

Az európai büntetőjog fejlődésének irányai a Lisszaboni Szerződés után¹

Bevezető megjegyzések

Történetünk mintegy húsz évvel kezdődött. Ez idő tájt új szakaszba lépett az Európai Közösségek tagállamainak együttműködése. Már nem csupán a gazdaság és a kereskedelem előtt álló akadályok megszüntetését, a tagállamok gazdaságának fejlesztését, a közös piac intézményének kiépítését tekintették feladatuknak. A tagállamok kapcsolataikat szorosabbra kívánták fogni. Ezt diktálta az 1950-es években megindult együttműködés több évtizedes tapasztalata, a gazdasági és a piaci együttműködés egységes intézményi háttere, és a tagállamok egyre szorosabbá váló politikai együttműködése. Ebbe a folyamatba a büntetőjog és a büntetőeljárás jog viszonylag későn, az 1990-es évek elején kapcsolódott be. Azonban ezen a területen bekövetkezett jelentős fejlődés viszonylag gyorsan, alig tizennyolc év alatt zajlott.

Ezt a fejlődést Perron egy 2005-ben megjelent tanulmányában három szakaszra tagolta. Felosztása szerint az első 1992-től, a Maastrichti Szerződéstől 1997-98-ig az Amszterdami Szerződésig, a második az Amszterdami Szerződéstől 2000-ig a Nizzai Szerződésig tartott. A harmadik az akkor látható horizonton – szerző szerint - a Nizzai Szerződéssel kezdődött az Európai Alkotmányos Szerződésig zárult.² Ez az utóbbi szakasz – ma már világosan látjuk azt amit a szerző akkor nem láthatott – nem az Alkotmányos Szerződéssel, hanem a helyette 2009. december 1-el a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével fejeződött be.

* intézetigazgató, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem)

¹ A tanulmány az OTKA K63795 számú programjának támogatásával készült.

² v.ö. Walter Perron: Perspectives of the Harmonization of Criminal Law and Criminal Procedure in the European Union. In: Husabø/Stranbakken (eds.) Harmonization of Criminal Law in Europe. Intersentia, Antwerpen, Oxford, 2005, 5.o.

Az ezt követő negyedik, új szakasznak még csak a Stockholmi Program által vázolt körvonalai sejlenek fel, csak markáns tendenciákat érzékelhetünk. Amit visszatekintve látunk viszont nem kevés. Egy - szupranacionális szervezet által generált - új jogterület az európai büntetőjog öltött testet.³ Ez a fogalom ma már általánosan elfogadott és használata során - amit az utóbbi években megjelenő tankönyvek is erősítenek - az Európai Unió büntető anyagi és eljárásjogának (továbbiakban: európai büntetőjog) létező és formálódó szabály és intézményrendszerét értik alatta. Ez az új jogterület pedig a nemzetközi büntetőjoggal együtt a büntetőjog hagyományos szemléletét is átformálja.⁴

A következőkben azt tekintjük át, hogy az európai büntetőjog sok kanyaron és buktatón át vezető útja hogyan ért el a második évezred első évtizedének végéig. Mert ez a fejlődés nem volt egyenes vonalú, és a továbbiakban sem várható, hogy a tagállamok ezen a területen megkönnyítenék az Európai Unió dolgát, és szuverenitásuk újabb, féltve őrzött darabját ruháznák egy szupranacionális szervezetre. Már a kezdeteknél szeretném leszögezni, úgy látom, hogy a tagállamok vesztesre vannak ítélve. De ez a veszteség számukra egyben nyereség is, mert ezáltal a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás új dimenziói nyílnak meg. Az Európai Unió Emma Hartley rövid, találó meghatározása szerint haderő nélküli birodalom, amit, s ez már az én véleményem nem a kényszer, a diktatórikus hatalomgyakorlás, hanem a

³ Mint *Satzger* rámutat, európai büntetőjog - abban az értelemben, ahogy a nemzeti büntetőjogot meghatározzuk - nem létezik. Létezik azonban európai jog, amely minden tagállamban kötelezően alkalmazandó, léteznek Uniós szintű - bár nem büntetőjogi - szankciós előírások, amelyek erős büntető jelleget hordanak magukon, és léteznek olyan Uniós normák, amelyek a tagállamok büntetőjogi és eljárási rendelkezéseit, azok értelmezését jelentős mértékben befolyásolják (europaizált - nemzeti - büntetőjog). Végül, de nem utolsó sorban az Európai Emberi Jogi Egyezmény a büntetőjogi vonatkozású rendelkezéseivel jelentős hatást gyakorolt a nemzeti büntetőjogra és büntető eljárásra. v.ö. *Satzger* i.m.88-89.o.

⁴ v.ö. Bernd Hecker: *Europäisches Strafrecht*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2005; Andre Klip: *European Criminal Law*. Intersentia, Antwerp, Oxford, Portland, 2009; Valsamis Mitsilegas: *EU Criminal Law*. Hart Publishing, Oxford, Portland, 2009; Helmuth Satzger: *Internationales und Europäisches Strafrecht*. 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2010

konszenzus, a pénz és a jog tart össze. Ez a birodalom Hartley szavaival lehet liberális, befogadó, modern és akár még vonzó is.⁵

Az Európai Unió céljainak és az azok megvalósítását szolgáló másodlagos jogforrások megalkotásának rendjét az elmúlt tizenegy évben ötéves jogalkotási tervek szerint végezte. A programok megfogalmazása minden esetben egy Uniós tagország által betöltött elnökséghez kötődött. Az első ezek között a Tamperei Program (finn elnökség) volt, amely 2000 és 2004, a második a Hágai Program (holland elnökség) néven ismert és 2005-től 2009-ig határozta meg az EU jogalkotását. A legfrissebb program a Stockholmi Program (svéd elnökség), amely a 2010-2014 évre kitűzött célokat tartalmazza. Ennek a programnak az előkészítése a Portugál Elnökség idején 2007. második félévében kezdődött. Ekkor állították fel a Jövő Csoportokat (Future Groups), amelyek magas szintű tanácsadó testületek voltak. Közülük az egyik az igazságszolgáltatással, a másik a belügyi együttműködés kérdéseivel foglalkozott. Mindegyik csoportnak tagja volt az EU Bizottságának a szabadság, biztonság és jog térségéért felelős elnökhelyettese, 2007 és 2009 között elnökséget betöltő tagállamok belügyért vagy igazságügyért felelős miniszterei, valamint a 2010 januárjától 2011 júniusáig elnökséget betöltő tagállamok (Spanyolország, Belgium, Magyarország) képviselői. A Csoportok jelentésben összegezték tapasztalataikat olyan kérdésekről, mint a terrorizmus és szervezett bűnözés, az EU külső határellenőrzésének elemzése, a biometrikus adatok kezelés, az új technológiák felhasználása, a belügyi és igazságügyi együttműködés külső dimenziói. A jelentést a Bizottság 2008. szeptemberében széleskörű nyilvános konzultációra bocsátotta. Ennek eredményét felhasználták a Stockholmi Program megfogalmazásánál.⁶

⁵ v.ö. Emma Hartley: *Sokszinű Európa*. HVG Könyvek, HVG Kiadó, Budapest, 2006, 19.o.

⁶ v.ö. *Laviero Buono*: *From Tampere to the Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom security and justice*. ERA Forum (2009) 10 334-335. o.

A programokban megfogalmazott célokat a Hágai Program óta cselekvési terv (action plan) önti időrendi formába, konkrét évekre lebontott jogalkotási tervekbe, megnevezve a jogalkotásért felelősöket. A programok megvalósítását az EU rendszeresen értékeli és erről beszámolókat (scoreboard) készít. A programok átfogják az EU adott időszakra nézve lényegesnek ítélt politikáját, így meghatározó célokat fogalmaznak meg a bűnügyi együttműködésre a büntetőjogra és a büntetőeljárásra vonatkozóan is.⁷ Egyes célok több program részét is képezik. Ilyen például a kölcsönös elismerés elve is, amely a Tamperei Programmal vált az EU bűnügyi együttműködésének sarokkövévé, de erősítését, továbbfejlesztését a Hágai és a Stockholmi Programok is célul tűzték ki.

Az Amszterdami Szerződéstől Lisszaboni Szerződésig

Unalomig csépelet és közismert felosztás, hogy az EU rendszere három pilléren nyugszik⁸, bár ez ma már történelem. Az európai büntetőjog fejlődése szempontjából azonban meghatározó. Az I. vagy közösségi pillér az utóbbi csaknem két évtizedben sikeresen ellenállt azoknak a kísérleteknek, amelyek a büntetőjogi védelem eszközeit igyekeztek erre a területre bármilyen logikus

⁷ A *Tamperei Programnak* a büntetőjog területén négy célkitűzése volt: 1. a jogsegély típusú együttműködés fokozatos felváltása kölcsönös elismeréssel különösen a bizonyítékszerzéssel kapcsolatos kérdésekben; 2. az ítéletek kölcsönös végrehajthatóságának megvalósítása, az egységes bűnügyi nyilvántartás kiépítése; 3. a közös értékeken alapuló minőségi igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása, az alapvető garanciák meghatározása, a bizonyítékok elfogadhatósága feltételeinek meghatározása; 4. egységes büntetőjogi politika kialakítása, az egyes a bűnügyi együttműködés körébe tartozó jogsértésekért járó minimális büntetések meghatározása.

A *Hágai Program* célkitűzése volt: 1. az EU tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti, különösen a súlyos bűncselekményekre, különösen a terrorista cselekményekre vonatkozó információk és bűnüldözési operatív információk cseréjének egyszerűsítése; 2. A terrorizmus elleni hatékony küzdelem; 3. a rendőrségi együttműködés erősítése; 4. a bűnmegelőzésre vonatkozó tagállami erőfeszítések támogatása; 5. a határokon átnyúló szervezett bűnözés uniós szintű kezelésére vonatkozó stratégiai koncepció kidolgozása és működőképessé tétele; 6. európai drogstratégia kidolgozása; 7. a nyomozások összehangolásának megerősítése, a határokon átnyúló bűncselekmények esetén az eljárás egy államban történő koncentrálása feltételeinek megteremtése, az igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése; 8. a kölcsönös elismerés elvének végrehajtására irányuló intézkedések átfogó programjának befejezése; 9. a büntető anyagi jogszabályok közelítése a határokon átnyúló különösen súlyos bűncselekmények esetén; 10. a tagállamok és az Eurojust együttműködésének hatékonyabbá tétele.

A *Stockholmi Program* célul tűzte ki: 1. a kölcsönös elismerés általános elvének megerősítése, a bűncselekmények és szankciók meghatározott esetekben történő összehangolása; 2. szilárd és közös európai büntetőeljárási alapok kialakítása, új átfogó bizonyítás-felvételi rendszer megteremtése, az elkövetett bűncselekményekre vonatkozó tagállamok közötti információcsere hatékonyabbá tétele; 3. az európai ügyészi szervezet felállításának előkészítése.

⁸ Az I. pillér a közösségi pillér, a II. pillér a külügyi és biztonságpolitikai pillér, a III. pillér a belügyi és igazságügyi együttműködés pillére.

indokokkal becsempészni. Ezek a kísérletek azonban intenzíven és sikeresen lazították azt a szemléletet, hogy itt a büntetőjogi védelemnek nincs helye.

I. A büntetőjogi szabályozás lehetőségei az I. pillér rendszerében

Az Európai Közösségek (EK) a II világháború után a sokféle, egymástól eltérő európai gazdaság és politika kiegyensúlyozására jöttek létre, ahogy Robert Schuman fogalmazott: „Európa lelke az egymástól eltérő minőségek és törekvések sokféleségéből formálódik. Az alapvető elképzelések azonossága összefér a hagyományok és hitek sokféleségével, az egyéni döntésekkel járó felelősséggel. A mai Európának olyan együttélés alapján kell létrejönnie, amely nem csupán egymással versengő - olykor ellenséges- nemzetek halmaza, hanem szabadon szerveződött, megegyezésen alapuló, működő közösség.”⁹ Az EK, a mai Európai Unió (EU) I. pillére szupranacionális gazdasági politikai szervezet, komoly érdekérvényesítő képességgel. Hatalma, befolyása a tagállamok közösségére épül, bár gazdaságilag, pénzügyileg azoktól független, önálló jogalany, önálló, sajátos érdekekkel rendelkező szervezet. Önállósága, függetlensége azonban keveset érne a tagállamok együttműködése nélkül, hisz az EK nem államok egybeolvasztását, valami szuperállam létrehozását jelenti, hanem az államok közötti bizalmat, szövetséget és összetartozást.

Az EK azonban nemcsak egység, hanem közösség is, amelynek működése elképzelhetetlen a tagok megfelelő együttműködése nélkül. Ezt fejezte ki korábban az EKSZ 10. cikkében megfogalmazott közösségi lojalitás/hűség elve.¹⁰, amely három kötelezettséget foglal magába. Az első a cselekvési kötelezettség, a második a tartózkodási kötelezettség, a harmadik az együttműködési kötelezettség.

⁹v.ö. Robert Schuman: Európáért. Pro Pannónia Kiadói Alapítvány, Pécs, 2004. 99.o.

¹⁰ A lojalitás elvének elnevezése az, a Liszaboni Szerződéssel módosított Szerződés az Európai Unióról (a továbbiakban SZEU) 4. Cikk 3. bekezdésében jóhiszemű együttműködésre (*sincere cooperation*) változott.

Az Európai Közösségek Alapító szerződése (EKSZ) 10. cikke szerint a tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azon kötelezettségek teljesítését, amelyek az EKSZ-ből fakadnak, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely az EKSZ-ben előírt célok megvalósítását veszélyezteti. A tagállamok megkönnyítik a Közösség feladatainak teljesítését.

Az EK tevékenysége azonban nem volt parttalan. Csak azokban a kérdésekben járhatott el és hozhatott a tagállamokra kötelező rendelkezéseket, amelyre nézve a tagállamoktól delegált, átruházott hatáskörrel rendelkezett. Ahogy az EKSZ 3/B cikk fogalmazott: A Közösség a Szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el.

Ezeket a feladatokat a 3. cikk a)-u) pontjai fogalmazták meg. Ebbe a körbe tartoztak többek között a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlása, a közös kereskedelmi, mezőgazdasági és halászati politika kialakítása, a gazdasági verseny torzulásmentes kialakítása, a fogyasztóvédelem, a tagállami jogszabályok közelítése stb.

Azok a kérdések, amelyek nem tartoztak az EK kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a *szubszidiaritás* alapelve alapján jár el, vagyis csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

A Közösség tevékenysége egyik esetben sem léphetett túl a célok megvalósításához szükséges mértéken, tehát ezekhez mérten *arányosnak* kell lennie, viszont feladataik megvalósításához az EKSZ 291. cikke alapján a tagállamokban mentességek és kiváltságok illették meg.

Az EK másodlagos jogforrásai amelyek egyrészt az EK kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatos, másrészt a szubszidiaritás elvéből következő szabályokat tartalmazzák azonban a már idézett tagállami lojalitás ellenére sem érvényesülnek maradéktalanul. A tagállamok számos esetben figyelmen kívül hagyják, vagy megsértik azokat. Ennek következtében védelemre szorulnak.

A védelem lehetőségeit illetően hosszú évtizedeken keresztül vitán felül állt, hogy az EK a büntetőjog eszközeihez nem nyúlhat. Az EK Szerződés ugyan kifejezett módon nem zárta ki a büntetőjogot a jogi védelem eszközei közül, azonban általánosan elfogadott nézet volt és ezt támogatta, az EK Bírósága is, hogy ilyen szabályok alkotása egyedül a tagállamok joga. Ennek a nézetnek a gyökerei a büntetőjognak, mint a legitim állami erőszak eszközének felfogásában rejlik, ami egyben azt is jelenti, hogy a büntetőjog az állami szuverenitás szerves eleme, s talán a szuverenitás utolsó védelmi vonala, amelyet nem szabad feladni.¹¹

Amit az EK tehetett és meg is tett, hogy a négy (ma már öt) szabadság védelme érdekében az EK Bíróságának (EKB) segítségével igyekezett eltávolítani minden olyan jogi akadályt, amely érvényesülésüket korlátozta. Ide tartoztak azok a tagállami büntetőjogi rendelkezések is, amelyek gátolták a közösségi szabadságoknak a kiteljesedését. Ennek eredményeképpen ma már egyetlen tagállam sem nyilváníthat cselekményeket bűncselekménnyé anélkül, hogy ne venné tekintetbe a közösségi jog által teremtett korlátokat. Ha azonban mégsem így tesznek, szembe kell nézniük azzal a veszéllyel, hogy állampolgáraik, gazdálkodó szervezeteik ezt a jogot nem követik, hanem a közösségi jog szabályai szerint járnak el, illetve saját államaikat az EK szerződéssel ellentétes jogszabályok alkotása, és az ezek alapján hozott döntéseik miatt az EK Bírósága előtt perrel támadják meg. Az utóbbi évtizedekben erre több példa volt.

¹¹ Heike Jung: L'Etat et mois. Eur.J.Cr.L.Cr.J. 1995 (3) 241-270.o

A jogforrásokban megfogalmazott védelmi mechanizmusok elfogadott eszköze a közigazgatási szankció volt. Ezt támasztotta alá egy a Bizottság által támogatott kutatás eredménye is, amelynek célkitűzése az EK szintű büntetőjogi szabályozás vizsgálata volt.¹²

Ebben a körben az EK Bírósága döntéseiben az *asszimiláció elvére* hivatkozva, vagyis, hogy a védelem és a jogkövetkezmények tekintetében tagállam ne tegyen különbséget a közösségi és a hazai jog között, csak azt követelte meg, hogy a közösségi jog megsértése miatt alkalmazott szankció hatékony, arányos és visszatartó hatású legyen, de annak jellegét nem határozta meg, ennek meghatározását a tagállamra bízta.

A büntetőjoggal kapcsolatos elutasító álláspontot tartalmazó bírósági döntések között azonban kakukktójásként megbújt néhány olyan is, amely például a közös agrárpolitika védelme érdekében már nem látta kizártnak ennek a jogágnak a bevonását az EK védelmi mechanizmusába.¹³ Ez jelezte, hogy a büntetőjognak mégis helye lehet a közösségi érdekek védelmében.

A büntetőjogi védelemnek az I. pillér keretében történő megoldása az EU megalakulását (1992), az egységes európai piac létrejöttét követően vett új, határozott irányt. Ennek elsődleges oka az EK pénzügyi érdekeinek jelentős mértékű sérelmére irányuló fokozott figyelem. A sérelem nagysága olyan méretűvé vált (a mindenkori költségvetés 5-20%-a), hogy az már az áruk, szolgáltatások és a tőke szabad áramlása elé is komoly akadályokat emelt.

¹² v.ö. *The system of Administrative Sanctions in the Member States of the European Communities*. Vol. I.II Luxembourg, Office of Publications of the EC, 1994.

¹³ v.ö. *Federal Republic Germany v. Commission Case C-18/76 (1979) ECR 57, Germany v. Commission Case C-240/90*

A sérelmek egyik típusa a jogszabályok megfogalmazása által teremtett, de a jogszabály céljával ellentétes jogértelmezésből fakad, a másik a bűncselekmények főként a csalások és az ehhez kapcsolódó bűncselekmények.¹⁴

Míg az első a jogalkotási mechanizmus és technikák segítségével többé-kevésbé kiküszöbölhető volt, addig a jogellenes pénzkiramlás ellen, azok leleplezése esetén sem volt megfelelő szankciós mechanizmus. A már említett kompetenciahiány, az országonként eltérő büntetőjogi szabályozás, az egységes bűnüldözés és felelősségre vonás hiánya reménytelenné tették az egységes fellépést. A büntetőjogi szabályozás három jogtárgy mentén merülhetett fel. Az egyik a tagállamok mindegyikét érintő határokon átívelő bűnözés, a másik az EU és a tagállamok érdekeit egyaránt sértő bűncselekmények, a harmadik a kizárólag az EK érdekeit sértő bűncselekmények köre.

A Maastrichti Szerződésben (MSZ) azonban még nem szerepel olyan utalás, amely a büntetőjogi szabályozás melletti érvként lenne értelmezhető, bár ennek a lehetőségét az Európai Politikai Együttműködés keretében már 1991-ben egy ad hoc bizottság vizsgálta.¹⁵

Ennek a kiküszöbölésére tett kísérletet az a Bizottság által finanszírozott Corpus Juris (CJ) projekt, amely a büntetőjog Európa szerte megbecsült szakértői közreműködésével, a *szektorális integráció* jegyében (tehát a büntetőjog egy meghatározott szűk területére korlátozva) dolgozott ki egy, a büntetőjog és a büntető eljárás eszközeit felhasználó javaslatot, amely szándékai szerint az I. pillér keretében szolgálta volna az EK pénzügyi érdekeinek védelmét.¹⁶

Az elmúlt csaknem egy évtized fényében ez a projekt, az értékes elméleti alapozó munka mellett, amelynek elemei - például az európai ügyész

¹⁴ v.ö. Sigrun Reisner: Die Strafbarkeit von Schein- und Umgehungshandlungen in der EG. Freiburg i. Br., edition iuscrim, 1995.

¹⁵ v.ö. Ad-hoc Group „Community and Criminal Law”, European Political Cooperation Report. Brussels, 13 November 1991.

¹⁶ v.ö. Corpus Juris. Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union. Economica, 1997

intézménye, az európai területiség - a különböző EU-s jogszabálytervezetekben lépten - nyomon feltűnnek, nem volt más, mint egy kísérlet annak a tesztelésére, hogy a tagállamok, az EU intézményei és vezetői miként reagálnak egy a hagyományok felborítását célzó törekvésre, egy esetleges paradigmaváltásra.

A CJ projekt eredményeként létrehozott szabályoknak a tagállami joghoz való illeszkedését hatástanulmányokkal is megvizsgálták. Ennek eredményeként Firenzében 1999. májusában készült el a CJ végleges változata.¹⁷ Ezt a csatlakozó országokra kiterjedő hatástanulmány követette. Az eredmények azt mutatták, hogy a tagállamok jogához történő illeszkedésekkel kapcsolatban nem volt különösebb gond.

A CJ megvitatása két szinten zajlott. Az egyik a tagállami szint, a másik a parlamenti és a bizottsági szint. A tagállami fogadtatásra minden racionális pártoló érv ellenére az ellentmondásosság jellemző. Míg pl. az angol felsőházban a CJ tárgyában tartott meghallgatás eredménye az elutasítás volt, addig a francia parlament a jövőbeni belső jogalkotás mintájának tekintette. Ez azt mutatta, hogy a tagországok már nem egységesek az EK szintű büntetőjogi szabályozás elutasításával kapcsolatban. Ez azonban még korántsem jelentette a szabályozás igenlését.

A Bizottság és az Európai Parlament (EP) és a Miniszterek Tanácsa (MT) viszont egységes volt abban a tekintetben, hogy a büntetőjog eszközeit is be kell vetni a csalás elleni fellépés során.

A CJ projekttel egy időben folyt az Amszterdami Szerződés (ASZ) előkészítése. A CJ projekt túlértékelése lenne azt mondani, hogy az ASZ szabályaira közvetlen hatással volt. Tény azonban, hogy a büntetőjogi szabályozás igénye ezekben, az 1999. május 1-én hatályba lépett módosító szabályokban jelent meg

¹⁷ v.ö. M. Delma-Marty, J.A.E Vervaele (eds.): The Implementation of the Corpus Juris in the Member States. Intersentia, Antwerpen, Groningen, Oxford, 2000, I-V. Vol.

először. Két helyen is. Az egyik a 2.fejezet IV. címe, amely a vízumokról a menekültügyről, a bevándorlásról és a személyek szabad mozgására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. A 61. cikk e) pontja szerint a Tanács meghozza a rendőri és büntetőügyekben folytatandó együttműködés területét érintő azon intézkedéseket, amelyek a bűnözésnek az Unión belüli megelőzésével és leküzdésével a biztonság magasabb fokának megteremtését célozzák, az Európai Unióról szóló Szerződés rendelkezéseinek megfelelően.

A másik az 5. fejezet II. címe amely a Pénzügyek címet viseli. A 280. cikk, amely a MSZ 209/A cikkét módosította. Az új (4) bekezdés szerint „A Tanács - a 251. cikkben előírt eljárásnak megfelelően, a Számvevőszékkel való konzultáció után - meghozza a szükséges intézkedéseket a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és ezen csalások leküzdése tárgyában azzal a szándékkal, hogy hatékony és egyenértékű védelmet biztosítson a tagállamokban. Ezen intézkedések nem vonatkoznak sem a büntetőjog alkalmazására, sem pedig a tagállamokban folyó igazságszolgáltatásra.”

Mindkét esetben egyértelmű, hogy a büntetőjogi szabályozás a meghatározott területre korlátozódhat, de míg a 61. cikkben az ASZ kifejezetten a büntetőügyekben való együttműködés területét érintő intézkedéseket említi - ami jóval szélesebb, mint a büntetőjog -, addig a 280. cikk (4) bekezdéséből csak következtetéssel, jogértelmezéssel lehet arra az eredményre jutni, hogy a pénzügyi csalások elleni védelem során a büntetőjog is igénybe vehető.

A EK szintjén az 1998. júliusi bizottsági korrupciós botrány hatására, a büntetőjogi szabályozás újabb lendületet vett. Az anyagi büntetőjog EU szintű szabályozásával szembeni tagállami megosztottság azonban a szabályozást az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások tekintetében az intézményi eszközök irányába mozdította el, bár a büntető anyagi jogi szabályozásról sem mondtak le teljesen. Ennek egyik jele az EP Pénzügyi Ellenőrzési Bizottságának helyettes vezetőjéről a vizsgálóbizottság elnökéről elnevezett Bösch jelentés volt, amely a

pénzügyi érdekek védelmével kapcsolatosan arra az álláspontra helyezkedett, hogy abban a büntetőjogi szabályozásnak fontos szerepet kell játszania, amelynek érvényesítését a CJ-ben kidolgozott európai ügyészre kell bízni. A Bizottság is erre az álláspontra helyezkedett a Nizzai Szerződés (NSZ) módosítása során és az ASZ 280. cikkét az európai ügyész intézményére vonatkozó rendelkezésekkel kívánta kiegészíteni. A 2000. decemberében Nizzában megtartott csúcsértekezlet azonban ezt a módosító javaslatot, a tagállamok egyetértésének hiányában nem tárgyalta. Helyette azonban, kompromisszumként, megteremtett egy új III. pilléres intézményt az Eurojust-ot, amely azóta figyelemre méltó fejlődésen ment keresztül.

Ezzel azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az EK a Bizottsággal az élen nem egyszerűen a támogatójává, hanem elkötelezettjévé vált egy EU szintű büntetőjog és intézményrendszer kialakításának. Ettől a pillanattól már nem az volt a fő kérdés, hogy legyen-e ilyen, hanem az, hogy milyen legyen és miként valósítsák meg.

Az első kísérlet egy a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmére irányuló irányelv alkotására irányuló tervezet volt.¹⁸ Tehát egy olyan jogforrásé, amely kötelező ugyan a tagállamokra, de a benne foglalt közös elemeket tartalmazó jogi rendelkezéseket azok a saját jogi nyelvükre lefordítva, jogrendszerük sajátosságait figyelembe véve teszik a belső jog részévé. A tervezet a III. pilléres, az EK pénzügyi érdekeinek védelméről szóló konvenció szabályainak I. pillérre történő alkalmazását kísérte meg, tehát nem hozott új elemeket a szabályozásba, azonban indokolásának volt egy vitathatatlanul meghatározó eleme, amelyben az EP és az MT elsőként fejtette ki hivatalosan is azt az álláspontját, hogy az ASZ-ssel módosított EKSZ 280. cikk (4) bekezdése oly módon is értelmezhető, hogy az EU a csalások elleni fellépés során a büntetőjog

¹⁸ v.ö. Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the Criminal Law Protection of the Community's Financial interests. Brussels, 23.5.2001.,COM (2001)272 final

eszközeit az I. pilléres szabályozás keretein belül is felhasználhatja. A tervezetből ugyan máig nem lett irányelv, azonban a szabályozást illető hivatalos álláspont azóta sem változott meg.

Ezzel párhuzamosan folyt egy, az EK pénzügyeinek büntetőjogi védelméről és az európai ügyész létrehozásáról szóló Zöld Könyv (ZK) kidolgozása, amelyet 2001. december 11-én tettek közzé.¹⁹ A ZK-ben - amelynek célja egy az EU szintjén felmerülő jogi jellegű problémák felvázolása és megvitatása - a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy az EU pénzügyi érdekei önálló, a tagállamoktól független jogi tárgyat alkotnak, így szükség van - a szubszidiaritást és az arányosságot figyelembe véve - a tagállami büntetőjogi szabályok közelítése mellett arra, hogy az ezeket sértő transznacionális, határokon átnyúló bűncselekmények üldözésének, az elkövetők felelősségre vonásának előmozdítása érdekében egy önálló európai ügyészi szervezet jöjjön létre, amely a tagországok bűnüldöző szervei között koordinálja a nyomozásokat, egységes szempontokat érvényesít a vádemelés során ezzel mozdítva elő az egységes bűnüldözést és ítélkezési gyakorlatot.

A ZK által felvetett problémák megvitatása - amelynek legfontosabb mozzanata a 2002. szeptemberi, brüsszeli nyilvános bizottsági meghallgatás volt - azt erősítette meg, hogy számos ponton eltérnek a tagállami álláspontok.²⁰

Az egyik ilyen eltérés az európai ügyészi szervezet státuszával kapcsolatban alakult ki. A Bizottság eredeti javaslata egy - mind az Európai Közösségtől mind a tagállamoktól - független szervezet létrehozására irányult, amelyet a véleményt nyilvánítók többsége is támogatott. Egyes kritikusok szerint azonban

¹⁹ v.ö. Green Paper on the criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Brussels, 11.12. 2001, COM(2001)715 97 o.

²⁰ v.ö. Follow-up Report on the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and establishing of a European Prosecutor. (COM (2003)128 final, Brussels, 19.3.2003

ez az elképzelés idegen az európai tradícióktól, amelyek szerint a függetlenség egyedül a bíróságok sajátja, így szükség van valamiféle felelősségi rendszer kiépítésére, amely magában foglalhatja az éves jelentések, beszámolók készítését.

Nem sikerült egységes álláspontot kialakítani az ügyészi szervezet struktúrájáról sem. A többség arra az álláspontra helyezkedett, hogy olyan decentralizált felépítésre van szükség, ahol a döntési hatáskörök megoszlanak a Közösség és tagállamok között. Azonban, hogy ez miképpen történjen már eltérően ítélik meg. Egyesek szerint a helyettes európai ügyészek a szervezeti és a fegyelmi felelősség tekintetében közösségi, míg egyéb tekintetben a tagállami ügyészi státuszt töltenének be, amely megkönnyítené a helyi és a helyettes európai ügyész közötti információáramlást. Ez egyfajta kettős alárendeltséget jelent, amelyet viszont számos tagállam jogrendszere pillanatnyilag nem tesz lehetővé. Más elképzelések szerint a helyettes ügyészek kizárólagos európai státuszának megőrzése biztosítaná a működés optimális feltételét.

Abban mindenki egyetértett, hogy szabályozni kell a már létező és működő Unió szintű szervezetek, az OLAF (Európai Csalás elleni Hivatal), az Eurojust és az Europol valamint az európai ügyész közötti viszonyt, hogy elkerülhető legyen a feladatok és hatáskörök megsokszorozódása és ütközése. Ezzel kapcsolatosan három álláspont alakult ki. Az egyik szerint csupán szoros együttműködés szükséges, a második szerint az OLAF-ot és az Europolit az európai ügyész alá kellene rendelni és ezzel együtt az OLAF-ot és az Europolit egy szervezetté alakítani, míg a harmadik álláspont szerint az OLAF-ot kellene az európai ügyész nyomozó hatóságává alakítani. Meg kell jegyezni, hogy az OLAF szervezeti és működési szabályainak módosításáról szóló 2004. évi rendelet-tervezetek is ebbe az utóbbi irányba mutatnak.

Az európai ügyész intézménye általánosságban az előbb említett szervezetek egyetértésével is találkozott, azonban annak státuszával kapcsolatban már közel

sem volt ilyen lelkes az egyetértés. Saját érdekeik ugyanis az előző elképzelésekkel ütköztek. Elsősorban az Eurojust részéről merült fel olyan javaslat, hogy az európai ügyészt a saját szervezetének egyik egységéként kellene létrehozni, vagy egyenesen az EU alkotmányában kellene kimondani az európai ügyészi szervezet létrehozását, de egyben az Eurojust részévé kellene nyilvánítani.

A büntetőjog és a büntetőeljárás szabályainak összehangolása is gondokkal volt terhelt. Az európai igazságszolgáltatások különállósága ezen a területen mutatkozik meg a legélesebben. Ez pedig komolyan veszélyezteti az európai ügyész működését. Már a hatáskörébe tartozó bűncselekmények listája is vita tárgyává vált.

Az európai ügyész intézményének ötlete szorosan kötődik a pénzügyi érdekek védelméhez. A ZK vitája során azonban számos olyan vélemény hangzott el, hogy hatáskörét ki kellene terjeszteni az európai fizetőeszköz az euro elleni bűncselekményekre, sőt kevés kivétellel mindazokra a súlyos bűncselekményekre, amelyek jelenleg a III. pilléres együttműködés körébe tartoznak. Nem kevesen támogatták azt az ötletet, hogy kerüljön be az európai ügyésztől szóló rendelkezések közé a “más bűncselekmények elbírálását is a hatáskörébe vonhatja” generálklauzula. Ez az elképzelés az EU alkotmány tervezetében is feltűnik.

A bűncselekmények körének meghatározásán túl megoldást kellett találni arra is, hogy a bűncselekmények törvényi szabályozásánál és a kiszabható szankciók tekintetében meglévő különbségek miként csökkenthetők. Bár ezen a területen a ZK - a szubszidiaritás és az arányosság elvét szem előtt tartva - csak a részleges harmonizáció egy olyan minimumának elérését tűzte ki célul, amely az európai ügyész működését folyamatossá és egyenletessé teszi, sokan csupán a büntetések alsó és felső határának meghatározását vagy ennél tovább lépve a nemzeti büntető jogszabályok általános rendelkezéseinek minimális közelítését

vélték a működés egyedüli biztosítékának. Ezeknek a vitáknak az eredményeként az Alkotmányos Szerződés rendelkezései közé is bekerült az Európai Ügyész intézménye.²¹

Az I. pilléres büntetőjogi szabályozás előtti akadályok eltakarításához két – mérföldkőnek tekinthető – Luxemburgi Bírósági határozat is jelentős mértékben hozzájárult. Az egyik a környezetvédelemről szóló kerethatározat megsemmisítését kimondó döntés, a másik a Pupino ügyben hozott határozat.

A környezetvédelem büntetőjogi eszközeiről szóló kerethatározat²² megsemmisítéséről hozott döntés indokolásában a Bíróság határozottan megfogalmazta, hogy egyfelől nincs akadálya annak, hogy az I. pillér keretei között a büntetőjogi szabályozás is helyet kapjon, ha annak célja az EK Szerződésben foglalt egyes politikák védelme, másfelől az ilyen kérdéseknek a III. pilléren történő szabályozása az EK Bizottságtól történő hatáskörelvonást jelent. Ezzel a döntéssel egyértelművé tette, hogy a szektorális, egy-egy politika védelmét szolgáló - tehát nem átfogó, általános - büntetőjogi szabályozás nem ellentétes az EK Szerződés céljával.

²¹ v.ö. Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról – tervezet III-175.cikk

²² v.ö. C-176/03. sz. ügy. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa. „A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80 kerethatározat, mivel azt az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe alapján fogadták el, az EK 175. cikkben a Közösségnek juttatott hatásköröket bitorolja, következésképpen – oszthatatlanságánál fogva – a kerethatározat teljes egésze sérti az EU 47. cikket. Az említett kerethatározatnak a tagállamok büntető jogszabályainak és különösen több környezetkárosító bűncselekmény tényállásainak a részleges harmonizációját tartalmazó 1–7. cikkét – mind céljára, mind tartalmára tekintettel – az EK 175. cikk alapján lehetett volna érvényesen elfogadni, mivel e rendelkezések fő tárgya a környezetvédelem, amely a Közösség egyik alapvető célja. Ebből a szempontból igaz, hogy főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem, ez azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket. A közösségi jogalkotónak a környezetvédelmi politika végrehajtása keretében biztosított ezen hatáskörét nem kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy az EK 135. cikk és az EK 280. cikk (4) bekezdése a vámügyi együttműködés, illetve a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelem terén a tagállamok hatáskörében tartja a nemzeti büntetőjog alkalmazását és az igazságszolgáltatást.,,

A Pupino ügyben²³ pedig, amelynek egyik legfontosabb eljárásjogi problémája gyermekkorú sértettek védelme az olasz büntetőeljárásban, a Bíróság azt mondta ki, hogy az EU kerethatározatokban foglalt büntetőeljárás jogi rendelkezések elsőbbséget élveznek a nemzeti büntetőeljárás szabályaival szemben, még akkor is, ha azokat még nem ültették át a nemzeti büntetőjog keretei közé. Ezzel a döntésével, ha közvetett módon is, a Bíróság az EU büntetőjogi szabályok – a kerethatározatok bizonyos feltételek mellett érvényesülő - közvetlen hatálya mellett érvelt.

Bár az Alkotmányos Szerződés megbukott, a helyébe lépő 2007. december 17-én elfogadott Lisszaboni Szerződés az Európai Ügyész koncepcióját szinte teljes mértékben átvette.

Az EU Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 86.cikke (1) bekezdése szerint „Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag határoz. A (2) bekezdés szerint a az Európai Ügyészség hatásköre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és a bíróság elé állításukra terjed ki. Munkája során az Európai Ügyészség adott esetben az tekinti véglegesnek. A (4) bekezdés ugyanis lehetővé teszi, a Tanács az EU Ügyészség hatáskörét kiterjessze a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre is.”²⁴

²³ v.ö. Luxemburgi Bíróság C-105/3 ügy a Maria Pupino ellen folyó büntetőeljárásról. „A büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i 2001/220/IB kerethatározat 2., 3. cikkét és 8. cikkének (4) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a nemzeti bíróság számára biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy kiskorú gyermekek részére – akik, az alapügyhöz hasonlóan, magukat bántalmazás sértettjének vallják – tanúvallomásuk számukra megfelelő védelmet biztosító részletes szabályok szerinti, például nyilvános tárgyaláson kívüli és azt megelőző megtételét engedélyezze.”

²⁴ Az Alkotmányos Szerződés ennél tovább ment, amikor az Európai Ügyészség hatáskörét és feladatára határokon átnyúló súlyos bűncselekmények és az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésében határozta meg.

Az Európai Ügyészségről szóló európai rendeletben határozzák meg az ügyészség jogállását, feladatainak ellátására irányadó feltételeket, a tevékenységére vonatkozó eljárási szabályokat és a bizonyítékok elfogadhatóságának szabályait, valamint a feladatai ellátására során végzett eljárási cselekményeinek bíróság általi felülvizsgálatának szabályait.²⁵

Ma már nem az a kérdés, hogy lesz-e Európai Ügyészség, hanem az, hogy mikor, milyen keretek között. A most vázolt folyamat egyértelműen jelzi, hogy hivatalosan is megváltozott az EK szintű büntetőjogi szabályozással kapcsolatos álláspont. Az EU büntetőjog ma már több mint egy elméleti szakemberek által művelt és az EU által is támogatott, de inkább sokat vitatott diszciplína. Az EU büntetőjog egyre inkább közvetlenül is a mindennapi gyakorlat részévé kezd válni.

II. Büntetőjog a III. pilléren

Az I. pillérrel szemben a III. pillér „A szabadság, biztonság és jog” pillére létrehozásától a büntetőjog és a bűnügyi együttműködés motorja volt. A büntető ügyekben a tényleges együttműködés itt zajlott. Az együttműködésnek két szintje volt. Az egyik a folyamatos jogalkotás a másik a bűnügyi együttműködést elősegítő intézmények szintje.

A bűnügyi együttműködés intézményi szintjének előzményei az 1970-es évekre az ún. TREVI csoport megalakulásáig nyúlnak vissza. Az 1975. decemberi Európai Tanács római ülésének határozata szerint „a tagállamok belügyminisztereinek (vagy hasonló hatáskörű minisztereinek) találkozniuk kell a hatáskörükbe tartozó ügyek, különösen a törvényesség és a közrend megvitatása céljából”. A TREVI mozaikszó a Terrorism, Radicalism Extremism (szélsőségesség), Violence (erőszak), International szavak rövidítése. A csoport törvényesség és a közrend területén folytatott együttműködés informális, tehát a

²⁵ v.ö. HL C115/82 2008.5.9.

jog által nem szabályozott testülete volt. A legtöbb olyan kérdés amellyel foglalkozott nem tartozott a Római Szerződés hatálya alá és az Európai Bizottság nem vett részt a munkájában. A miniszterek pedig nem voltak kötelesek válaszolni az Európai Parlament képviselőinek a TREVI csoport tevékenységével kapcsolatos kérdéseire. A miniszterek azonban továbbra is felelősek voltak nemzeti parlamentjeiknek. A TREVI üléseit vezető miniszter pedig minden évben jelentést tett az Európai Parlament Polgári Szabadságjogi és Belügyi Bizottságának. A TREVI az EU létrejöttével beleolvadt a III. pilléres együttműködés rendszerébe.

A jogi együttműködés az 1980-as évek végén indult meg, amit a különböző, a bűnügyi együttműködés tárgyában létrejött konvenciók jeleznek. Ebbe a körbe tartoznak a közös határok ellenőrzésének fokozatos megszüntetéséről szóló 1985-ben és 1990-ben létrejött 1995. március 1-én hatályba lépett Schengeni Megállapodásnak (SchM I., II.) a belső határokon átnyúló bűnüldözéssel, elfogással kapcsolatos rendelkezései és a Schengeni Információs Rendszerről (SIS) szóló konvenció (Brüsszel, 1995. július 26.) amely a személyek, az elveszett illetve elloptott tárgyaknak az azonosítására szolgál, illetve elősegíti az információk illetve adatok cseréjét. A SchM alá tartozó politikák területén eddig elért eredményeket összességét az un. Schengeni Vívmányokat, az ASZ-hoz csatolt jegyzőkönyv illesztette be az EU keretébe.

Az EU megalakulása előtt 1980-as évek végén az 1990-es évek elején az európai politikai együttműködés keretében egyebek mellett számos a bűnügyi együttműködés megkönnyítésére szánt egyezmény is létrejött. Ezek közé tartozik az elítéltek átszállításáról (Brüsszel, 1987. május 25.), a ne bis in idem, a kétszeres elbírálás tilalmáról (Brüsszel, 1987. május 15), a kiadatási kérelmek elintézésének egyszerűsítéséről és modernizálásáról (San Sebastian, 1989. május 26.), a büntetőeljárások átadásáról (Róma, 1990. november 6.), a külföldi ítéletek végrehajtásáról (Hága, 1991. november 13.) szóló egyezmény.

Az EU létrejöttét követően a bűnügyi együttműködés terepévé a III. pillér vált. Ennek keretében tovább folyt a konvenció alkotás. Olyan egyezmények születtek, mint az kiadatási eljárás egyszerűsítéséről (Brüsszel, 1995. március 10.), az Európai Rendőrségi Hivatalról (Brüsszel, 1995. július 26.), az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről (Brüsszel, 1995. július 26.), a korrupció elleni küzdelemről (Brüsszel 1997. május 26.), a büntető ügyekben történő kölcsönös segítségnyújtásról (Brüsszel, 2000. május 29) szóló egyezmény.

Ezekben a konvenciókban közös, hogy az Europol konvenció és a bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény kivételével a mindaddig nem léptek hatályba, mutatva a tagállamok ratifikációs hajlandóságát. Ez arra is rávilágít, hogy a tagállamok a büntetőjog alkotására vonatkozó kizárólagos hatáskörük egy részéről is nehezen mondanak le. Egyben felhívja a figyelmet arra, hogy bár az EU a konvenciók megalkotásának kezdeményezése és megalkotása során jelentős, a tagállamokat maga mellé állító aktivitást mutat, a ratifikáció már szigorúan belügy, s bár az egyezmények hatályba lépéséhez a tagállamok „csupán” felének a ratifikációja szükséges az EU ezt is csak nehezen vagy egyáltalán nem képes elérni.

Az EUSZ 34. cikk (2) bek a)-d) pontjának megfelelően a büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködés körében a Tanács közös állásponokat, kerethatározatokat, határozatokat fogadhat el, illetve egyezményeket dolgozhat ki, amelyeket a tagállamoknak elfogadásra ajánl. Ezek közül a közös álláspont az Unió egy konkrét ügyre vonatkozó jogértelmezéssel kapcsolatos álláspontját fejezi ki, a határozat pedig bármely kérdésre alkalmazható, amely a jogharmonizáció körén kívül esik, de a III. pillére célok elérését szolgálja, de kötelező erővel nem fűződik hozzá.

Így - figyelembe véve a ratifikációs hajlandóságról mondottakat – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig a kerethatározat vált a III. pillér meghatározó jogforrásává.

Ennek kapcsán szükségesnek tartom kiemelni, hogy míg az EU Szerződés un. elsődleges jogforrás, addig az itt említett jogi aktusok az EU szerződés egyes rendelkezéseit kitöltő un. másodlagos jogforrások.

A kerethatározat (EU Szerződés 34. cikk (1) bek. b) pont) a tagállamok törvényeinek és rendeleteinek közelítését szolgálja és kötelezi a tagállamot, azonban a megvalósítás formáját és módját a nemzeti jogalkotó szervekre bízta. Ez a jogforrás tehát hasonlít az I. pilléres rendelethez. A nemzeti jogalkotás elmaradása azonban nem von maga után semmilyen szankciót, szemben az irányelvvel, amelynek kikényszerítése érdekében a Bizottság eljárást indíthat az EK Bírósága előtt.²⁶

Az eddig megalkotott kerethatározatok kevés kivétellel - csakúgy mint a konvenciók - büntetőjogi rendelkezéseket tartalmaznak.²⁷ Ezek a következők:

Az utóbbi időben azonban a büntetőeljárás területén is fontos kerethatározatok jelentek meg.²⁸

²⁶ v.ö. Simon White, Nicholas Dorn: Szabadság biztonság és igazságosság: büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. in: Lévay Miklós (szerk.): határokon átvélő bűnözés-határokon átvélő büntető igazságszolgáltatás. Bűnügyi Tudományi Közlemények 2. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001 9-26.o.

²⁷ v.ö. Nagy Ferenc és Karsai Krisztina: A kerethatározat. Büntetőjogi Kodifikáció 2003

²⁸ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector (OJ L (2003) 192/54)

Council Framework Decision (2001/500/JHA) of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime (OJ L (2001) 182/1)

A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (HL L (2008) 300/42)

Council Framework Decision of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro (OJ L (2001) 329/3)

Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (OJ L (2001) 149/1)

Ez már csak azért is fontos, mert a III pilléres együttműködés során számos a bűnügyi együttműködést elősegítő intézmény jött létre. Elsőként 1998. október 1-én az Europol kezdte meg a működését. Ugyanebben az évben létrejött az Európai Igazságügyi Hálózat. Az 1999. októberi Tamperei Európai Tanács döntése nyomán 2002-ben alakult meg az Eurojust, az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység, amely 2003. óta tevékenykedik.²⁹

Az Eurojustnak a bűnügyi együttműködés rendszerében elfoglalt meghatározó helyét a Nizzai Szerződés szabályai rögzítették. Ennek értelmében az Eurojust feladata a tagállami nyomozó hatóságok közötti megfelelő koordináció elősegítése, a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények nyomozásának előmozdítása, az Európai Igazságszolgáltatási Hálózattal való együttműködés a jogsegélykérelmek végrehajtásának és a kiadatási kérelmek teljesítésének megkönnyítése végett.

Council Framework Decision (2002/475/IB) of 13 June 2002 on combating terrorism (OJ L (2002) 164/3)

A Tanács 2008/919/IB kerethatározata (2008. november 28.) a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról (HL L (2008) 330/21)

Council Framework Decision (2002/629/JHA) of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L (2002) 203/1)

Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography (OJ (2004) 13/44)

Council framework Decision (2002/946/JHA) of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ L (2002) 328/1)

A Tanács 2004/757/IB kerethatározata (2004. október 25.) a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról (HL L (2004) 335/8)

A Tanács 2005/222/IB kerethatározata (2005. február 24.) az információs rendszerek elleni támadásokról (HL L (2005) 69/67)

A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről (HL L (2008) 328/55)

²⁹ v.ö. A Tanács többször módosított 2002/187/IB határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról *HL L 63 , 2002 6.3. 0001 – 0013 o.*

Ezek a rendelkezések azt is egyértelművé teszik, hogy az EU és tagországai hivatalosan is elismerték azt kérlelhetetlen tény, hogy a határokon átnyúló bűnözés elleni fellépés csak a határokon átívelő bűnüldözés segítségével lehetséges. Az Eurojustra vonatkozó tanácsi határozatot legutóbb 2009-ben módosították. A módosítás a nemzeti tagok - az Eurojust létrehozása óta - eltérő jogosítványainak egységesítése érdekében fontos lépéseket tett és az Eurojust tevékenységét az operativitás felé mozdította el.³⁰

Ennek a szándéknak a jegyében mozdult el az Europol szerepe- a konvenció létrehozóinak eredeti szándékai szerinti információ tároló, kezelő, nyilvántartó és elosztó funkciótól az operativitás felé (EUSZ 31. cikk (2).bek.).

A határokon átívelő bűnözés elleni fellépésnek azonban csak egyik oldala az intézmények megteremtése és az anyagi büntetőjog szabályainak bizonyos, az EUSZ-ben meghatározott körre vonatkozó harmonizációja. Az intézmények és a jog hatékony működtetése nem képzelhető el az igazságszolgáltatás és az eljárási szabályok valamilyen szintű közelítése nélkül. Ez persze nem jelenti - mint ahogy a büntetőjog területén sem jelentheti - a szabályok mindenre kiterjedő harmonizációját az igazságszolgáltatás egységesítését. Az EU ma már huszonhét tagállama jelenleg több mint huszonhét büntető igazságszolgáltatási és eljárási rendszert jelent, ami ezt a feladatot eleve kilátástalanná teszi.³¹

Be kell tehát látni, hogy a bűnüldözés, a nyomozás a büntetőeljárás egyik legfontosabb szakasza ugyan, de a vádemelésre és a bírósági eljárásra vonatkozó szabályok eltérései miatt minden itt elért eredmény elveszítheti a jelentőségét és megghiúsulhatnak az EUSZ-ben megfogalmazott célok is. Ezért szükség van arra egyrészt, hogy a különböző eljárási rendszerek között hidat verjenek, melyek biztosítják közöttük az átjárást, másrészt, hogy kiküszöböljék a párhuzamos

³⁰ v.ö. 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 L138 2009.6.4. 14-32.o*

³¹ Angliában három, Belgiumban két eltérő jogrendszer működik

eljárásokból és a *ne bis in idem* követelményének megsértéséből eredő problémákat .

Az egyik megoldandó kérdés, hogy melyik ország rendelkezik joghatósággal a bűncselekmény elbírálására. Ha a bűncselekmények meghatározása és a szankció mértéke között a tagországok között jelentős az eltérés fennállhat annak a veszélye, hogy az ügyész a szigorúbb elbírálást lehetővé tevő ország bírósága előtt emel vádat.³² De ugyanez a veszély áll fenn, ha a nyomozás során alapjogokat érintő bírói intézkedés szükséges. Ha ezen a területen is különbségek állnak fenn nem kizárt, hogy az ügyész az egyszerűbb eljárást kínáló ország fóruma előtt indítványozza például a kényszerintézkedés elrendelését.

Ez nem csupán a terheltre jelent a szükségesnél hátrányosabb következményeket, de a tisztességes eljárás követelményeivel is ütközik. Ennek a problémának a megoldását többen részletes hatásköri és illetékességi szabályok megalkotásában illetve egy európai vádtanács (*pre-trial chamber*) felállításában látják. Ennek a problémának a rendezőelvéit a közelmúltban kerethatározat fektette le.³³ Az együttműködés konkrét formáit azonban a tagállamoknak kell megteremteniük.

Az eljárási szabályok legfontosabb csoportja a bizonyítási joghoz kapcsolódik. A bizonyítás a büntetőeljárás legfontosabb része. Az erre vonatkozó szabályok határozzák meg a bizonyítás eszközeit, módját, szabályait, a bizonyítékok felhasználhatóságát, a bizonyításban gyakorolható terhelti jogokat stb. A tagállamok közötti jelentős különbségek a bizonyítékok kölcsönös elfogadását, felhasználhatóságát akadályozzák meg. A megoldást erre a problémára többen a kölcsönösen elfogadható bizonyítási szabályok katalógusának vagy azoknak a szabályoknak a megteremtésében látják, amelyek lehetővé teszik a másik

³² Ezt nevezi a nemzetközi szakirodalom „forum shopping”-nak.

³³ A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzésének rendezéséről *HL L 328 2009.12.15. 42-47.o.*

tagállamban lefolytatott bizonyítás eredményének az elfogadását. Mások, a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatóságának előfeltételét ezen a területen is a bizonyítási szabályok a védői és sértetti jogok harmonizálásában, az Unió területén azonosan gyakorolható emberi jogok garantálásában látják.

Ezeknek a problémának a megoldására az 1990-es évek végétől formálódnak a megoldási lehetőségek. Ezeknek a keretét az európai területiség, az európai igazságügyi térség adja. Ennek javaslatát Valery Giscard d'Estaing 1977-ben terjesztette elő, a közösségi dimenzióval rendelkező jogi ügyek a rendőrségi és igazságügyi, vámügyi, kiadatási, menekültügyi együttműködés megkönnyítésére. Az egységes igazságügyi térség gyakorlati megvalósításának a megkezdésére azonban - bár a kérdéssel 1998-ban a Cardiffi Európa Tanács is foglalkozott - a Tamperei Európai Tanácsig (TET), 1999. októberéig várni kellett. Az egységes igazságügyi térség az egységes gazdasági térség mintájára azt jelenti, hogy a belső határok eltörlésének a bűnüldözésre és az igazságszolgáltatásra is következményekkel kell járnia. Az igazságszolgáltatási térség szerves része *egyrészt* - a tőke, a szolgáltatások, az áruk és a személyek szabad áramlásának a mintájára - a nyomozások és a bűnüldözés belső határoktól való függetlensége, olyan bűncselekmények esetén, amelyek szintén nem tisztelik a határokat és kiemelkedő súlyúknál fogva minden tagállam fellépését igénylik, *másrészt* a kölcsönös elismerés elve.

A 2000. május 29-i, a büntető ügyekben nyújtandó kölcsönös jogsegélyről szóló egyezmény megteremtette, illetve mederbe terelte a határoktól független nyomozás lefolytatásának, fedett nyomozó bevetésének, titkos adatszerzésnek a lehetőségét. A nemzetközi bűnözés, a tiltott kábítószer- illetve emberkereskedelem valamint a terrorcselekmények ellen folytatott nyomozások során és a közös nyomozócsoportok létrehozásáról rendelkezik az A Tanács 2002/465/IB kerethatározata (2002. június 13.) is

A több államot érintő büntetőeljárások és a bizonyítás

A büntetőeljárás központi problémája a bizonyítás, hiszen ennek eredményétől függ a büntetőjogi felelősség eldöntése. A bizonyítással kapcsolatos kérdéseket minden EU tagállam nemzeti joga egyértelműen és részletesen igyekszik szabályozni.

Ha a bizonyítás több állam joghatóságát is érinti, az egyik államban beszerzett bizonyítási eszköz – a jogsegély keretében felvett bizonyítást kivéve - nem válik automatikusan a másik államban, az ottani büntetőeljárás szabályok szerint beszerzett bizonyítási eszközökkel egyenértékűvé, hiszen minden állam saját büntetőeljárása határozza meg a bizonyítási eszközökre, eljárásokra vonatkozó szabályokat, a szabályok megsértésének következményeit. Ezek a szabályok pedig államonként lényegesen eltérhetnek. A bizonyítási jogok azonban, legyenek bár azonos bizonyítási rendszer részei, nem járhatók át szabadon. Ez pedig a hatékony bűnügyi együttműködést akadályozza

A jogsegély típusú együttműködésen túl, a másik államban beszerzett bizonyítási eszközök felhasználhatóvá tétele érdekében, többféle megoldást alkalmazhatunk.

Az egyik, a bizonyítási szabályok harmonizálása, közelítése amelynek során a tagállamok összehangolják, közös nevezőre hozzák eltérő rendelkezéseiket. Mára már egyértelműnek tűnik, hogy ez a legnehezebben járható út, amit a tagállamok többsége nem pártol.

A másik, ha a bizonyítási eszközöket megfeleltetjük bizonyos, minden állam által elfogadható minimum-követelményeknek. Ilyenek lehetnek pl. hogy a külföldi bizonyítási eszköz

a) az *adott külföldi állam jogrendje, ezen belül büntetőeljárás szabályai szerint törvényesen felvett bizonyítási eszköz legyen;*

b) az eljárás során *tiszteletben tartsák az alapvető emberi jogokat*;

c) a két összehasonlítandó állam eljárási rendszere *alapelvi szinten harmonizáljon egymással*.

A harmonizáció nem az egyes jogszabályi rendelkezések szintjén elvárás – nyilvánvalóan nem lehetnek a két ország jogában pontosan megegyező rendelkezések -, hanem az *eljárásban biztosított garanciák* szintjén.

Ennek az egyenértékűségi tesztnek az elvégzése, a külföldi állam hatályos bizonyítási jogának és az ezzel kapcsolatos joggyakorlatnak és szaknyelvnek alapos ismeretét feltételezi, és eljárás elhúzódását is eredményezheti. Ha az adott állam minimum-követelményeken túlmenő megfelelést is megkíván az eljárás még bonyolultabbá is válhat. Hangsúlyozni szeretném, hogy európai szinten elfogadott és alkalmazott minimum-követelmények jelenleg nincsenek. A jogalkalmazó számára tehát nem áll rendelkezésre ilyen jellegű mankó

A harmadik, ennél jóval egyszerűbb elv, ha a másik államban beszerzett bizonyítékot a büntető ügyben eljáró állam különösebb vizsgálat nélkül elismeri. Ez az államok közötti nagyfokú bizalmat feltételez. Az EU-ban ezt az elvet testesíti meg a kölcsönös elismerés elve.

1.A kölcsönös elismerés elve

A kölcsönös elismerés elve azt jelenti, hogy az EU területén a tagállamok egymás meghatározott jogi aktusait minden külön eljárás nélkül érvényesnek és végrehajthatónak ismerik el. A *kölcsönös elismerés elve* az EK szintjén régóta létező elv (pl. foglalkozások, diplomák, polgári, kereskedelmi jogi bírósági döntések kölcsönös elismerése), a bűnügyi együttműködés területén azonban az utóbbi tíz évben kezdett formálódni.

Első megjelenése az 1998. június 15-16-án Angliában, Cardiffban megrendezett EU csúcsértekezlethez kötődik, ahol Jack Straw akkori angol belügyminiszter a terrorizmus, a kábítószer és a szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében javasolta, hogy az Egyesült Királyságban működő három

(angol, ír, skót) jog- és igazságszolgáltatási rendszerben született bírósági határozatok kölcsönös elismerésének mintájára ezt az elvet tegyék az EU igazságügyi együttműködésének alapelvévé.

A Cardiff-i Európai Tanács következtetéseinek 39. pontja kimondja, hogy „az EU Tanácsa elismeri annak szükségességét, hogy erősíteni kell a nemzeti jogrendszerek együttműködési képességét, ezért a Tanács megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy miképp lehet nagyobb teret biztosítani a tagállamok bíróságai által hozott határozatok kölcsönös elismerésének.³⁴”

A következő évben 1999. október 15-16-án Finnországban, Tampereben megtartott EU csúcsértekezlet konklúziói között ez az elv már úgy jelenik meg mint az EU tagállamok közötti polgári és bűnügyi együttműködés sarokköve (cornerstone), amelyet a bíróságok és más hatóságok határozatainak elismerésére alkalmazni kell.³⁵

Bár az EU a büntető ügyekben folyó igazságügyi együttműködés terén azóta is irányadónak tekinti ezt az elvet, ami a Lisszaboni Szerződés már általános érvényű, kodifikált elvként jelenik meg, alkalmazása ezen a területen korántsem tekinthető magától értetődőnek.

Mint *Mitsilegas* rámutat a kölcsönös elismerés elvének átültetése a kereskedelmi és versenyjog területéről a büntetőügyek területére számos problémát vet fel. A két terület ugyanis minőségében különbözik egymástól. A büntetőjog és a büntetőeljárás - szemben a kereskedelmi és versenyjoggal, amelyek a magánjog körébe tartoznak - közjog, amely az állam és az állampolgár viszonyát szabályozza. A szabályozásnak azonban nem csupán az állam érdekeit kell szem előtt tartania, hanem az állampolgári és emberi jogokat is garantálnia kell.

³⁴ v.ö. Cardiff European Council 15 and 16 June 1998 Presidency Conclusions, SN 150/1/98 REV 1

³⁵ v.ö. Tampere European Council 15-16 10. 1999 Conclusions of the Presidency

A bírósági határozatoknak komoly kihatásai vannak ezekre a jogokra, amelyeknek korlátozásának szükségességét bizonyítékokkal kell igazolni és megindokolni. A versenyt nem lehet a büntetőügyek területére átültetni, mivel a ezek logikája egymástól eltér és a piaci megfontolások a büntetőjogban nem alkalmazhatók.

A piac logikája a rugalmasságon, folyamatos változáson és a profitmaximalizáláson nyugszik, míg a büntetőjog a világos, áttekinthető, előre kalkulálható, megismerhető szabályokat, a jogbiztonságot és a jogállami szabályozást kívánja meg. Az EU belső piacán a kölcsönös elismerés a tagállamok által közigazgatása és törvényhozása által létrehozott standardok és ellenőrzési mechanizmusok elismerését jelentik, amelyek a személyek és áruk szabad áramlását segítik elő és a közösségi jogok és szabadságok gyakorlását biztosítják.³⁶

A büntetőügyekben a kölcsönös elismerés elve a bírósági határozatok kölcsönös elismerését, ezáltal az állami büntetőhatalom kiterjesztését, „szabad mozgását segíti elő”. Nem vitatható, hogy mindkét területnek közös ismérve a határok nélküli Európában való szabad mozgás, amely azonban a büntetőjog területén némi megszorítással érvényes. Ugyanis nem szolgálhatja a bűnelkövetés megkönnyítését, illetve a bírósági határozatok szabad mozgása végső soron az egyéni jogok korlátozásához és nem kiteljesedéséhez vezetnek.

A kölcsönös elismerés elve a tagállami szuverenitás előtt is komoly kihívást jelent, hiszen az egységes európai térségben olyan tagállami bírósági határozatok válnak végrehajthatóvá, amelyek nem az Európa szerte általánosan elismert jogszabályokon és ugyanazokon a garanciális rendelkezéseken alapulnak.

³⁶ v.ö. Mitsilegas (2006): The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU. CML Rev. 43. 1280. o.

Az elmúlt tíz során a kölcsönös elismerés elve összesen tíz elfogadott kerethatározatban jelent meg a büntetőeljárás területén. Az egyik a pénzmosásról, valamint a bűncselekményekhez használt eszközök és az abból származó jövedelem azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001. június 26-i kerethatározat³⁷, a másik az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13-i kerethatározat³⁸, a harmadik a bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékok és bűncselekmény eredményeként létrejövő vagyon zárolásáról szóló 2003. július 22-i kerethatározat³⁹, a negyedik a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló 2005. február 24-én elfogadott kerethatározat⁴⁰, az ötödik a kölcsönös elismerés elvének a vagyoneklobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2006. október 6-i kerethatározat⁴¹, a hatodik a kölcsönös elismerés elvének a büntetőügyekben hozott szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló november 27-i kerethatározat⁴², a hetedik a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti megatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló 2008. november 27-i kerethatározat⁴³, a nyolcadik a büntetőeljárás során felhasználható tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséről szóló 2008. december 18-i kerethatározat⁴⁴, a kilencedik az egyes kerethatározatok módosításáról a személyek eljárási jogainak megerősítése, valamint a kölcsönös elismerés elvének az érintett személy megjelenése nélkül (in absentia) lefolytatott

³⁷ v.ö. Council Framework Decision 2001/500/IB of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime. OJ L 182 5.7.2003

³⁸ v.ö. 2002/584/IB tanácsi kerethatározat, HL L 190 2002.7.18.

³⁹ v.ö. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. OJ L 196 3.8.2003

⁴⁰ 2005/214/IB tanácsi kerethatározat HL L 76 2005. 3.22.

⁴¹ 2006/783/IB tanácsi kerethatározat, HL L 328 2006.11.24.

⁴² 2008/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 327 2008.12.5.

⁴³ 2008/946/IB tanácsi kerethatározat, HL L 337 2008.12.16.

⁴⁴ 2008/978/IB tanácsi kerethatározat HL L 350 2008.12.30

eljárásokat követően hozott határozatokra való alkalmazásának előmozdításáról szóló 2009. február 26-i kerethatározat⁴⁵, végül a tízedik a kölcsönös elismerés elvének az EU tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról 2009. október 23-i kerethatározat.⁴⁶

Kvazi kölcsönös elismerésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz a 2000. május 29-i, bűnügyi jogsegélyegyezmény 2001-ben elfogadott kiegészítő jegyzőkönyve is, amely a pénzügyi és a politikai bűncselekmények tekintetében eltörli a kéttős inkrimináció elvét és olyan esetekre, amelyekben a tagállam a kéttős inkrimináció hiányára hivatkozással megtagadja a jogsegélyt, konzultációs eljárást hoz létre. Ezeknek a szabályoknak a léte elengedhetetlen a kölcsönös bizalom megvalósulásához⁴⁷

1.1 A kölcsönös elismerés és a garanciák

Az előzetes eljárás a büntetőeljárás első és egyben a bizonyítás szempontjából a legfontosabb szakasza. Az itt beszerzett bizonyítékok jutnak a legfontosabb szerephez a bírósági eljárásban a büntetőjogi felelősség megállapítása, az igazságszolgáltatás megvalósulása során. Nem közömbös tehát, hogy a bizonyítékok beszerzése során milyen mértékű garanciákat biztosítanak a terhelt, a védő és a sértett számára a különböző büntetőeljárások.

Ezen a területen pedig az EU tagállamok között jelentős az eltérés. A lengyel Be.-ben a terheltet a nyomozó hatóság nem köteles tájékoztatni arról, hogy milyen bűncselekménnyel gyanúsítják, előzetes letartóztatása esetén pedig csak tizennégy nap elteltével konzultálhat először védőjével⁴⁸. A francia Be. szerint a

⁴⁵ 2009/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 81 2009 3..27.

⁴⁶ 2009/829/IB tanácsi kerethatározat HL L 294 2009.11.11

⁴⁷ v.ö. Peers (2004): Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong? CML Rev. 41. 5-36. o.

⁴⁸ v.ö. Piotr Krusziński: The Investigative Stage of the Criminal Process in Poland. In: Ed Cape, Jackqueline Hodgson, Ties prakken, Taru Spronken (ed.) Suspects in Europe. Intersentia, Antwerpen, Oxford, 2007 185, 195. o.

terheltet a nyomozás során elrendelt őrizetbe vétel esetén csak az első tizenkét óra, terrorcselekmény esetén hetvenkét óra elteltével illeti meg a védővel való érintkezés joga. Az első konzultáció azonban egyik esetben sem haladhatja meg a harminc percet. A védő a kihallgatásokon nem lehet jelen. A hallgatáshoz való jogra történő kioktatási kötelezettséget pedig 2003-ban eltörölték.⁴⁹

Ezzel ellentétben lehet említeni a magyar Be. erre vonatkozó szabályait, amelyek az előbb említettekénél jóval szélesebb jogosítványokat ad a terhelt és a védő kezébe. A példák sorát lehetne folytatni.

A bizonyítást az arra feljogosított hatóságok, a törvényben foglalt szabályoknak megfelelően folytatják le, a garanciákat és emberi jogi normákat tiszteletben tartva, azzal a céllal, hogy büntetőjogi felelősség eldöntése szempontjából releváns tényeket feltárják. Ennek hiánytalan és alapos lebonyolításától függ, a büntetőjogi felelősségre vonás eredményessége.

Ezek a fogalmi keretek mindeddig a huszonhét nemzet harminc nemzeti büntetőeljárás rendszerében nyerték el értelmüket.⁵⁰ A kérdés témánk szempontjából az, hogy ezek a többé-kevésbé közös európai történeti és kulturális gyökerekkel rendelkező, de erőteljesen nemzeti karakterrel és hagyományokkal, eltérő fogalmi és nyelvi sajátosságokkal felruházott nyomozási és bizonyítási rendszerek miképpen hozhatók közös nevezőre.

A kultúra, nyelv és az intézményrendszer különbözőségeinek áthidalása két vagy több állam esetén már önmagában sem könnyű feladat, de a különböző bűncselekmények eltérő nyelvi, rendszertani, dogmatikai, pönológiai megközelítéséből adódó problémák összehangolása szinte megoldhatatlan.

⁴⁹ v.ö. Richard Vogler: Criminal Procedure in France. In Vogler, Huber (ed.): Criminal Procedure in Europe. Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Duncker & Humblot, Berlin, 2008 198-199. o.

⁵⁰ Az Egyesült Királyságban három, a Belga Királyságban két független (flamand és vallon) büntető igazságszolgáltatási rendszer működik.

Bár a kölcsönös bizalom az EU tagállamok együttműködésének alapja, a másik állam alkotmányos felépítésébe, jogállami működésébe vetett bizalom közel sem teljes. A bizalomhiány a büntetőjognak, mint a szuverenitás utolsó bástyájának a védelme érdekében tett erőfeszítések következtében pedig nem csökken. Ez pedig rontja annak esélyét, hogy a tagállamok a közös nevezőt megtalálják.

Az együttműködés eddiginél hatékonyabb módozatainak megtalálása azonban feszítő szükség, és nem elképzelhetetlen.

Feltétlenül le kell szögezni azonban, hogy ennek a feladatnak az értelmezési tartománya egyrésztől szűkebb, másrésztől tágabb mint a teljes büntetőeljárás.

Szűkebb abban a tekintetben, hogy csak a transznacionális jellegzetességekkel bíró bűncselekmények tekintetében lefolytatott nyomozásra és bizonyításra vonatkozik, tehát a különböző büntetőeljárásai rendszereknek az együttműködés során megvalósuló kapcsolódása a szektorális együttműködés jegyében zajlik, így - kivételes jellegű - még akkor is, ha az ilyen bűncselekmények elkövetése egyre inkább a mindennapi bűnüldözési feladatok közé tartozik.

Tágabb viszont annyiban, hogy ez az operatív együttműködés legalább két különböző jogi és nyelvi kultúrájú és intézményrendszerű szuverén államot érint, ami több intézmény és jogintézmény együttműködését kívánja meg.

A garanciális szabályok maradéktalan betartása a bizonyítékok értékelésénél fontos szempont. Ezek képezik a bizonyítékok legitimitásának egyik elemét. A különböző nemzeti jogrendszerek alacsonyabb legitimitációs szintjei azonban kétségeket ébreszthetnek a bizonyítékok hitelt érdemlősége iránt. Ennek hordozója a nyelv. Hangsúlyozni kell, hogy a nyomozási cselekményekről készült jegyzőkönyvek nyelvi korrektsége a vádemelés és a bírósági tárgyaláson folytatott bizonyítás és a büntetőjogi felelősség eldöntése szempontjából kiemelkedő, hiszen a tények, bizonyítékok legjelentősebb részét vagy egészét a nyelv közvetíti.

Az EU ezt a kezdő lépést a Lisszaboni Szerződéssel már megtette, ami által talán könnyebbé válik a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatóságával együtt járó kérdések megoldása és a beszerzett bizonyítékok a határokon átnyúló bűnözés elleni fellépés során is a tisztességes eljárás egyik biztosítékává válhatnak.

1.2 A kölcsönös elismerés és a Lisszaboni Szerződés

A 2007. december 13-án elfogadott, 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel a kölcsönös elismerés elve a bűnügyi együttműködés meghatározó, egyben kodifikált elvévé vált. Erről a kérdéstről az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) „Igazságügyi Együttműködés Büntetőügyekben” című 4. Fejezetének 82.cikk (1) bekezdése rendelkezik.

Eszerint „Az Európai Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését a (2) bekezdésben és a 83. cikkben említett területeken.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelynek célja:

- a) a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belüli kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- b) a tagállamok közötti joghatósági üsszeütközések megelőzése és rendezése,
- c) a bírák ügyészek és igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- d) a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén

Ez a jogközelítés a (2) bekezdés alapján kiterjed a több államot érintő büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumok megállapítására.

E szabályozási minimumok a következőkre vonatkoznak:

- a) a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- b) a személyek jogai a büntetőeljárásban
- c) a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- d) a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

Az ilyen határozat elfogadásakor a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz. E szabályoknak figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket.

A szabályozási minimumoknak az elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a személyek számára magasabb szintű védelmet biztosító intézkedéseket tartsanak fenn, vagy vezessenek be.

Ez azt jelenti, hogy amennyiben a tagállamoknak a bizonyításra, a büntetőeljárásban résztvevő személyek (terhelt, védő stb.) jogaira és a sértetti jogokra vonatkozó rendelkezései az Európai Parlament és Tanács irányelvében elfogadott szabályokban meghatározott mércét megütik, akkor a lefolytatott bizonyítás eredményét más EU tagállamban egyenértékűnek kell tekintetni. Még akkor is, ha egyébként egy vagy több tagállamban az előbb említettek jogok tekintetében a többi tagállamban garantáltaknál magasabb védelmet biztosító jogintézményeket tartanak fenn.

A kölcsönös elismerés elvével kapcsolatban a másik jelentőséghez jutó terület a büntető anyagi jog. Erre vonatkozóan az EUMSZ 83. cikke tartalmaz rendelkezéseket. Ezek lényege, hogy az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa rendes jogalkotási eljárás keretében az EU-n belüli bűnügyi együttműködés tárgyát képező súlyos bűncselekmények (terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszköz hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés) tényállásai és a büntetési tételei tekintetében irányelveket fogadhat el, amelyek ezekre vonatkozóan minimumszabályokat állapítanak meg. A Lisszaboni Szerződés tehát a kölcsönös elismerés elvét keretek közé kívánja szorítani és nem bízta kizárólag a tagállamok belátására

Ilyen minimumszabályok megállapítására más bűncselekmények esetén is sor kerülhet, ha azok az előbb felsorolt bűncselekményekkel azonos jellegzetességekkel rendelkeznek, vagyis olyan különösen súlyos bűncselekmények, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.

1.3 A kölcsönös elismerés elve és a magyar Alkotmány

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozás során messzemenőig konform magatartást tanúsított. Ez a konformitás amennyiben átgondolt kompromisszumokon nyugodott, illetve a végrehajtott változásoknak a magyar alkotmányos rendre gyakorolt hatásait is figyelembe vette pozitív módon értékelhető.

Ez az értékelés azonban kétségessé válhat a kölcsönös elismerés elve kapcsán. A korábban említett kerethatározatok a kölcsönös elismerés elvét konkrét feladatok megoldásához kötik, amit a tagállamok nemzeti jogalkotása végez el,

és nem általános elvként kezelik. Ennek következtében a magyar büntetőbírószági gyakorlatban elvi értelemben ez a kérdés eddig egyáltalán nem merült fel, így egységes álláspont sem alakulhatott ki.

Ez annak is köszönhető, hogy a büntetőeljárás bizonyításban eddig Magyarország és az EU tagállamok között is a jogsegély típusú bűnügyi együttműködés volt a tipikus. A magyar bíróságok az ilyen együttműködés során beszerzett bizonyítékokat használták fel. Ez a fajta együttműködés legfeljebb csak a jogsegély teljesítésének elhúzódnása miatt okozhatott gondokat, de elvi tartalmi problémákat a bizonyítékok értékelhetősége kapcsán nem vetett fel.

A magyar Parlament 2007. decemberében elsőként ratifikálta a Lisszaboni Szerződést. A ratifikációval egy időben megalkotta a 2007. évi CLXVII törvényt, amelynek 1.§-a módosította az Alkotmány „Alapvető jogok és kötelezettségek” című XII. fejezete 57.§ (4) bekezdését. Ennek értelmében „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadság biztonságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

Az Alkotmánynak ez a túlbonyolított megfogalmazású rendelkezése az olvasatomban azt jelenti, hogy a nullum crimen sine lege elvének a magyar büntetőjog és az EU tagállami közötti érvényesülése során az EU jogi aktusai által meghatározott körben, illetve, ha azok nem ütköznek a magyar jogrendszerben biztosított alapvető emberi jogokba - figyelembe kell venni a kölcsönös elismerés elvét.

Ez a rendelkezés 2009. december 1-én a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével együtt hatályba lépett és vált alkalmazhatóvá.

Ezzel együtt megválaszolandó kérdéssé lett, hogy a kölcsönös elismerés elve új alkotmányos elv-e, így a büntetőeljárásban lefolytatott bizonyítás új alapelvét is üdvözölhetjük benne vagy érvényessége csupán egy meghatározott körre korlátozódik?

A kérdés megválaszolásához vegyük szemügyre azt a jogi problémát, amit az Alkotmánybíróság 32/2008 (III.12) AB határozata rendezett. Ez a probléma az EU, illetve Izland és Norvégia között az átadási eljárás tárgyában létrejött nemzetközi szerződés magyarországi ratifikációjával kapcsolatban merült fel.

Magyar Köztársaság Elnöke a ratifikáció kapcsán az Alkotmánybírósághoz fordult, mert álláspontja szerint az egyezményt kihirdető törvény sérti az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésében biztosított nullum crimen sine lege elvét, tekintettel arra, hogy az abban szereplő, az átadás tárgyát képező egyik bűncselekmény, a korábban az 1998. évi törvénnyel a Btk. 283/B.§-ába felvett „Visszaélés titlott teljesítményfokozó szerrel” büntette, már nem szerepel a Btk.-ban mivel azt az Alkotmánybíróság 42/2000 (XII.14.) AB határozata megsemmisítette.

Ebben az ügyben merült fel első ízben alkotmányos problémaként a kettős büntethetőség, mint a nemzetközi bűnügyi jogsegélyegyezmények egyik alapelve, és a kölcsönös elismerés, mint az EU-n belüli bűnügyi együttműködés rendező elve közötti összeütközés. Ez az utóbbi elv nem képezte az alkotmányos szabályok részét.

Tekintettel arra, hogy korábban az EU nem volt jogi személy, így az általa kötött nemzetközi megállapodások kapcsán az EU Szerződés 24. cikk (5) bekezdése alapján a megállapodás nem kötelezte a tagállamot, ha képviselője a

Tanácsban kijelentett, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie a saját alkotmányos követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság ugyan megállapította az EU valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az átadás tárgyában létrejött Megállapodás kihirdetéséről szóló 2007. június 11-i törvény alkotmányellenességét, mivel az a módosítást megelőzően az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésébe ütközött.

A kérdés az AB határozat hozatalakor azáltal vált okafogyottá, hogy a problémát a már idézett alkotmánymódosítás a határozat kihirdetését megelőzően rendezte.

Az Alkotmány módosítása az ilyen jellegű problémákat kétségkívül megoldotta, mivel egyértelművé tette, hogy hasonló esetekben a fent ismertetett megszorításokkal a kölcsönös elismerés elve, és nem a kettős inkrimináció elve az irányadó.

Azóta azonban változott a helyzet. Az itt taglalt problémával összefüggésben több szempontból is.

Az egyik, hogy az Európai Unió a korábbi helyzettel szemben EU Szerződés 47. cikke értelmében jogi személlyé vált, ennek következtében önállóan lehet jogok és kötelezettségek alanya.

Ezzel összefüggő a második lényeges változást, az EUMSZ 216. cikke rendezi, amely felhatalmazza az Uniót, hogy megállapodást kössön egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, feltéve ha

- a Szerződések (EU, EUMSZ) ilyen megállapodások megkötését írják elő,
- az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges,
- valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy

- a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

Ezek az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, egy kivételtől eltekintve, tagállami ratifikációjukra sincs szükség.⁵¹ A megállapodásból fakadó rendelkezések tagállamokra kötelező jellege pedig nem a kölcsönös elismerés elvéből fakad, hanem abból az egyszerű tényből, hogy az EU mint önálló jogi személy megállapodást kötött.

A harmadik változás a kölcsönös elismerés elvével kapcsolatban következett be. Amíg az EU, illetve Izland és Norvégia közötti nemzetközi egyezmény megkötésekor a kölcsönös elismerés csupán egy elismert, de nem a hatályos EU szerződésben kodifikált általános érvényű elv volt, addig ennek alkotmányos szentű megerősítése átmeneti megoldást biztosított a nemzetközi szerződések egy csoportjának (az EU és harmadik államok közötti bűnügyi jogsegélyek) ratifikációja során felmerült alkotmányos probléma megoldására.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével azonban a kölcsönös elismerés elve az EU elsődleges jogforrásainak egyik meghatározó elvévé vált. Sőt, bátran kijelenthető, hogy az Európai Unión belül folyó bűnügyi együttműködés kettősségének (a kölcsönös elismerés elvén alapuló, illetve a jogsegély típusú együttműködés) a fokozatos leépítése, a kölcsönös elismerés elvének általánossá tétele a cél, aminek következtében a kettős inkrimináció elve az EU tagországok között is másodlagossá, jelentéktelenné válhat.⁵²

⁵¹ Az EUMSZ 218.cikk (8) bekezdése szerint az EU által az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozás során az EU csak a Tanács egyhangú döntése alapján járhat el, az egyezmény pedig csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták. (A tagállamoknak a csatlakozásról szóló megállapodást kell ratifikálniuk nem az EEJK-t, hisz nincs olyan EU tagállam, amely már ne ratifikálta volna azt.)

⁵² v.ö. Zöld Könyv a büntetőügyekben felvett bizonyítékoknak a tagállamok által másik tagállamtól történő megszerzéséről és elfogadhatóságuk biztosításáról. Brüsszel 2009.11.11 COM(2009) 624 végleges

Nem kétséges persze, hogy a kölcsönös elismerés elve a Magyarország által az EU valamely tagállamával kötött bűnügyi jogsegélyegyezmény esetén lehet rendező elv, de ez már a két vagy több ország kölcsönös megállapodásán múlik. Ebben az esetben tehát a megállapodás nem egy tőlük független szerződési akarat megnyilvánulásaként jelenik meg, amelynek eredményét a saját jogrendbe kell beilleszteni.

Leszögezhetjük tehát, hogy az Alkotmány 57.§ (4) bekezdése a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően már nem vonatkozhat az EU által harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel kötött megállapodásra.

Nem feltételezem azonban, hogy a jogalkotót az Alkotmány módosításánál csak ez a szűkkeblű cél vezette, mert akkor ez a módosító rendelkezés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően - az alaprendelkezést nem érintve - célját és funkcióját, ezáltal értelmét veszítette volna.

Ha megvizsgáljuk, hogy a kölcsönös elismerés elve milyen kapcsolatrendszerben juthat jelentőséghez két területet találhatunk. Az egyik az EU és Magyarország, a másik Magyarország és az EU tagállamok bűnügyi együttműködése. Az Alkotmány szövege egyértelművé teszi, hogy a rendelkezés mind a két területet átfogja, hiszen a kölcsönös elismerés elvét az EU által teremtett jogi keretek között értelmezi, a tagállamokat pedig a szabadság biztonság és jog térségét építő államok képében jeleníti meg.

Ebben az esetben önkéntelenül adódik a kérdés, hogy korlátozhatja-e az Alkotmány - tekintettel annak 2/A.§-ára is - a kölcsönös elismerés elvének érvényességét kizárólag a nullum crimen sine lege elvére, figyelmen hagyva kölcsönös elismerésre vonatkozó más szabályokat?

Mint korábban láttuk a kölcsönös elismerés elve a Lisszaboni Szerződésben, a büntetőügyekben folyó igazságügyi együttműködésben két jogágban jut jelentőséghez. Az egyik terület büntetőeljárás jog, a másik a büntető anyagi jog.

Mindkét területen a kölcsönös elismerés elvének kiteljesedése érdekében az EU az általa megalkotott intézkedések, irányelvek segítségével egymáshoz közelíti a tagországoknak ezeket a területeket szabályozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit.

Ez a két terület a kölcsönös elismerés elvével kapcsolatban az EUMSZ-ben együtt, egymással összefüggésben, mondhatni szimbiózisban van jelen. Az EUMSZ 82. cikke (1) bekezdésének első mondata is az és szócskával, konjunkcióval kapcsolja őket össze.

Ennek fényében az Alkotmány 57.§ (4) bekezdéséről sem gondolhatjuk megalapozottan, hogy az EUMSZ 82. és 83. cikkeiben foglalt lényeges rendelkezéseket csorbítani, korlátozni kívánná, így a szövegezés sallangjait lefejtve – és összevetve a 32/2008 (III.2.) AB határozat érvelésével is - okkal feltételezhetjük, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya a kölcsönös elismerés elvét a büntetőjog és a büntetőeljárás jog alkotmányos elvévé emelte.

Természetesen nem várhatjuk el, hogy a magyar nyomozók, ügyészek és bírúk ezt az elvet holnaptól mindennapi munkájuk során alkalmazni fogják, bár az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozás a jogalkalmazás során nem kizárt, de az EU szintjén folytatódik az a jogalkotási folyamat, aminek eredményeként a kölcsönös elismerés elve a bizonyításban is a jogalkalmazók mindennapi gyakorlatának részévé válhat.