrehajtásáról, egészen addig, amíg csak az ügy bíróság elé nem kerül. A nyomozásai – melyek tekintetében támaszkodhat majd az Europol elemzéseire és információira – és a vádemelési tevékenységei során az egész Unióra kiterjedő hatáskörön alapuló közös európai vádemelési politikára támaszkodhat majd. Ez az egész Unióra kiterjedő hatáskör lehetővé teszi a több országot érintő ügyekben a hatékonyság növelését az irányítás, a végrehajtási cselekmények összehangolása és a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználásának biztosítása által.¹²

- *A vádemelési tevékenységek elrettentő hatásának fokozása*

Az Európai Ügyészség gondoskodni fog arról, hogy minden esetben, amikor az Unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekmény gyanúja merül fel, a rendvédelmi és vádhatóságok következetesen és hatékonyan járnak el. Az elrettentő hatás növekedni fog a csalók elleni következetes vádemelések eredményeképp, amelyek növelik az elítélés és a bűncselekményből származó jövedelmek vagyonegyszerűsítés útján történő visszaszerzése esélyét. Végső soron az Európai Ügyészség általi vádemeléseknek visszatartó hatása lesz, és fokozatosan az ilyen bűncselekmények által az Unió pénzügyi érdekeiben okozott károk mennyiségének csökkenéséhez fognak vezetni.

- *Nyomozási és vádemelési tevékenységek csalási ügyekben összhangban a jogállamiság elvével*

Ennek érdekében a javaslat biztosítja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elvek tiszteletben tartását, és ezáltal törekszik a csalási ügyekben indult nyomozási és vádemelési tevékenységekben érintett egyének és vállalatok jogainak magas szintű védelmére. Több uniós szintű eljárási biztosítékot tartalmaz, mint például a jogászhoz való jog, az ártatlanság vélelme és a jogi segítséghez való jog. Azt is előírja, hogy a nyomozati

¹² Az Európai Parlament – 2013. június 11-i határozatában, amely „a szervezett bűnözésről, a korrupcióról és a pénzmosásról: megvalósítandó intézkedésekre és kezdeményezésekre vonatkozó ajánlások ” címet viseli, felhív az Európai Ügyészség létrehozására, hangsúlyozva, hogy a „a jövőbeni hivatal működőképes és ésszerű struktúrával rendelkezzen...”.

cselekményeket az illetékes nemzeti bíróságnak kell engedélyeznie. Az Európai Ügyészség adatvédelmi előírásai a személyes adatok magas szintű védelmét fogják biztosítani, nagyon hasonlóan az Eurojust adatvédelmi előírásaihoz. Ezek az előírások együttesen a gyanúsítottak és az Unió pénzügyi érdekei elleni csalások elleni küzdelemre irányuló uniós erőfeszítésekben érintett más személyek jogainak korábban példátlan szintű védelmét fogják biztosítani, és lehetővé teszik a jogállamiság elvén alapuló nyomozási és vádemelési tevékenységeket.

4. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉGRE IRÁNYULÓ JAVASLAT FŐ ELEMEI

Kifejezetten az Unió pénzügyi érdekei elleni csalásokra irányuló hatáskör: az EUMSZ 86. cikkével összhangban az Európai Ügyészség kizárólag „az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel” fog foglalkozni. E téren az Európai Ügyészségnek kizárólagos hatásköre lesz, hogy uniós szinten tudja biztosítani a következetességet és a nyomozások felügyeletét. A kizárólagos hatáskörre tekintettel az ilyen ügyekben az OLAF a jövőben nem folytathat igazgatási vizsgálatot, vagy amennyiben mégis ilyen indul, át kell adnia az eljárást, amennyiben bűncselekmény gyanúja merül fel.

Függetlenség és elszámoltathatóság: az Európai Ügyészség függetlenségét több biztosíték is szolgálja, különösen a kinevezésre és a felmentésre vonatkozó előírások, valamint a hivatalviselés és az összeférhetetlenség szabályai. Az elszámoltathatóság úgy fog megvalósulni, hogy a kinevező hatóságok (az uniós intézmények) tájékoztatást kapnak az Európai Ügyészség munkájáról, és súlyos kötelességszegés esetén kérhetik az Európai Unió Bíróságát, hogy az európai ügyészt távolítsa el hivatalából.

Mentességek megszüntetése: Az Európai Ügyészségnek jogában áll majd, hogy a vonatkozó szabályokkal összhangban kérelmezze a mentesség megszüntetését akár nemzeti, akár uniós szinten, amennyiben ez szükséges a nyomozásához.

Decentralizált és integrált felépítés: az Európai Ügyészség decentralizált hivatal lesz, ezáltal minden tagállamban jelen lesz és eljárhat. A delegált európai ügyészek, akik a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereibe fognak tartozni, képesek lesznek a helyszínen közvetíteni, koordinálni és végrehajtani az európai ügyész utasításait. Az Európai Ügyészség szorosan együttműködik majd a nemzeti rendvédelmi, vádképviselési és bírói szervekkel. Ez a decentralizált szervezet számos előnnyel jár, különösen a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekbe történő illeszkedés (a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer ismerete, a helyi nyelv ismerete, a helyi vádképviselési szervezet általi elismerés és az abba való integráció, gyakorlat a helyi bírósági ügyekben stb.). A decentralizált felépítés az Európai Ügyészség saját belső szabályai elfogadásának módjában is meg fog jelenni a delegált európai ügyészek részvételének biztosítása által.

Szoros kapcsolat az európai ügyész és a delegált európai ügyészek között: az Európai Ügyészséget mint egységes hivatalt hierarchikus szervezet fogja támogatni. A szervezet az európai ügyész irányítása alatt fog állni, akinek joga lesz utasítani a tagállamokban a helyszínen levő, „két kalapot viselő” delegált európai ügyészeket, amikor azok az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel foglalkoznak.

Hatékonyabb: a vádemelésről a végső döntést az európai ügyész hozza meg, akit helyettesei és a delegált európai ügyészek segítenek. Az egyértelmű hierarchikus viszonyok lehetővé teszik a gyors döntéshozatalt, és kiküszöbölik az uniós csalások elleni fellépés jelenleg alacsony prioritásának problémáját. Az Európai Ügyészség össze fogja majd a nyomozati és ügyészi erőforrásokat a konkrét helyzetből adódó szükségletek kezelése érdekében, és ezáltal hatékonyabbá válik a rendvédelem mind európai, mind nemzeti szinten.

Egységes nyomozati hatáskörök: az Európai Ügyészség számos nyomozati intézkedéssel élhet majd a csalások felderítése céljából. Ezeket az intézkedéseket valamennyi tagállamban el lehet majd rendelni annak érdekében, hogy az egész Unióban azonos módon történjen a csalások elleni fellépés. Az intézkedések konkrét feltételeire és végrehajtására továbbra is a nemzeti szabályok fognak vonatkozni. Mivel a bizonyítékok gyűjtésére vonatkozó eltérő nemzeti előírások gyakran vezetnek problémákhoz a más tagállamban gyűjtött bizonyítékok elfogadhatósága tekintetében, a rendelet előírja majd, hogy az egyik tagállamban jogszerűen gyűjtött bizonyíték az összes többi tagállamban elfogadhatónak minősül, kivéve, ha ez sérti a tisztességes eljárást vagy a védelem jogait.

Biztosítékok és bírói felügyelet: a nyomozati jogosultságok gyakorlásához bírói felügyeleti rendszernek, és a gyanúsítottak, tanúk és áldozatok jogait védő biztosítékoknak kell társulnia. A legnagyobb beavatkozással járó nyomozati cselekmények (köztük a házkutatás és a lefoglalás, a telekommunikáció lehallgatása és a fedett nyomozás) esetében uniós szintű egységes követelmény fog érvényesülni, miszerint az Európai Ügyészségnek előzetes bírói engedélyt kell szereznie az ilyen fellépések elvégzéséhez. Az Európai Ügyészség nyomozása által érintett személyek jogait az uniós és nemzeti jogszabályok alkalmazása, és a nemzeti bíróságok fogják biztosítani. Ez ismételten azzal az előnnyel fog járni, hogy mind a delegált európai ügyészek, mind az érintett személyek jogi képviselői a számukra ismerős nemzeti rendszerben fognak működni, ami biztosítja, hogy a jogok védelme a számukra ismerős módon történik.

A meglévő erőforrásokra alapozás: az Európai Ügyészség nem vezet majd jelentős új költségekhez az Unió vagy a tagállamok számára, mivel adminisztratív szolgáltatásait az Eurojust fogja ellátni, a személyi állománya pedig olyan létező testületekből érkezik, mint az OLAF, amely ezután nem folytat majd igazgatási nyomozásokat az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűnügyekben. Ez a változás az OLAF feladatai ellátásához szükséges személyzet létszámát is érinti: az OLAF személyzetének jelentős része át fog kerülni az Európai Ügyészséghez, ezáltal csökkenni fog a létrehozatal költségei. E létszámcsökkenés ellenére az OLAF továbbra is kellő személyzettel fog rendelkezni megmaradó feladatai ellátásához.¹³ A rendvédelem összesített költségei a hatékonyságnövekedés következtében kiegyensúlyozottabbak lesznek (kiküszöbölhetőek lesznek az átfedések, csökkenni fog a nyomozási idő, és megszűnik a kölcsönös segítségnyújtás problémája).

5. SZINERGIÁK AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG ÉS AZ EUROJUST KÖZÖTT

Az EUMSZ 86. cikke előírja, hogy az Európai Ügyészséget az „Eurojustból” kell létrehozni, és komoly érvek szólnak a két szervezet közötti kiemelt partnerség mellett:

- Az Eurojusthoz tartozó, az Unió pénzügyi érdekei elleni csalási esetek átadása az Európai Ügyészségnek. Mivel az európai ügyész kizárólagos hatáskörrel fog rendelkezni az Unió pénzügyi érdekei elleni csalások és más bűncselekmények tekintetében, az Eurojust hatásköre e téren (az igazságügyi együttműködés koordinálása a több országot érintő ügyekben) a következetesség biztosítására szűkül.
- A hibrid ügyek kezeléséhez napi operatív koordinációra van szükség. Léteznek és ezután is létezni fognak olyan ügyek, amelyeknél az Európai Ügyészség és az Eurojust részvételére egyaránt szükség van, különösen azokban az esetekben, amikor a gyanúsítottak mind az Unió pénzügyi érdekei elleni, mind egyéb

¹³ Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet módosításáról és az 1074/1999/EK rendelet (EURATOM hatályon kívül helyezéséről) szóló rendeletről szóló javaslat, 2011. március 17., COM(2011) 135.

bűncselekményekben érintettek. Ebből az következik, hogy folyamatosan szoros koordinációra van szükség. Ennek biztosítása érdekében mind az Európai Ügyészségről, mind az Eurojustról szóló rendelet tartalmaz rendelkezést arról, hogy az Ügyészség kérheti az Eurojustot vagy annak nemzeti tagjait, hogy meghatározott ügyekben avatkozzanak közbe, koordináljanak, vagy másként lépjenek fel hatáskörükben. Az Eurojust továbbá segítséget nyújthat a joghatóság eldöntésében a határköri átfedéssel járó hibrid ügyekben.

- A költséghatékonyság eléréshez az erőforrások megosztására van szükség. Az elképzelések szerint az Eurojust gyakorlati támogatást fog nyújtani az Európai Ügyészségnek olyan igazgatási területeken, mint a személyzet, a költségvetés és az IT. Ez a megközelítés jelentős költségmegtakarítást eredményez, és megakadályozza a feladatok szükségtelen megkettőzését. Az ilyen költségmegtakarításra példa, hogy az Európai Ügyészség használhatja majd az Eurojust IT-infrastrukturáját, ideértve az ügyviteli rendszert, az ideiglenes munkadokumentumokat és a tárgymutatót. Ennek részleteit az Európai Ügyészség és az Eurojust közötti megállapodás fogja tartalmazni.

6. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG HATÁSA AZ OLAF-RA

Tekintettel arra, hogy az Európai Ügyészségnek kizárólagos hatásköre lesz az Unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények elleni fellépésre, az OLAF nem fog igazgatási csalás ellenes nyomozásokat folytatni, amennyiben bűncselekmény gyanúja merül fel. Ebből az is következik, hogy a jövőben az OLAF az állításoknak a jelenlegi jogi keretek szerinti előzetes értékelését követően a lehető leghamarabb tájékoztatni fogja az Európai Ügyészséget, amennyiben bűncselekmény gyanúja merül fel. Ez a változás gyorsabb nyomozást tesz majd lehetővé, és segíteni fogja annak elkerülését, hogy azonos tények miatt igazgatási és bünygyi nyomozás is induljon. Ennek eredményeképp kevesebb erőforrást kell majd felhasználni, és nőni fognak a sikeres vádemelés esélyei. Az Európai Ügyészség létrehozására tekintettel az OLAF jogi kereteit illetően további módosító javaslat készül majd, amelynek a létrehozó rendelettel egy időben kell hatályba lépnie.

Ezzel egy időben jelentős előrelépést jelent majd a közeljövőben hatályba lépő felülvizsgált OLAF rendelet. Továbbá az eljárási garanciáknak az Európai Ügyészség létrejöttét kísérő jelentős megerősítéséből kiindulva a Bizottság az OLAF rendelet további szisztematikus fejlesztését készűl javasolni még az Európai Ügyészség létrehozása előtt. Ezek a lehetséges intézkedések – és különösen az eljárási garanciák a nyomozás során – részletesebb bemutatásra kerülnek az OLAF irányításáról szóló közleményben.

7. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉGRE IRÁNYULÓ JAVASLAT ELFOGADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS

Az EUMSZ 86. cikke külön jogi eljárást létesít az Európai Ügyészség létrehozására, amely egyhangúságot igényel a Tanács részéről, és szükség van az Európai Parlament egyetértésére is. Emellett konzultálni kell a nemzeti parlamentekkel, összhangban a Lisszaboni Szerződés 1. és 2. jegyzőkönyvével. A Bizottság a lehető legnagyobb mértékben figyelembe fogja venni ezeket a véleményeket.

Az EUMSZ 86. cikke szerinti eljárás előrevetít egy „megerősített együttműködésen” alapuló második lépcsőt, amennyiben a Tanács nem fogadja el egyhangúlag a Bizottság eredeti javaslatát. Ez az eljárás lényegében lehetővé teszi, hogy legalább 9 tagállam bejelentést tegyen a javaslatról az Európai Tanácsnak, amely vagy egyetértésre jut a szöveggel kapcsolatban, vagy 4 hónap után úgy kell tekinteni, hogy felhatalmazta a 9 tagállamot a

megegerősített együttműködés folytatására. Ez az eljárás abban tér el a „rendes” megerősített együttműködési eljárástól, hogy nincs szükség a Tanács hivatalos felhatalmazására. Egyebekben alkalmazni kell a Szerződés vonatkozó előírásait (EUMSZ 326–334. cikke). A részt vevő tagállamoknak egyhangúlag kell elfogadniuk a javaslatot.

8. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság által e közleménnyel benyújtott jogalkotási csomag egyszerre ambiciózus és előremutató. Át fogja alakítani a rendvédelem és a büntető igazságszolgáltatás jelenlegi rendszerét az Unióban és a tagállamokban. Elfogadása után a csomag jelentős és hosszú távú hatással lesz a szabadság, biztonság és jog uniós térségének jogi és intézményi kereteire. A Bizottság kellő időben vizsgálni fogja, hogy mennyire valósultak meg az intézkedések céljai. A vizsgálat az Európai Ügyészség megbízatására és tevékenységének jogi szabályozására is ki fog terjedni.