

NAGY FERENC

## Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól

### *1. Az európai büntetőjog fogalmáról*

1. A címben szereplő „európai büntetőjog” kifejezés alatt nem egy klasszikus értelemben vett jogágot kell érteni, hanem inkább az európai jogfejlesztő folyamatok összefoglaló megjelölését. Arra a kérdésre, mikor lesz Európa-szerte egységesen szabályozott és érvényesülő anyagi és eljárási büntető-, intézkedési- és szabálysértési jog, a válasz: ilyen büntetőjog nincs a láthatáron. Ismeretesen az európai intézmények nem is rendelkeznek közvetlen szabályozási jogosultsággal a büntetőjogra vonatkozóan, azaz az egyes tagállamok illetékesek a büntetőjog területén, azonban ezen nemzeti kompetencia – épp az európai jogi hatásokra is figyelemmel – korlátokkal érvényesülhet. Így – egyebek mellett – a büntetőjogi, eljárási, végrehajtási előírások sem vezethetnek egy adott személy diszkriminálásához, az egyenlő bánásmód felrúgásához, nem csorbíthatók az Európai Emberi Jogi Egyezmény által biztosított alapszabadságok.

Amennyiben pedig a tudományos vizsgálódás keretében „munkacímként” elfogadva az ún. európai büntetőjog kifejezést használjuk, akkor ez a kategória nem azonosítható a nemzetközi büntetőjog, illetve a szupranacionális büntetőjog fogalmával. Az ún. európai büntetőjognak pedig – nézetünk szerint – lehet egy tágabb és egy szűkebb értelmezést adni. Földrajzilag és a tagállamok számát tekintve is *szűkebb értelemben* az ún. európai büntetőjog az Európai Unió büntetőjogaként, vagy *uniós büntetőjogként* nevezhető. Az uniós büntetőjogon belül értelmezendő viszont a közösségi büntetőjog, amely csak az I. pillér jogi eszközrendszeré. Tehát az helyesen nem állítható és nem fogadható el, hogy az európai büntetőjog fogalom alatt kizárólag az uniós, pláne a közösségi büntetőjog lenne értendő.

Földrajzilag és a tagállamok számára is figyelemmel *tágabb értelemben* az európai büntetőjog *gyűjtőfogalomként* fogható fel. E szerint a – leegyszerűsítettnek is tekinthető – definíció szerint az európai büntetőjog az európai államok olyan közös büntetőjogi (anyagi jogi, eljárási és végrehajtási) normáinak a foglalata, amelynek segítségével mint közösség hatékonyabban küzdhet a bűnözés, kiváltképp a határokon átlépő, illetve a szervezett bűnözés ellen. A tágabb értelemben vett európai büntetőjog – az uniós, illetve azon belül a közösségi büntetőjog mellett – tehát magában foglalja az Európa Tanács büntetőjogot érintő aktusait és tevékenységét, kiváltképp az Európai Emberi Jogi Bíróság és a Kínzás Elleni Bizottság munkáját. Megjegyezhető az is, hogy a magyar büntetőjog fejlődésére épp ez volt eddigiekben talán a meghatározóbb hatású: a halálbüntetés

kiiktatásától kezdve a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatán át a hazai végrehajtási intézményekben a Kínzás Elleni Bizottság látogatásaiig. Ezeken túlmenően eddig a büntetőjogilag releváns egyezmények száma meghaladja a húszat. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásai büntetőjogi területen kilencven fölé emelkedtek.

Az általunk is használt fogalom-értelmezés szerint tehát az ún. európai büntetőjog körébe nem csupán az Európai Unió büntetőjogi jellegű normái vonandók, hanem az Európa Tanács büntetőjogi tárgyú egyezményei, ajánlásai is, amelyeket a tagállamok követni kötelesek vagy azok követését köteleességüknek érzik (Nagy Ferenc; Karsai Krisztina).

2. Az előzőekben leírtakból következően az európai büntetőjog megjelölés helyett jelenleg még sokkal inkább a büntetőjog európaizálódási, büntetőjogi együttműködési folyamatáról lehet szólni. A büntetőjog európaizálódásánál három kiindulási pont említhető. Az első megközelítés szerint az európai országok büntetőjogának egységesítéséről, azaz egy közös európai büntetőjog, valamint európai büntetőjog-alkalmazó intézmények felépítéséről van szó. A második kiindulási pont a kriminálpolitika és a büntetőjog harmonizálása és koordinációja, vagyis az összehangolási folyamatok a fontosak. A harmadik megközelítési mód pedig a gyakorlati együttműködés területeit célozza meg mind a bűnüldözés, mind a bűnözés ellenőrzésének elemzési és kutatási szintjén. Vagyis indokolt különbséget tenni egyrészt a nemzeti jogok egységesítésére, illetve harmonizációjára irányuló törekvések, másrészt a nemzetek feletti saját, sui generis európai büntetőjog kialakítására vonatkozó igyekezet között. Továbbá különválasztást igényel a jelenlegi helyzetnek, valamint a jövőre irányuló elképzeléseknek a bemutatása és feldolgozása (Albrecht, H.-J.).

A büntetőjog európaizálódásával, az európai büntetőjog fejlődési irányával, tendenciáival, továbbá az alkotmányos, jogállami háttérével kapcsolatban igen eltérő felfogásokkal, megközelítésekkel találkozhatunk, elsősorban a külhoni szakirodalomban. Elméletileg az alábbi változatok jöhetnek szóba:

- Mindenféle harmonizáció nélkül egyszerű utalás a tagállamok nemzeti jogára.
- Bizonyos nemzeti szabályozások többé vagy kevésbé erőteljesen kialakított részharmonizációja, kiegészítvén a nemzeti jogra utalással.
- Bizonyos nemzeti szabályozások teljes harmonizációja, amelynek során a közösségi jog a nemzeti jog helyébe lép.
- A tagállamok jogától független európai büntetőjog megalkotása.

Ezek közül néhány jellegzetes megoldást, dokumentumot veszünk most sorba.

## *II. Az Európai Modell-Btk.-ról és a Corpus Juris-ről*

Az egyik, mondhatni divatosnak is tekinthető álláspont Európában a büntetőjog kifejezett egységesítésére törekszik. Mind az Európai Modell-Büntetőtörvénykönyv, mind a Corpus Juris Europae (CJE) félhivatalos, ámbár ambiciózus kísérletek az európai büntetőjog strukturális kialakítására eltérő stratégiai elképzelés formájában.

1. Az *Európai Modell-Büntetőtörvénykönyvre* vonatkozó memorandumot az Európa Tanács 1996-ban tett felkérésére *Ulrich Sieber* professzor dolgozta ki. Ezen modell-Btk. koncepciója a modell-jellegnek megfelelően nem kötelezőnek szánt szabályozást tartal-

maz, hanem elsődlegesen ajánló, orientáló funkciót tölt be a „szellemi rokonához”, az USA Model Penal Code-hoz hasonlóan. A modell-Btk. az anyagi joggal összefüggő kérdésekre és egészében csak arra terjed ki, vagyis eljárási, végrehajtási kérdéseket nem érint. A szerző a jövőbeli törvényhozást és egy bizottság megalakítását ajánlja, amely a kívánt törvényhozás keretfeltételeit és a modell törvényhozás típusát és struktúráját állapítaná meg.

2. A *Corpus Juris Europae* (CJE) az Európai Parlament felhívására készült el neves európai büntetőjogászok közreműködésével, és az első tervezetet 1997. áprilisában terjesztették elő. A CJE egységes uniós büntetőjogért száll sikra, amely azonban kizárólag az Európai Unió pénzügyi, gazdasági érdekeinek hatékony büntetőjogi védelméhez történő hozzájárulás, s nem több. Ennyiben tehát a CJE az európai büntetőjog fragmentális egységesítését célozza. A CJE – szemben a Sieber-féle modell-Btk. javaslattal – nem csupán anyagi büntetőjogi, hanem eljárásjogi előírásokat is tartalmaz. Az anyagi büntetőjogon belül szól a törvényesség, a bűnösség elvéről, továbbá az arányosság princípiumáról. A büntetőjogászok célja nem az volt, hogy ezen alapelveket újra definiálják, mivel ezek már a tagállamok alkotmányaiban és büntetőtörvényeiben rögzítettek, inkább itt csupán precíz szabályozás kialakítására törekedtek. A bűnösségi elv témakörével összefüggésben külön szabályozás található a jogi személyek büntetőjogi felelősségéről. Elsőként kerültek meghatározásra az Európai Unió közösségi és pénzügyi érdekvédelmét szolgáló ún. euro-bűncselekmények tényállásai a közösség költségvetését károsító csalástól az ezekhez kapcsolódó pénzmosáson és orgazdaságon át a szubvenciók csalásig. A CJE a büntetési tételeket is meghatározza. Természetes személyre szabadságvesztés és/vagy pénzbüntetés szabható ki. Jogi személyekkel szemben legfeljebb 5 évig terjedő ellenőrzés alá helyezés és/vagy egymillió euróig (eredetileg ECU) terjedő pénzbüntetés, amely az okozott kár ötszöröséig is emelhető. Mind a természetes, mind a jogi személlyel szemben alkalmazható a bűncselekmény folytán keletkezett haszon és profit elvonása, valamint az ítélet nyilvános közzététele.

A CJE 1997. évi alapverzióját néhány – de nem a legfontosabb pontokon – módosítás, kiegészítés érintette, s az így Firenzében keletkezett CJE második megfogalmazását („*Corpus Juris Florence*”) zárójelentésként 1999. szeptember 30-án terjesztették elő az Európai Parlamentnek. Ez a jelentés három fejezetre tagolódik: a szükségesség, a legitimitás és a megvalósíthatóság fejezeteire.

A *szükségesség* kapcsán a büntetőjogot nem ultima ratio értelemben értelmezik, inkább az elrettentésre alkalmasság a meghatározó szempont. Továbbá célkitűzés volt a még fennálló bűnüldözési akadályok elhárítása, valamint az ún. zero tolerancia kriminálpolitikájának érvényesítése az unió sérelmére elkövetett vagyont károsító magatartásokkal szemben. Az elhárítandó bűnüldözési akadályok egyike a banktitok lazítása, vagyis a bankoknak információs kötelezettségek teljesítését írják elő az európai bűnüldöző hatóságokkal szemben. A másik bűnüldözési akadály a nemzeti bűnüldöző szervek heterogén mivoltának a meghaladása. A folyamat végén pedig a csalás elleni egységes európai rendszernek kell állni, ami az európai ügyészséget és az OLAF-ot (az uniós csalás elleni hatóságot) is magában foglalja. Végül a bizonyítási szabályok egységessé váló rendszerre is törekednek.

A *legitimitással* összefüggésben a *Corpus Juris* szerzői rögzítik a már említett klaszikus alapelveket: a törvényesség elvét, a bűnösségen alapuló felelősség elvét és az arányosság princípiumát. A CJE új alapelveként fogalmazza meg a büntetőjog alkalmazá-

sa területén a kontradiktórius eljárás princípiumát és az európai territorialitás elvét, s ez utóbbival összefüggésben központi helyet szán az ún. európai bűnüldöző (ügyészi) szervezetnek, amely az unió pénzügyi érdekeit súlyosan sértő bűncselekmények miatti nyomozásra, vádemelésre és vádképviselőre lenne illetékes a tagállamok büntetőbírószékai előtt.

A megvalósíthatóság az eltérő európai jogrendszerek egységesítésének problémakörére vonatkozik. A szerzők a CJE-t olyan „laboratóriumként” fogják fel, amelyben közös, plurális jogot igyekeznek létrehozni és kipróbálni. A megvalósíthatóság azt jelenti, hogy a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerek heterogenitásából az európai büntetőjog közös és egységes „fundusát” kívánják kialakítani (Braum, S.; Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E.).

3. A Corpus Juris éles kritikájával is találkozhatunk a szakirodalomban. Braum szerint a Corpus Juris nem legitím, nem szükséges és jogilag nem megvalósítható. A hivatkozott szerző három tézise a következő:

- A Corpus Juris a gazdasági érdekű bürokratikus, formál-technikai szervezet kifejeződése az Európai Unióban. Az európai felvilágosodás elveihez orientálódó büntető igazságszolgáltatási rendszer célkitűzései nem teljesülnek. A törvényesség elve – miként ezt a Corpus Jurisban értik – csupán tartalom nélküli címke.
- A transznacionális problematikus helyzet kezeléséhez, különösen az Európai Unió szubvenció és támogatási politikájában a Corpus Juris nem alkalmas és nem is szükséges. Az európai jog az európai szankciós jog formájában hatékonyabb és megfelelőbb kezelési lehetőségeket kínál.
- A Corpus Juris az európai közösségi római szerződés értelmében nem léphet hatályba. A közvetlenül hatályos európai büntetőjog ugyanis sérti az európai alapszerződések jogát és az egyes európai alkotmányokat, vagyis a Corpus Juris fennálló formájában jogilag nem megvalósítható.

4. A Corpus Jurishoz kapcsolható legújabb fejleménynek tekinthető a 2001. szeptember 11-i dátummal szereplő összegző jelentés (*Final report*) megjelentetése, amelynek szerkesztője *Christine van den Wyngaert*, az antwerpeni egyetem professzora. A Final report célja az európai ún. posztkommunista uniós tagjelölt országok uniós szakértőinek kiküldött kérdőívekre visszaérkezett válaszok feldolgozása, azaz az egyes nemzeti törvényhozások számbavétele, elemzése és segítségnyújtás ezen országok felé, hogy hatékonyan tudják védeni az Európai Unió pénzügyi érdekeit. A következő kilenc ország juttatta el jelentését: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Nem szerepel az összeállításban az uniós tagjelölt Ciprus és Málta, továbbá Lettország sem.

A Final report a következő tíz részből épül fel:

1. Az Európai Közösség pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények
2. Büntetőjogi felelősség
3. Szankciók
4. Nyomozás és ügyészi szak
5. Reparáció (tevékeny megbánás)
6. Eljárási jogok
7. Bizonyítás
8. Kárpótlás

9. Bejelentési kötelezettség

10. Nemzetközi együttműködés

Figyelemre méltó, hogy a Final report különbséget tesz az *acquis* jogforrásokban fellelhető ún. *acquis-bűncselekmények* (*acquis-offences*) és az ún. *Corpus Juris deliktumok* között. Az első körbe a szubvenciócsalás, a vesztegetés, a pénzmosás és az ehhez kapcsolódó orgazdaság, a bűnszervezetben részvétel és az euró-hamisítás tartozik. Átfogóbb bűncselekményi kört ölel fel a *Corpus Juris* bűncselekményi csoport, e körben – az előbbieken túlmenően – található a következő deliktumok: piac manipulálása, konspiráció a közösségi költségvetés ellen, hűtlen kezelés, hivatali visszaélés, hivatali titok megsértése.

Az EK-szerződés 280. cikkének (2) bekezdése alapján az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmi szintjének „minimuma” (amit elvár az Unió a tagállamoktól, illetve a tagjelöltektől) jelenleg az, hogy legalább olyan fokban és módon védjék az Unió pénzügyi érdekeit, mint ahogy teszik azt a saját nemzeti pénzügyi érdekeik védelme tekintetében.

A nemzeti riportörök egytől egyig úgy nyilatkoztak, hogy az uniós csatlakozásra váró országuk képes a nemzeti jogrendszerébe beépíteni, illetve beágyazni a *Corpus Juris*.

### *III. Az Európai Unió Alapjogi Chartájáról*

1. Az európai közösségi, egyesítési célok, az unió politikai integrációs törekvései az alapjogi kérdések előtérbe kerüléséhez vezettek. A közösségi szervek erősödő hatalmának az alapjogi védelem általi ellensúlyozása szintén szükségessé vált. Egyre erősödő kritikái észrevétel az is, miszerint az európai büntetőjog alkotmányos, jogállami alapra kellene, hogy épüljön, ennek létrejötte azonban még várat magára.

A német elnökség javaslatára az Európai Unió Tanácsa a kölni csúcscrétekezleten 1999. június 4-én mandátumot adott az alapjogok katalógusának az összeállítására. A finn elnökség alatt Tampereben 1999. októberében az alkotmányos alapjogok kidolgozására hivatott testület összetételéről született döntés, majd a grémium (1999. december 17-étől a Konvent) megkezdte a munkáját. A tagállamok, az Európai Parlament és a Bizottság képviselőiből álló 62 tagú Konvent készítette el a Chartát. Végül a francia elnökség alatt a nizzai csúcson 2000 decemberében az Európai Unió három orgánuma az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen proklamálta az európai közös értékek kifejeződésének, az európai identitás részének tekinthető, s ezáltal lényeges legitimációs és integrációs funkciót betöltő Európai Unió Alapjogi Chartáját.

A Charta az uniós tagállamok polgárait érinti és az unió valamennyi szervét és intézményét köti, de jogi kötőerővel nem bír, csupán politikai deklaráció formájában került kihirdetésre (J. Nagy László, Weller Mónika).

2. A Charta felépítése, „tartalommutatója” a következőkben összegezhető:

Preambulum

I. Fejezet: Emberi méltóság

1. cikk: Emberi méltóság

2. cikk: Élethez való jog

3. cikk: (Testi és szellemi) sérthetlenséghez való jog

4. cikk: A kínzás és az embertelen vagy lealacsonyító büntetés és bánásmód tilalma
5. cikk: A rabszolgaság és a kényszermunka tilalma

## II. Fejezet: Szabadságjogok

6. cikk: Szabadsághoz és biztonsághoz való jog
7. cikk: A magán- és családi élet tisztelete
8. cikk: A személyes adatok védelme
9. cikk: A házassághoz és a családalapításhoz való jog
10. cikk: Gondolati-, lelkiismereti- és vallásszabadság
11. cikk: A véleménynyilvánítás szabadsága és az információs szabadság
12. cikk: Gyülekezési és egyesülési szabadság
13. cikk: A művészet és a tudomány szabadsága
14. cikk: Képzéshez való jog
15. cikk: A foglalkozás szabadsága és a munkához való jog
16. cikk: Vállalkozási szabadság
17. cikk: A tulajdonhoz való jog
18. cikk: Menekülti jog
19. cikk: Védelem a kitoloncolásnál, a kiutasításnál és a kiadatásnál

## III. Fejezet: Egyenlőség

20. cikk: A törvény előtti egyenlőség
21. cikk: A diszkrimináció tilalma
22. cikk: A kultúrák, a vallások és a nyelv sokszínűsége
23. cikk: A férfiak és a nők egyenlősége
24. cikk: A gyermekek jogai
25. cikk: Az idősebb emberek jogai
26. cikk: A fogyatékos emberek integrációja

## IV. Fejezet: Szolidaritás

27. cikk: A munkavállalók felvilágosításhoz és meghallgatáshoz való joga
28. cikk: A kollektív tárgyaláson való részvételhez és a kollektív intézkedésekhez való jog
29. cikk: A munkaközvetítőhöz jutás joga
30. cikk: Védelem jogtalan elbocsátás esetén
31. cikk: Jogszerű és megfelelő munkafeltételek
32. cikk: A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme
33. cikk: Családi élet és munkavállalás
34. cikk: Szociális biztonság és szociális támogatás
35. cikk: Egészségvédelem
36. cikk: Általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz való hozzáférés
37. cikk: Környezetvédelem
38. cikk: Fogyasztóvédelem

## V. Fejezet: Polgári jogok

39. cikk: Aktív és passzív választójog az Európai Parlamenti választásoknál
40. cikk: Aktív és passzív választójog a helyi (kommunális) választásoknál
41. cikk: A jó közigazgatáshoz való jog

- 42. cikk: Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés joga
- 43. cikk: Az állampolgári jogok biztosa
- 44. cikk: Petíciós jog
- 45. cikk: A szabad mozgás és tartózkodás szabadsága
- 46. cikk: Diplomáciai és konzuli védelem

VI. Fejezet: Igazságszolgáltatással kapcsolatos jogok

- 47. cikk: Hatékony jogsegélyhez és tisztességes eljáráshoz (pártatlan bírósághoz) való jog
- 48. cikk: Az ártatlanság védelme és a védelem jogai
- 49. cikk: A törvényesség és az arányosság elvei a bűncselekményekkel és a büntetésekkel összefüggésben
- 50. cikk: Az ugyanazon bűncselekmény miatti kétszeres büntődözés és megbüntetés tilalma

VII. Fejezet: Általános rendelkezések

- 51. cikk: Alkalmazási kör
- 52. cikk: A garantált jogok hatóköre
- 53. cikk: A védelem szintje
- 54. cikk: A joggal való visszaélés tilalma

A preambulomot követően hét fejezetből és 54 cikkből álló Charta tulajdonképp nem új jogokat alkot, hanem az uniós tagállamok polgárai számára a közösségi jogban, a nemzetközi emberi jogi szerződésekből, illetve az egyes tagállamok alkotmányjaiban biztosított jogokat foglalja össze. A Charta előnyének tekintik azt, hogy egyetlen dokumentumban viszonylag egyszerű és közérthető nyelven tartalmazza a már más jogi dokumentumokban korábban is létező rendelkezéseket, alapelveket.

3. A Charta számos büntetőjogi jellegű és kihatású rendelkezést is magában foglal. Így pl. az élethez való joggal kapcsolatban rögzíti a halálbüntetés tilalmát [2. cikk (2) bek.]. A 4. cikk, amely a kínzás, az embertelen, lealacsonyító büntetés vagy bánásmód tilalmát fogalmazza meg, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének felel meg szinte szó szerint. A rabszolgaság és a kényszermunka tilalmát rögzítő 5. cikk az emberkereskedelem tilalmát is megfogalmazza a harmadik bekezdésben. Az emberkereskedelem tilalma közvetlenül az emberi méltóság elvéből következik és a szabályozás tekintetével van a szervezett bűnözés újabb „fejlődésére” is.

A Charta VI. Fejezetében szabályozott igazságszolgáltatással kapcsolatos jogok, elvek egyúttal alapvető fontosságú büntetőjogi szabályok is. A 47. cikk első bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére támaszkodik. A közösségi jog átfogó védelmet biztosít, mivel a hatékony jogsegélyt bíróságnál garantálja. Ez az elv a tagállamokban is érvényesül, amennyiben közösségi jogot alkalmaznak.

A 47. cikk második bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk első bekezdésének felel meg: „Minden személynek joga van arra, hogy ügyét független, pártatlan és előtte törvény révén létrehozott bíróság tisztességes eljárásban, nyilvánosan és megfelelő időn belül tárgyalja. Minden személy kaphat tanácsot, védheti és képviselheti magát.” A harmadik bekezdés értelmében az Unió Európai Bíróságánál is lehetőség nyílt az eljárási költség-támogatás igénybe vételére, ha ez a segítség a bírósághoz fordulás biztosítása érdekében szükséges.

Az ártatlanság vélelméről és a védelem jogairól rendelkező 48. cikk az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke második és harmadik bekezdésének felel meg, vagyis ezen jog is ugyanolyan jelentőségű és hatókörű, mint az Egyezmény által garantált jog.

A 49. cikkben a törvényesség elve, vagyis a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* klasszikus jogelve kapott megfogalmazást. Ezután közvetlenül szerepel a 49. cikk első bekezdésében a bűncselekmény elkövetését követően az enyhébb büntető törvény visszaható hatályára vonatkozó mondat. A 49. cikk második bekezdése értelmében ezen cikk nem zárja ki, hogy egy személyt olyan tevé vagy mulasztás miatt ítéljenek el vagy büntessenek meg, amely az elkövetés idején az általános, a nemzetek összessége által elismert alapelvek szerint büntethető volt. A 49. cikk harmadik bekezdésében a bűncselekmény és a büntetés mértéke közötti arányosság általános elve került felvételre, ami számos tagállam közös alkotmányjogi tradíciója.

A Charta 50. cikke a *ne bis in idem* elvét, azaz a kétszeres értékelés tilalmát rögzíti.

Több kérdés ugyanakkor jelenleg is vitatott, így – többek között – a Chartának az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való viszonya.

A Charta 52. cikkének harmadik bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való viszonyt igyekszik tisztázni. A hivatkozott rendelkezés értelmében amennyiben ezen Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jogoknak megfelelnek, úgy azok azonos jelentőségűek és hatókörűek. A Charta egyetlen rendelkezését sem szabad úgy értelmezni, hogy az Egyezménnyel összehasonlítva csekélyebb védelmi szintet érjen el. Egyúttal kiemelhető az uniós jog autonómiája, amely az Egyezménnyel szemben további védelmi szintet biztosít. Ez különösen azon jogokban jut kifejezésre, amelyek a modern kihívásokra (pl. adatvédelem) és a jövőbeni veszélyekre (pl. 3. cikk második bekezdése a bioetikáról) vonatkoznak.

A nemzeti alkotmányos jogokhoz való viszonyt a Charta 53. cikke érinti, azaz a Charta egyetlen rendelkezését sem szabad a nemzeti alapjogok korlátozásaként értelmezni.

A vita eredményeit is összegezve kerül sor 2004-ben a következő kormányközi konferenciára, ami valószínűleg foglalkozik majd – egyebek mellett – a hatáskörökkelhatárolásával és az alapvető jogok Chartájának státuszával. Ezt a Chartát a szükséges pontosításokat követően – amelynek során a benne foglalt jogok tovább gazdagíthatók – kötelező erővel ruházhatják fel és beemelhetik a szerződéses keretek közé. Ilyen értelemben tehát a Charta a jövőbeni európai alkotmány előképe is lehet (Martonyi János).

#### *IV. Egyes kritikai észrevételekről*

A II. pont alatt vázolt egységesítést pártoló álláspontok és dokumentumok kritikájaként létezik az a nézet, amely a büntetőjog közelítésének, harmonizációjának igénye mellett kifogásolja az eddigi európaizálódási folyamat hiányosságait, továbbá messzemenően igényli az európai büntetőjog jogállami hátterének megfelelő kialakítását, illetve kifejlesztését. Ennek igen szemléletes kifejeződése az ún. frankfurti iskola képviselőinek 11 tézisben megfogalmazott kritikája az európai büntetőjog jelenlegi helyzetéről (Albrecht, P.-A. – Braum, S. – Frankenberg, G. – Günther, K. – Naucke, W. – Simitis, S.).



1. Az *első tézis* szerint a nyilvános össz-európai alkotmányvita és az európai büntetőjog koncepciója szükségképp összetartozik. Az össz-európai büntetőjognak az európai alkotmány és az alapjogok chartája fejlődésébe kell integrálódnia. Az Európai Unió fennálló alkotmányos elvei – különösen a szubszidiaritás princípiuma – az európai büntetőjog fejlődése során figyelembe veendők.

Ezen első tézis indoklásaként a szerzők megjegyzik, hogy néhány év óta az uniós tagállamokban vitát folytatnak arról, hogy vajon az Európai Uniónak létezik-e alkotmánya, illetve az Unióhoz hozzátartozik-e az alapjogok chartája. Kritikaként fogalmazzák meg, hogy ezen alkotmány- és alapjogvita nem szélesebb fronton folyik. E tekintetben szakítanak az uniós jogalkotók azzal a tradícióval, hogy a nagyobb kodifikációs munkálatok folytatásához és legitimitásához széles körű, intenzív nyilvános vitára van szükség.

2. A *második tézis* értelmében az Emberi Jogok Európai Egyezményének elvei és jogai az európai büntetőjog fejlődésének normatív keretét kell, hogy jelentsék. A büntetőjogi törvényesség elve és az igazságügyi/bírói kontroll az egyéni szabadság védelmező formáiként az európai büntetőjog normatív kiindulópontját jelenti.

A tézishez kapcsolódó indokolás szerint az európai büntetőjogot be kellene építeni a már meglévő és bevált szupranacionális jogi kontextusba, s e tekintetben kiemelkedő jelentőségű az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Kritikaként fogalmazzák meg, hogy nincs világos és meggyőző oka annak, hogy a büntetőjogra irányadó Európai Emberjogi Egyezményben megfogalmazott rendelkezéseket az európai büntetőjog tervezett tervezébe ne vegyék fel.

3. *Harmadik tézis.* Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és most már az Európai Unió Alapjogi Chartája is az egyéni jogok katalógusát tartalmazza. Ezen jogokat a bűnüldözés során is biztosítani kell, s így lehet a büntetőjogot transznacionális értelemben legitimálni.

4. *Negyedik tézis.* Az európai büntetőjog aktuális javaslatai a gazdasági/pénzügyi érdekű szelektív adminisztratív szervezet kifejeződései.

Indoklásként rögzítik azt, hogy a belső piac, mint az európai szerződések jogi fogalma az európai büntetőjog trójai lovaként működik. Belőle vezeti le az Európai Unió a tagállamok eltérő előírásainak harmonizációjához a jogalkotási jogosítványt. Mind a pénzmosásra, mind a bennfentes értékpapír-kereskedelemre vonatkozó irányelv jelzi ezt a harmonizálást. Az Európai Unió a közösségi költségvetés pénzügyeiért a felelősséget büntetőjogilag is biztosítani kívánja, s a büntetőjogot a közös piac integrációjára irányuló politikai-adminisztratív fáradozások szükséges elemének érti. Ezen fáradozások büntetőjogi modelljavaslata a *Corpus Juris*.

5. *Ötödik tézis.* Az európai büntetőjogra vonatkozó javaslatok eddig jobbára belpolitikai eszközök, amelyek az absztrakt fenyegetettség alapján (pl. szervezett bűnözés, külföldiek bünelkövetése) az állampolgári jogokat - mindenekelőtt a büntető eljárásban - leépítéssel fenyegeti. A szervezett bűnözés, mint az Amszterdami Szerződés jogi fogalma lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy uniós szerződéses együttműködés útján a kötelező, közvetve érvényesülő jogi aktusokkal – kerethatározatokkal és egyezményekkel – befolyásolják és átalakítsák a nemzeti büntetőjogot.

A tézishez mellékelt indokolásban alapvető kritikaként hangzik el, hogy a nyomozati eljárásban az ügyész jogosítványai erősödnek ugyan, azonban az Europol és az uniós csalás elleni hatóság (OLAF) igazságügyi/bírói kontroll nélkül marad. Egyértelmű és

hatékony jogi garanciák nélkül az állampolgári jogokba történő nehezen ellenőrizhető beavatkozás veszélye fenyeget.

6. *Hatodik tézis.* Az európai rendőri hivatal létesítésénél a jogállami elvek nem elégtőően érvényesülnek. A jogi garanciák túlzottan gyengék, az állami jogosítványok pedig nagyvonalúan elmaradnak.

Ezen tézishez fűzött indokolás megállapítja, hogy az Europolra vonatkozó egyezmény határozatlan jogi fogalmak sokaságából áll, amelyek intenzív jellegű beavatkozási lépéseket engednek meg. Így egy magánszemélynek pusztán gyanúsítása is elegendő, továbbá a gyanú fogalma szubjektívizált. A rendőri jogosítványok behatárolására szolgáló mérce nem átlátható. Különösen az egyezmény 8. és 10. cikkének előírásai jogállamellenesek, a demokratikus elvekbe ütköznek. Az Europol parlamenti kontrollja viszonylag gyengén kialakított, éppúgy az egyéni jogvédelem sem kielégítő. Az adatvédelmi előírások a schengeni végrehajtási egyezményrel szemben számos hibát tartalmaznak. A büntetőeljárás további kiépítését illetően – mint azt pl. a Corpus Jurisban megfogalmazódott – a rendőrségnek az ügyészi szakmai vezetéshez való jogi kötöttsége és az igazságügyi/bírói kontroll is nélkülözhetetlen.

7. *Hetedik tézis.* A nemzeti szinten problematikus helyzet eligazításához az európai büntetőjog – különösen az Európai Unió szubvenciók és támogatási politikájában – se nem alkalmas, se nem szükséges. Az Európai Unió elsődleges és szekundér joga elég a hatékony és ügyközelí irányításhoz (támogatási ellenőrzés, szankciós jog).

8. *Nyolcadik tézis.* Az európai törvényhozó közrehatása nélkül létrejövő büntetőjog a közösségi joggal és a nemzeti alkotmányos jogokkal szemben áll.

Az indokolás szerint az Európai Uniónak jelenleg nincs büntető törvényhozási jogosítványa. A büntetőjog az uniós szerződés harmadik pillérének kizárólagos tárgya. A Corpus Juris-szal pedig a szerzők nem csupán jogközelítésre vagy harmonizációra gondoltak, hanem az európai büntetőjog egységesítésére. Egy ilyen célmeghatározás szétfelezíti a harmadik pillér által előírt együttműködés határait, továbbá több tagállam alkotmányi rendelkezéseibe is ütközik.

9. *Kilencedik tézis.* A büntetőjog alternatívájaként az Európai Unión belüli intézményi védőmechanizmusokat és az európai szankciós jogot tovább kell fejleszteni. Az európai szankciós jogban ezért az eljárási jogok kiépítése és a szankciós normák meghatározottsága kényszerítően szükséges.

10. *Tizedik tézis.* A jogállami koncepció értelmében az eljárási standardokat és az intézményi hatalomgyakorlás igazságügyi kontrollját fejleszteni kell. Az Europol-t és az OLAF-ot ügyészségi és független bírói kontrollnak kell alávetni. Az adatgyűjtési és a nyomozási jogosítványokat oly precízen kell különválasztani, hogy ugyanazért a cselekményért senki sem üldözhető és szankcionálható kétszeresen.

11. *Tizenegyedik tézis.* Az Európai Unió kompetenciáját a büntetőjog területén az európai szerződések kiegészítésével kell precízebbé tenni.

A tézisekben kifejtettekhez kapcsolható az az álláspont, amely a büntetőjog európaizálódását összességében pozitív és egyúttal visszafordíthatatlan folyamatnak tekinti, ez azonban bizonyos veszélyeket is hordoz magában. Utóbbival kapcsolatban különösen a részleges harmonizáló törekvések jelentenek problémát, nevezetesen hogy a supra-

nacionális jogi tárgyak nagyobb védelemben részesülnek, mint az összehasonlítható nemzeti jogi tárgyak. Ezzel az a kockázat jár együtt, hogy a saját jogrenden belüli koherencia felbomlik. Továbbá miként nemzeti vonatkozásban, úgy európai területen is túlszabályozás állapítható meg, amely a jogalkalmazás jelentős mérvű megnehezedéséhez és a meghozott rendelkezések hatékonyságának csorbitásához vezetnek. Természetesen látni kell, hogy a büntetőjog európai harmonizálása nem jelent automatikusan egységes jogalkalmazást. A harmonizálás azzal a veszéllyel is járhat, hogy az egységesítés csupán a legkisebb közös nevező alapján lehetséges, ami a büntetőjogban a minimális standardok elvesztéséhez vezethet. Ez az álláspont óvakodik az eufórikus hozzáállástól és sokkal inkább a fennálló lehetőségek realisztikus szemléletére törekszik az európaizálódással együtt járó kockázatok és veszélyek lehető minimalizálásával együtt (Zieschang, F.).

#### V. Az ún. Zöld Könyvről

Az Európai Unió Bizottságának 2001-2003 közötti időszakra vonatkozó akciótervében szerepel az ún. *Zöld Könyv* (The Green Paper) kiadása, amely az európai közösségek pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmével és az Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatban a szakmai vitát szélesebb alapokra kívánja helyezni és ez a javaslat a téma további átgondolására adhat impulzust. A 2001. december 11-i dátummal szereplő Zöld Könyv – amely lényegében a Corpus Juris továbbfejlesztett félhivatalos változatának is tekinthető – súlyponti kérdései a következők:

- A vita előzményei (2. fejezet);
- Alapvonalak (3. fejezet);
- Jogi helyzet és struktúra (4. fejezet);
- Anyagi jog (5. fejezet);
- Eljárási jog (6. fejezet);
- Más intézményekhez fűződő kapcsolatok (7. fejezet);
- Bírói kontroll (8. fejezet).

A Zöld Könyvben megfogalmazott javaslat kiemelten foglalkozik az Európai Ügyészséggel, az anyagi és az eljárási jogi kérdéseket is ezzel összefüggésben taglalja. Az Európai Ügyészség alatt olyan intézmény értendő, amelynek az élén a független és utasításadási jogosítvánnyal rendelkező európai vezető ügyész áll, és különbséget kell tenni egyrészt az ügyészség intézménye és igazgatási személyzete, másrészt a delegált európai ügyészek viszonylatában az Európai Ügyészség Hivatala között. A szubszidiaritás elvével összhangban a Bizottság javaslata szerint az Európai Ügyészség decentralizált szervezetű és a tevékenységét a nemzeti jogrendekbe integráltan végzi. Az Európai Ügyészség ugyanis a tagállamokban működő delegált európai ügyészekre támaszkodik, akik a közösségi jogrend és az egyes államok jogrendjei között összekötő szerepet töltenek be. Az európai vezető ügyész a tagállamok javaslatára azon nemzeti köztisztviselők közül választja ki a delegált európai ügyészeket, akik a tagállamokban bűnüldözéssel foglalkoznak, és megfelelő tapasztalattal rendelkeznek. A delegált európai ügyész megbízatásával kapcsolatban több megoldási variáns is létezik. Az egyik lehetőség szerint ezen delegált európai ügyészi megbízatás minden más tevékenységet kizárna. A második lehetőség értelmében elsősorban azon büncselekmények üldözésével foglalkozna, ame-

lyek a közösség pénzügyi érdekei ellen irányulnak és érdekkonfliktus esetén a közösségi érdek kapna elsőbbséget.

Az Európai Ügyészség feladatai közé tartozik azon terhelő és mentő anyagok, vagyis bizonyítékok gyűjtése, amelyek a közösség pénzügyi érdekeinek védelméhez szükségesek. Az Európai Ügyészség tehát a bűnüldözéssel kapcsolatos intézkedések, vagyis a nyomozások vezetését és koordinálását látja el. Az Európai Ügyészség elsődleges speciális hatáskörrel rendelkezne a nemzeti nyomozóhatóságok kompetenciájával szemben.

Az Európai Ügyészség a nyomozások vezetését átveheti a hatáskörükbe tartozó ügyekben. Az Európai Ügyészség jogosult lenne – bírói kontroll mellett – a büntettekkel szemben vádat emelni a nemzeti bíróságok előtt. Vádemelésre a közösségek pénzügyi érdekeinek védelme érdekében kerülhetne sor. A Bizottság fontosnak tartja, hogy a büntető igazságszolgáltatásban a döntési funkció nemzeti keretek között maradjon, s nem tervezi közös igazságügyi szervezet létrehozását, amely az ügyekben döntene.

Az elképzelések szerint nemzeti keretek között maradna és működne a rendőrség, a bírói kontroll, a bírósági eljárás és az ítéletek végrehajtása.

A Zöld Könyv tartalmazza az Európai Ügyészség számára hatályos anyagi büntetőjog tervezetét, vagyis a hatáskörébe tartozó deliktumokat, a büntetéseket és az elévülés kérdését, továbbá a büntetőeljárású rendelkezésekre vonatkozó javaslatot is.

Az Zöld Könyvben rögzített megállapításokra és állásfoglalásokra vonatkozó észrevételeket a Bizottság számára 2002. június 1-ig kellene eljuttatni. Úgy tűnik tehát, hogy az európai büntetőjog tendenciájára, jogállami alapjára vonatkozó vita a közeljövőben is folytatódik.

## Válogatott irodalomjegyzék

- ALBRECHT, H.-J.: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában. *Belügyi Szemle*, 2000/3. 19. p.
- ALBRECHT, P.-A. – BRAUM, S. – FRANKENBERG, G. – GÜNTHER, K. – NAUCKE, W. – SIMITIS, S.: 11 Thesen zur Entwicklung rechtsstaatlicher Grundlagen europäischen Strafrechts. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. (KritV) 2001/3. 279-289. p.
- ALBRECHT, P.-A. – BRAUM, S.: *Kontingentes „Europäisches Strafrecht“ in actio: Schwerpunkte, Konturen, Defizite*. KritV, 2001/3. 312-348. p.
- BRAUM, S.: Das „Corpus Juris“ – Legitimität, Erforderlichkeit und Machbarkeit. *Juristen Zeitung*, 10/2000. 493-500. p.
- Charta der Grundrechte der EU*. Beilage zu Neue Juristische Wochenschrift, 2000. Heft 39.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union*. C 364/I. 2000. XII. 18.
- Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E. (eds.): *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*. Intersentia. Antwerpen – Groningen – Oxford, 2000.
- FARKAS ÁKOS: Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. *Európai Jog* 2001/2. sz. 12-17. p.
- J. NAGY LÁSZLÓ: *Az európai integráció politikai története*. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2001.
- KARSAI KRISZTINA: Magyar büntetőjog az európai integráció sodrásában. *Jogtudományi Közlöny* 2002/2. sz. 77-90. p.
- LÉVAI ILONA: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? *Európai Tükör*. 1998. IV. sz.
- MARTONYI JÁNOS: *A jövő Európája – a közösségek közössége*. Magyar Nemzet. 2001. november 10. 6. p.
- NAGY FERENC: Az európai büntetőjog fogalmáról. *Európai Jog* 2001/1. sz. 5-7.p.
- NAGY FERENC: *A magyar büntetőjog Általános Része*. Korona Kiadó, Budapest 2001. 121. p.
- SIEBER, U. : Memorandum egy Európai Modell-Büntetőtörvénykönyvért. *Magyar Jog*, 1998. 6. sz. 372-382. p.
- The Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Németül: Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. (Brüssel, 11. 12. 2001)
- Van den Wyngaert, Ch. (szerk.): Final report. 11. September 2001. The protection of the financial interests of the EU in the candidate states. Perspectives on the future of judicial integration in Europe.
- WELLER MÓNIKA: Az alapjogok védelmének kialakulása és fejlődése az európai közösségekben. *Állam- és Jogtudomány*. XXXVI. évf. 1994. 349-365. p.
- WELLER MÓNIKA: *Az alapjogi karta és a polgárok Európája*. Fundamentum. 2000/4. sz. 77-82. p.
- WELLER MÓNIKA: Az Európai Unió Alapjogi Kartája. *Acta Humana* 2001. No. 43. 31-44. p.
- ZIESCHANG, F.: Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. 113 (2001/2) 255-270. p.

FERENC NAGY

ÜBER DIE ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND DIE  
RECHTSSTAATLICHEN GRUNDLAGEN DES EUROPÄISCHEN  
STRAFRECHTS

(Inhalt)

Der Verfasser behandelt die folgenden Fragen im Zusammenhang mit dem europäischen Strafrecht:

- I. Über den Begriff des europäischen Strafrechts.
- II. Das Europäische Modellstrafgesetzbuch, das Corpus Juris Europae und Final Report vom 11. 09. 2001.
- III. Über die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
- IV. Kritische Bemerkungen aufgrund „11 Thesen zur Entwicklung rechtsstaatlicher Grundlagen europäischen Strafrechts“ von Strafrechtlern der sog. Frankfurter Schule.
- V. Über das Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Brüssel, 11. 12. 2001).