

## A hazai és a nemzetközi büntetőpolitika jelenkori helyzete és kihívásai

### A NEMZETKÖZI BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS KRIMINÁLPOLITIKÁJÁNAK JÖVŐKÉPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN<sup>[1]</sup>

A bűnügyi tudományok történetében, Liszt a kriminálpolitikát a büntetőjog vezérlőcsillagának nevezte. E meghatározás, a kriminálpolitika általános fogalma kialakításánál és az unióhoz fűződő kriminálpolitika fogalmának megadásánál is alapvető tételként kezelendő.<sup>[2]</sup>

Figyelembe véve a kriminálpolitika általános megközelítését, mármint hogy az az állami politika része: valójában egy kellően meghatározott elvi irányultságú, a társadalom érdekei által elvárt rend kialakítására irányuló intézkedés-sorozat, intézkedés-csomag, illetőleg célkitűzések meghatározását kell, hogy jelentse. Ehhez képest, mivel az unió nem önálló állam, ha az unió, vagy az uniós együttműködés kriminálpolitikai összefüggéseit, vagy a kriminálpolitikai célt tekintjük, azt kell mondanunk, az unió – mint állami szervezet nélküli jogi entitás – speciális célrendszerrel bír. Itt a kriminálpolitikai elképzelések, gyakran futurista színezetet mutatnak, illetve vesznek fel. Ha az unió eddigi történetét görcső alá vesszük, nem is elég világos ez az ún. kriminálpolitikai tevékenység, és ezáltal „az uniós kriminálpolitika”-fogalom meghatározása sem lehet kellően pontos.

Mindennek az az indoka, hogy gyakran olyan célokat tűznek ki kriminálpolitikai köntösben, amelyet az adott speciális jogi entitás elvárásain túl nem az unió, hanem a tagállamok szintjén valósítanak meg. Emellett az ún. futurisztikus jellegét az is adja, hogy ugyan a társadalmi folyamatok által meghatározott aktualicizmus jellemzi a jogi aktusok megalkotását, ám a célok sok lépcsőt kihagyva, erőteljesen a középtávot meghatározó alaptételekkel bírnak, annak ellenére, hogy általában az 5 évre szóló cselekvési tervek, programok vagy intézkedés-sorozatok jellemzők, illetve jellemzik az unió együttműködési tevékenységét.

Ezen túlmenően az unióhoz fűződő kriminálpolitika lényegét az is áthatja, hogy gyakorlatilag csupán az uniós kriminálpolitika végpontjai láthatók, a kriminálpolitika kialakítására irányuló eljárásokban a tartalmi vitákat az érdemi álláspont ütköztetéseket nem látjuk. Ezáltal gyakran olyan felfedezetlen, uniós jog által majd levédeni kívánt területeket is magukba foglalnak ezek a célkitű-

[1] Az írás a Széchenyi Egyetemen, a 2009. november 25. napján megtartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

[2] Busch, 2006, 32.

zések, mintha az ún. homályos jövő pillanatában egy fekete lyuk felé száguldó űrhajóban ülő, azt vezető jogalkalmazó szemszögéből látható elmosódott kép tárulna elénk.

Az előadás címében a nemzetközi bűnügyi együttműködés kriminálpolitikájának jövőképéről van szó. Mégis, ha ezt a címet és fogalmat helyesen és adekvátan próbáljuk használni, akkor gyakorlatilag az előadásnak az Európai Unió kriminálpolitikájával kell foglalkoznia. Viszont az Európai Unióban a bűnügyi területen lévő tevékenységnek, mint az Európai Unió egyik speciális, nagy, átfogó politikájának, a harmadik pillérben mozgó együttműködés kereteiben kell megvalósulnia. Tehát az Európai Unió kriminálpolitikája az ún. bűnügyi együttműködési területen, a bűnügyi együttműködés szférájában valósul meg, ezért fogalmilag nem helyes a bűnügyi együttműködés kriminálpolitikájáról beszélni. Inkább a cím, illetőleg a gondolat az Európai Unió kriminálpolitikájának a nemzetközi bűnügyi együttműködésbeni jövőképre kellene hogy módosuljon.

Miért is érdekes ez és miért is pont ettől eltérő cím került megfogalmazásra?

A címnek és a fogalmi meghatározásnak rendkívül komoly jelentősége lehet a különféle célokhoz rendelt eszközök és működési területek vonatkozásában, ezért – hogy ezt az adott kérdést, ezt a jövőképet fel tudjuk vázolni – több témakörrel kellene külön foglalkozni. Azokkal, melyek az általános értelmű kriminálpolitika részét képezik.

Először egy fogalmi alapvetéssel kellene kezdeni a vizsgálódásokat, természetesen uniós szemüvegen keresztül. Ezt követően az uniós kriminálpolitika különféle aspektusait kell górcső alá venni. A következő vizsgálódási pont természetesen, történetiségén keresztül az ún. uniós jogalkotásnak a bűnügyi együttműködés területén lévő különféle aktusaira irányul, így ezeket kell számbavenni és elemezni, mind az uniós, mind a nemzeti szinteken. Mivel a kriminálpolitikának rendkívül fontos részét jelenti a bíróságokkal kapcsolatos önirányítás, a luxembourgi bíróság ítéleteit is bizonyos területeken – kiemelt példákon keresztül – vizsgálnunk kell a kriminálpolitika szolgálatában. Mindezekből aztán az uniós kriminálpolitika kilátásaival, a kilátási területekkel, a meghatározandó elvek jövőképével lehet foglalkozni és meghatározni a módosított címben felvázolt képet.

## 1. FOGALMI ALAPVETÉS UNIÓS SZEMÜVEGGEL

Alapvető megállapításként rögzíthetjük, hogy a kriminálpolitika általában az egységes állami politika része. Az Európai Unióban is a különféle, uniót érintő tevékenységeket a politika, a közös politikák címszavakkal és leírásokkal jellemzik. Ehhez képest az egységes állami politika részben a jogalkotást foglalja magába, másrészt a büntető igazságszolgáltatásnak – ha Magyarországra vetítjük a Legfelsőbb Bíróság és a Táblabíróságok ítéletei általi – szakmai (ügyek megítélése útján) önirányítását, valamint ezen túlmenően a büntetés végrehajtás területén lévő állami célkitűzések megvalósítását is.

A kriminálpolitika azonban gyakorlatilag nem tudna előre tervezni, ha a bűnmeg-

előzés területén nem lenne mozgástere. A társadalom civil szervezetei a különféle bűncselekményekkel, illetőleg a társadalmi folyamatokkal foglalkozó hatóságok elé tűzött bűnmegelőzési célok elérését vonhatnák még ebbe a fogalmi körbe. Így meghatározható, hogy a kriminálpolitika általában az egységes állami politika részeként a fentieknek megfelelően legalább e négy területet érinti.

Ha ezt a generális kriminálpolitikai fogalmi alapvetést elfogadjuk, akkor az uniós kriminálpolitika álarca mögé tekintve, az unióban lévő ilyen típusú célkitűzések legjellemzőbb fogalmi elemeit is külön elemezhetjük. Azaz valójában az Európai Unióban folyó bűnügyi együttműködés területén jelentkező kriminálpolitikai elemek milyensége lesz a következő tényező, amely vizsgálódásunk tárgyát képezheti.

Mik azok az azonosságok, mik azok a különbségek, amelyek egy általános állami kriminálpolitika és egy úgynevezett speciális uniós együttműködéshez kapcsolódó kriminálpolitika, uniós jogi entitáshoz fűződő kriminálpolitika fogalmi meghatározásában kiemelhetők?

Első megközelítésként rögzíthetjük, hogy az unió maga, mint különleges jogi entitás, nem számít államszervezetnek, persze a föderális államhoz igazodó, rendkívül sok azonosságot mutató jellemzővel bír. Ennek megfelelően ugyan nem történik meg a kriminálpolitika meghatározása az uralkodó kormány által, mint egy normál állami szervezetben. Mégis, a bűnügyi együttműködéshez kapcsolódó, ettől független egyéb politikák területén az Unióban is születnek különféle elképzelések abban a vonatkozásban, hogy milyen irányú legyen a büntető területre, vagy a bűnügyi tudományok területére eső jogalkotás. A jogi aktusok létrehozatala, majd a bíróság működése, ezen túlmenően a büntetés-végrehajtás, valamint a bűnmegelőzés tekintetében is vannak olyan jellegű elképzelések és intézkedések, amelyek ugyanolyan módon születnek, mint ha az Európa Unió egy önálló, nemzeti állami kereteiben működő államszervezet lenne.<sup>[3]</sup> Tudjuk, hogy az Unió nem államszervezet, mégis a felépítése, működésbeli specialitása emeli ki az általános fogalmi körből „az uniós kriminálpolitika” fogalmát.

A második megközelítés az lehet, hogy az uniós kriminálpolitika gyakorlatilag egy szupranacionális jellegű köntösben lévő tagállamok által „összeadott” és a tagállami érdekeket is érintő, szem előtt tartó, de az unió össz-érdekeit figyelembe vevő politika.<sup>[4]</sup> Ezért gyakorlatilag az unió és a tagállamok nemzeti érdeke egyensúlyáról kell beszélnünk. Ugyanis ez az érdekviszony az uniós elképzelésekben lévő kriminálpolitika fogalmát és a működés színterét, a működés intenzitását és a milyenségét is jelentősen befolyásolja. Természetesen a kriminálpolitika megvalósítása körében pont ezért rendkívül jelentős, hogy a kriminálpolitikai elképzelések létrehozatala az uniós és a nemzeti érdekek kölcsönös kiegyensúlyozása mellett megvalósulva a végrehajtásban mind a két szinten jelentkező területeket foglal

[3] Lásd még: M. Nyitrai, 2009, 167.

[4] Ua. mint 1., kiemelendő az integrációs közeg politika építő szerepe

magában. Tehát bizonyos kriminálpolitikai összetevőket uniós szinten, másokat nemzeti szinteken hajtanak végre. Emellett vannak olyan területek, amelyeknek a végrehajtása mind uniós, mind nemzeti szinten egyszerre valósul meg, azaz úgynevezett közös, uniós és tagállami végrehajtás történik.

Rendkívül fontos a kriminálpolitika fogalmi elemeinek összeállításánál az uniós szemszögből az is, milyen forrásból származik a kriminálpolitika elveinek meghatározása. Ha a jogforrásokhoz kapcsolódó – úgymond elméleti – rendszerből indulunk ki, és a kriminálpolitika belső forrásait, tehát a kriminálpolitikát létrehozó szerveket tekintjük, akkor általában a nemzetállamoknál a kriminálpolitika meghatározása a kormányt, tehát a végrehajtó hatalomhoz kötődő belső forrást jelenti. Ennek a kontrollja nyilván az adott állam parlamentjében jelenik meg az adott kriminálpolitikai célok végrehajtása tekintetében, ezzel szemben az unióban a kriminálpolitikai elképzelések stratégiai meghatározása az Európai Tanácsban, az Állam- és Kormányfők Tanácsában történik.

Emlékezzünk csak akár a laekeni, akár a tamperei, akár egyéb Európai Tanácsülésekre, ahol az úgynevezett „büntetős témákkal” különféle kriminálpolitikai célkitűzéseket határozott meg az Európai Unió. A konkrét jogszabályi, jogforrási jelleg végrehajtás, illetőleg kriminálpolitikai célkitűzés meghatározása az Európai Unió Tanácsának a feladata. Az Európai Unió Tanácsa strukturált tanácsot jelent, amely az adott esetben az igazságügyi, rendészeti miniszterek tanácsa, ahol a kriminálpolitika konkrétumai megszületnek. Ebben a tanácsban a 2009. október 23-i ülésen a joghatósági összeütközéssel foglalkoztak, a *ne bis in idem* elvével. Azonban, a Tanács döntéseinek végrehajtása és egy konkrét elvrendszer lefektetése akár meghatározott időre, akár hosszabb távon, vagy középtávon, csak megfelelő szakapparátussal lehetséges. Így az Európai Tanács az Európai Unió Bizottságára bízta a végrehajtást, legalábbis az eddigi gyakorlat szerint az európai uniós együttműködésnek a kriminálpolitikai célkitűzései tekintetében.

Ha a jogszabályok külső jogforrási jellegével, külső megjelenésével, külső forrás megjelenésével foglalkozunk, akkor az uniós aktusokat is meg kell határozni. Azaz, míg a jogalkotás területén az adott államban lévő különféle jogforrásokat lehet meghatározni, mint külső forrást, addig az Európai Uniónál ugyanez az ún. uniós aktusok területe. Ugyanis ezek az uniós aktusok azok, amelyek involválják az adott esetben az európai uniós együttműködést akár anyagi, akár eljárási jogi, akár egyéb jellegű kapcsolatok tekintetében. Tehát ezek az uniós aktusok hozzák létre az új interakciókat a tagállamok és az unió, a tagállamok egymás közötti viszonyában, illetőleg a bűnügyi fellépés lehetőségét a különféle hatóságok és az elkövetők viszonylatában.

Azért, hogy az unióban a kriminálpolitikai céloknak alárendelten működjön a szervezett bűnözés elleni fellépés, valamint a bűnözéshez vezető folyamatok ellenőrzése, a bűnmegelőzés, jogszabályokat kell alkotni. Emellett szükségesek az új együttműködési formákat, új együttműködési színtereket létrehozó uniós aktusok, hogy az adott büntetések, a kiszabott büntetések egyszeri végrehajtása is az egységes rendszerbe illeszkedjék. Gondoljunk itt csak a különféle módon és időben létrehozott uniós „hálózatok” működésére. Míg korábban a tagállam és tagállamok, vagy a tagállamok egy csoportja általi együttműködésről beszéltünk,

a létrejövő hálózatok a különféle szférákban szinte teljesen átvették az irányítást, a szakmai működést. Azért, ha az unió területén vizsgáljuk a „kriminálpolitika-gyártók” tevékenységét, figyelembe kell venni, hogy itt olyan szakemberek működéséről van szó – akár a Tanácsban, akár a Bizottságban gondolkodunk –, akik bizonyos tekintetben föld és ég között lebegnek, hisz szupranacionális célokat tűznek ki és igazi eurokraták. Látszik rajtuk, hogy szakmailag tisztában vannak a tudomány- és a foglalkozási szabályrendszerrel, ami rájuk vonatkozik és az adott területen érvényes. Mégis, az „új” kialakításánál általában a problémát az okozza – és ezért lehet pejoratív módon „kriminálpolitika gyártóknak” is érteni őket –, hogy olyan szinteken és olyan parnasszusi magasságokban születik meg az elképzelések sorozata, amelyek gyakorlatban (lévén a valóságtól elrugaszkodottak) nem hajthatók végre. Ez nem más, mint a szupranacionalitás negatív oldala.

Ezért a „kriminálpolitika”-gyártók tevékenységét egy olyan képpel lehet lerajzolni, amelyben egy felhőkarcoló tetején többen egy bőrkanapén foglalnak helyet, fejükön természetesen védősisakban, karabinerrel az adott kanapéhoz kötve, ég és föld között lebegve, különféle papírokat írogatnak, és ezt dobálják le a végrehajtóknak, akik az adott felhőkarcolókhoz emelgetik darukkal az egyes elemeket, amelyből majd az építendő ház összeáll. Azaz miről is van szó: igen, arról, hogy minden mindig mozgásban van!

Nos, ezen plasztikus kép után azért a konkrétumokkal is kell foglalkoznom, a konkrétumok tekintetében pedig egy idézetet kell az uniós kriminálpolitika megfogalmazásánál, az uniós kriminálpolitika aspektusai meghatározásánál előre vetítenem.

## 2. AZ UNIÓS KRIMINÁLPOLITIKA ASPEKTUSAI

A kriminálpolitika, mint az állami politika része, irányítja a büntető törvényhozást (új bűncselekmények törvényi tényállásainak meghatározása, törvényi büntetési tétel-keretek enyhítése, vagy súlyosítása, a büntetés enyhítése, felfüggesztése stb. új szabályainak megalkotása, vagy a korábbiak módosítása).<sup>[5]</sup> Ebből az általános, tankönyvíví megállapításból azt lehetne rögzíteni, hogy a kriminálpolitikán, ha az állami politika részeként a büntető törvényhozást jelenti, akkor – mint már előre vetítettem – az Európai Unió területén a büntető területre eső jogi aktusok létrehozóját értjük. Azonban azt is tudnunk kell, hogy nem tisztán büntetőjogi jellegű szabályokról van itt szó, nem tisztán a büntető terület az, ami a gazdasági együttműködés ezen szférájában először is előjött. Sőt, a későbbiek folyamán, az Unió létrejöttével a változás egy eklektikus rendszerré, egy eklektikus halmazá vált különféle tárgyak témák összerakásával. Magyarul: a büntető igazságügyi együttműködés az Európai Unió területén a jogi normák, a jogi aktusok rendezetlen labirintusa, ahol a szabályok megalkotása az ún. aktualicizmus talaján valósul meg. Elsősorban az egész rendszer megindítását, a gazdaság, a közös piac, a közösségi költségvetés és jogalkotás (uniós aktus létrehozás) szférájában ugyanis

[5] Uo. mint 3.

a büntetőjogi védelmi rendszere kialakítása indokolta. Majd az emberi jogok, illetőleg a bűnügyi együttműködés felvirágzásában előjött a szabadság, biztonság és a jog térségének eszméje, ahol már nemcsak bűnügyi jellegű szabályok, hanem az ezt odakapcsoló, érintő és ezt befolyásoló személyek szabad mozgása, határrendészet, bevándorlás, menekültügy, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés a bűnügyekben, rendőrségi együttműködés, vámügyi együttműködés és külkapcsolatok, továbbá „a polgárok európája” fogalmi köre, témája is beletartozott. Ez is mutatja, hogy a politikák kialakításánál komplex kritériumrendszer szükséges.

Ez egy Amszterdam előtti kép, de van Amszterdam utáni kép is a jogalkotás (uniós aktus) szférájában, ugyanis 1999. május 1-jét követően a bűnügyi együttműködés területén, ami szűkebb mint a fent említett, „a szabadság, biztonság és jog térsége”, maga a rendőrségi és igazságügyi együttműködés maradt meg a büntető ügyekben. A személyek szabad mozgása, határrendészet, bevándorlás, menekültügy gyakorlatilag az első pillérbe került át. A többi, az előbbieken említett, de itt ki nem emelt terület is megtalálta a helyét, viszont a hármast pillér a nevének és tartalmának az átalakításával immár csak a bűnügyi együttműködés területét jelenti az együttműködésben. Persze Lisszabon után a változás jelentős. Ez kihatott az uniós kriminálpolitika alakulására is! Így, ezért is érdemes az európai uniós kriminálpolitika fogalmi összetevőit az általános kriminálpolitika fogalmi összetevőihöz képest megadni.

1.) Tehát a kriminálpolitika általános összetevői közül elsőként *büntető területre eső, illetőleg a bűnügyi területre eső jogalkotási színtereket* kell említenünk, ez az unióban az elsődleges jog által a nemzetközi szerződések útján is megvalósulhat, a másodlagos jogban a kerethatározatok együttes fellépések, határozatok, illetőleg a nem kötelező jellegű fehér könyvek, zöld könyvek, felhívások és különféle elnevezésű egyéb jogi aktusok szintén jellemzik e területet.

Általában, hogy ha erről beszélünk, anélkül, hogy több száz jogi aktust leírnánk, az Európai Bíróság mindenkire kötelező ítéleteit is ezen a szintéren meg kell jelölnünk, úgy, mintha norma jellegű aktusai lennének.

2.) Az uniós kriminálpolitika második szintere a *Luxembourgai Bíróság*, amely úgymond a jogalkalmazás *kriminálpolitikát segítő dimenziója* (értelmező jogforrás!). A Luxembourgai Bíróság ilyen típusú tevékenysége mintegy normajelleggel, kötelezően határozza meg azokat a területeket, ahol a bíróság állásfoglalása, vagy érvényességi, vagy értelmezési kérdésben hozott döntése, vagy véleménye a kriminálpolitikai cél megvalósítását szolgálja.

3.) A harmadik általános összetevő a kriminálpolitika színterén a *büntetés végrehajtás összehangolása* a tagállamok között. Tehát ez is kriminálpolitikai szintér, különösen, ha belegondolunk abba, hogy a büntetés végrehajtás átadására, átvételére, a büntetések kölcsönös végrehajtására is komoly hangsúlyt fektetnek az unióban. Ez a büntetőpolitika része, illetőleg mint a kriminálpolitika aspektusa megjelenik az unióban is.

4.) A negyedik aspektusként a *kriminálpolitikának a bűnmegelőzési területeit kell az unióban is kiemelni.*

A bűnmegelőzés feladatait az Európai Unióban az uniós oktatásban (amely ugyan a tagállamokban valósul meg), az ún. uniós propagandában (amely gyakorlatilag az egész világon bekövetkezik), az írott és elektronikus médiában is megtalálhatjuk. Emellett az egyes uniós és tagállami társadalmi szervezetek tevékenysége is ellát bűnmegelőzési feladatot. Természetesen uniós szinten lévő társadalmi szervezetek mozgásáról van főleg szó, ám a tagállami szervek központi, uniós célú kriminálpolitikája végrehajtásáról is. Az Európai Unió egyes szervei, amelyek a bűnügyi együttműködés területére esnek, szintén bűnmegelőzési feladatokat látnak el és valósítják meg a célkitűzéseket és a célkitűzések végrehajtását is. Ilyen szerv az OLAF, vagyis az Európai Csaláselleni Hivatal, az EUROJUST az Európai Ügyészi együttműködésnek a szervezete, valamint az EUROPOL is, amely az Európai Rendőrségi Hivatalt foglalja magában. Ezen szervezetek, úgymond az uniós normál szervezeti rendszerben rendkívüli hektikusan ugyan, de a kriminálpolitika bűnmegelőzési uniós aspektusát is biztosítják. Emellett a bűnmegelőzési célok ebben a tekintetben Európán kívüli együttműködést is mutatnak, tehát nem csak belül, hanem kívülről befele eső hatásokkal szemben is védekeznek, gondoljunk itt az Európai Unió és az Egyesült Államok, Norvégia, Izland, stb. közötti bűnügyi jogsegély megállapodásra, ami mind kriminálpolitikai célkitűzéseken nyugszik.

Ha a normál szakirodalmat tekintjük, csupán az uniós kriminálpolitika egyszerűsített felosztásával találkozhatunk. Ezt közli egyébként a bűnügyi együttműködés bemutatásával az Igazságügyi és Rendészeti minisztérium honlapja<sup>[6]</sup> is, azaz *egyrészt hatóságok közötti együttműködést, másrészt tagállamok büntetőjogának közelítését.* Mint a kriminálpolitika két felosztott területe azzal, hogy míg az elsőnél egyezmények, kerethatározatok, addig a másodiknál kerethatározatok számítanak megfelelő szintű jogalkotási szabályoknak. Ezzel mintegy a kriminálpolitika jogalkotási sprektumán nem lépett, ám többletet is felvett a konkrét ügyekben való kooperációval. Hozzá kell tenni tehát, hogy ez a megközelítés mindenképp pontosítandó, ennél sokkal több területet kell vizsgálni. Ezt meg is fogom tenni a következőkben, kiemelve két területet: egyrészt a jogalkotási dimenziót a kriminálpolitika alap szolgálatában, mint kriminálpolitikai összetevőjét, másrészt pedig a bíróságok öngazgatásával, a bírósági ítéletekkel kapcsolatos tevékenységet is.

Nem vitás, hogy az uniós kriminálpolitika az uniós együttműködésben érvényesül, ahol nemcsak a hatóságok együttműködéséről beszélhetünk, hanem a tagállami hatóságok kooperációjáról is szó van, amely egyrészt egy új típusú jogalkotási egyeztetést, másrészt az unió szerveivel való közös munkálatokat és konkrét

[6] [www.IRM.hu](http://www.IRM.hu)

ügyekben való eljárásokat is magába foglal. Az a kérdés, hogy ezek alapján milyen uniós kriminálpolitikai eszközökkel találkozunk, ugyanis ez is egy speciális aspektusa az uniós kriminálpolitikának.

Az első és legfontosabb szint az unióban a jogi aktusok létrehozása, amelyről a fentiekről is beszéltem, de ide tartozik a nemzeti szintű jogalkotás is ezen a területen. Emellett említenem kell a különféle közös fellépéseket és eljárásokat, egyes bűncselekmény esetén, egyes bűncselekmények gyanúja esetén, egyes bűncselekmények üldözésének meghatározása esetén, továbbá ezen a területen a tagállamok közötti, illetőleg az uniós szervek közötti kooperációt is. Továbbá eszközként kell említenem a bűnmegelőzésben, a bűnfelderítésben lévő együttműködést az unió szervei, és a tagállamok, továbbá egyéb szervezetek között.

Természetesen itt kell felsorolnunk azokat a „hálózatokat,” amelyekről már a bevezetőben szó volt, ahol az új együttműködési formákban a tagállamok képviselői által alkotott, a tagállamokban működő, egyes szervezeti egységek közös munkálkodásáról van szó.

### 3. JOGALKOTÁS A BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS TERÉN, UNIÓS ÉS NEMZETI SZINTEN

Általánosságban foglalkoztam már az uniós kriminálpolitika jogalkotási dimenziójával. Azzal, hogy különféle kérdésekben nemzetközi szerződéseket hoztak létre, de a másodlagos jog terén rendelet, kerethatározat, együttes fellépés, határozat, stb. egyéb aktusok is születtek. Ezek közül, ha az együttműködés egyes jogalkotási területeit, azaz egyes uniós szempontból releváns bűncselekmények összefüggésében vizsgáljuk, akkor bizony ki kell emelni az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére létrehozott jogalkotást, amely egyrészt egy nemzetközi egyezmény volt 1995. július 26-ával, amely egyezményt végül is a tagállamok a saját jogrendszerüknek részben megfelelően, részben más úton magukévá tették és beépítették a saját hazai jogukba. Tehát részben nemzeti jogalkotás, részben európai bírósági bírói gyakorlati involváció, részben pedig kriminálpolitikai célok megvalósítása tekintetében jártak el. Magyarországon is a Btk. 314. §-a tartalmazza ezt a bűncselekményi megfogalmazást, amelyre gyakorlatilag a tagállamokat a fenti egyezmény kötelezte. De ha egy hosszabb távú ontologikus vizsgálódást végzünk, akkor bizony az Európai Unióról szóló szerződés 29. cikkéből lehet kiemelni azokat a bűncselekményeket, ahol az együttműködés jogalkotási területeit az ott meghatározott bűncselekmények által megtaláljuk, így a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, az emberkereskedelem, a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a fegyverkereskedelem, a korrupció, a csalás különféle fajtái mind ide tartoznak. Emellett ha tárgyyszerűen, a bűncselekmények alapján és a büntetőjog általános területei alapján vizsgálódunk, akkor a bünszervezet fogalmáról, az euró hamisításról, a pénzhamisításról, a környezetvédelmi bűncselekményekről is beszélnünk kell, ugyanúgy európai uniós szinten is született jogi aktus. Persze ennek voltak, lesznek nemzeti jogalkotási dimenziós oldalai is. Az együttműködési szálakat a büntetőeljárás területén is megtalálhatjuk, ezek közül ki kell emelnünk az Európai elfogatóparancsról szóló 2002. június 13-i ta-



náci kerethatározatot. Emellett az egyik nagyon fontos szabálya 2000. május 29-i Európai Unió tagállamainak bűnügyi együttműködéséről szóló Egyezmény. Ide kell beapplikálni a vagyonnal kapcsolatos biztosítási intézkedéseknek a rendszerét, eljárási jogi jellegű és azt segítő, az OLAF, EUROJUST létrehozásáról szóló szupranacionális szervezetek megalakításával kapcsolatos, uniós jogi aktusokat is.

Tehát gyakorlatilag ez a jogalkotás nem más, uniós és nemzeti szintű tevékenység, mint a tagállamok közös munkája és ennek az első intézményes célkitűzése (kriminálpolitikai dokumentum). Ennek kerete 1998. évben valósult meg, amikor az Európai Tanácsa az Európai Unió Bizottságot egy döntés alapján, cselekvési terv megalkotásával bízta meg.

Ehhez képest már elég „ingoványosnak” tűnő talajra lépett át a tamperei 1999-es Európai Tanács ülésén az Európai Unió vezetése, hisz a Tanács az Európai Unió Bizottságára rózta, hogy hozzon létre és azt valósítsa meg egy 5 éves intézkedési programot, annak érdekében, hogy a bűnügyi együttműködés területén a kriminálpolitika az Európai Unió érdekei, a jól működő gazdaság, a polgárok Európája mindenféle szempontból megvalósulhasson. Itt merül fel a kölcsönös elismerés elvének meghatározása és elfogadása, amelyet már ugyanekkor ugyanolyan mértékű elvként kívántak rögzíteni, mint az áruk szabad mozgását.

Ehhez képest következő alapvető kriminálpolitikai lépésként említve, 2004. évben fogadták el a Hágai programot a Hágai Elnökségi ülésen, ahol a cselekvési tervben az alapvető jogok védelmével, a terrorizmus elleni küzdelemmel, a bűnüldözéshez szükséges információk biztosításával, a magánszféra adatainak védelmével, a szervezett bűnözés elleni stratégia kidolgozásával, a büntető igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáféréssel is foglalkoztak.

A központ jellegű jogalkotási dimenzió körébe tartozó aspektusok mellett megtalálhatók az uniós együttműködésben a nemzetközi bűnügyi jogalkotásban, a nemzeti szinten a jogi aktusok, azaz van egy nemzeti jogalkotási dimenziója az európai uniós kriminálpolitikának. Itt különféle módszereket kell említeni: a tagállamok jogközelítést, a jogharmonizációt, a jogegységesítés fogalmát, az aszimilációt, különféle minimumstandardok kialakítását és uniós szupranacionális bűnügyi, büntetőjogi kérdések megvalósítását, emellett a Luxembourgi Bíróság gyakorlatának a hazai jogi beültetését is. Ezek azon módszerek, amellyel a kriminálpolitikai célok a nemzeti jogalkotás szintjén bekövetkeztek. Mindez egy folyamatosan bővülő joganyag minden tagállamban és emellett a jogalkotási dimenzió mellett az uniós szinten meghozott kerethatározatok indirekt alkalmazását is magába foglalja, ami pedig azt jelenti, hogy a téma nemcsak jogalkotási oldalról, hanem jogalkalmazási oldalról is a kriminálpolitikai támogatást nyert.

Az unión belül azonban, ha a különféle aspektusokat nézzük és nem csak általában foglalkozunk az egyes bűncselekményekkel, hanem az egész büntetőeljárásra vonatkozó szabályrendszert is vizsgálni akarjuk, akkor rögzíteni kell azokat a hatályos szabályokat, amelyek a másodlagos jogalkotás által jöttek létre és biztosítják az unión belül a kriminálpolitikai célok megvalósítását.

Ezek az aktusok a sértett helyzetéről szóló kerethatározat, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat, a vagyonnal kapcsolatos biztosítási intézkedé-

sek, a vagyon befagyasztással kapcsolatos kerethatározatok, az áldozatok kártalanításáról szóló kerethatározat, a büntetett előéletre vonatkozó adatok kölcsönös információcseréje, a pénzbüntetések kölcsönös elismerésére és ezek végrehajtásáról szóló kerethatározat, amelyet még ugyan csak 9 tagállam implementált.<sup>[7]</sup> Ezzel szemben nyilván a kriminálpolitikai célok megvalósítása érdekében meg kell említenünk az úgynevezett tervezet szabályokat a másodlagos jogalkotás dimenzió tekintetében, ezek a következők, amelyek ugyan még nem jogi aktusok, de orientáló jellegűek, és mindenesetre információkörnyezetet biztosítanak, mert hogy kerethatározat tervezetként az adott nemzeti törvényhozása már most, van ráhatásuk.

Az európai bizonyításvételi kerethatározat, a büntetőeljárásban résztvevők bizonyos jogairól szóló kerethatározat tervezet, a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló kerethatározat tervezet, a bűnüldöző hatóságok közötti információcseréje egyszerűsítéséről szóló határozat, a bűnügyi nyilvántartási adatok cseréjére vonatkozó határozattervezet, az elektronikus kommunikációs szolgáltatókról nyilvános kommunikációs hálózatokról tárolt adatok bűnmegelőzési, illetőleg felderítési céllal történő megszerzéséről, cseréjéről szóló kerethatározat tervezet.<sup>[8]</sup> Tehát ezek azok a szabályok, amelyek formálisan is a kriminálpolitikai célok megvalósítása közé tartoznak, és előre vetítik a kriminálpolitikai kilátások tervezett irányát, az ad-hoc fellépés mellett.

#### 4. A LUXEMBOURGI BÍRÓSÁG ÍTÉLETEI A KRIMINÁLPOLITIKA SZOLGÁLTÁBAN

A kriminálpolitika egyik aspektusát az ítélkezés adja, így az Európai Unióban a Luxembourgai Bíróság kriminálpolitikát szolgáló tevékenysége a következő vizsgáldási területet. Az uniós jogalkotás jellege, az ítélethozatal, az értelmezések, az érvényesség meghatározása tekintetében, de mégis az EK-Szerződés 220. §. Szerint, a Bíróság ebben a tekintetben egy általános jellegű szervezetként jelenik meg, tehát a jogalkalmazási szintérről kell beszélnünk. A Bíróságnak ez a tevékenysége általában előzetes döntéshozatali eljárásokkal, ebben született ítéletekkel valósul meg, ugyanis a Bíróság értelmezési problémákat dolgoz ki a büntetőeljárás területén, nemzetközi egyezmények, határozatok, kerethatározatok eljárási cselekmények, a nemzetközi és uniós szabályozás összeegyeztethetősége vonatkozásában, a büntető anyagi jogi, vagy szabálysértés jogi szférában is.

Emellett egyéb büntető bíróságok tevékenységét érintő területeken is van jogfejlesztése a bíróságnak, a kriminálpolitika érdekében, így az idegenrendszet, az alapjogok érvényesülése vonatkozásában is. E tekintetben nem felejtendő el a kriminálpolitikai aspektusokat is tartalmazó, ún. 1/1994. véleménye a Bíróság-

[7] A szabályok gyűjtött változata és szövege megtalálható szisztematizált elemzéssel Czine-Szabó-Villányi, 2006.

[8] [www.europa.eu.int/encj](http://www.europa.eu.int/encj).

nak, mikor is az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló egyezményhez való uniós csatlakozás tekintetében adott ki a bíróság nemleges véleményét. Tehát a Bíróságon is dolgoznak az uniós kriminálpolitikai célok megvalósításán, ez úgy tűnik, mintha a Bíróság egy jéghegyet csónakkal próbálna jó távolra elhúzni, azaz ez gyakorlatilag jogértelmező ítéletek szisztematikus munkája.

Ha a Bíróság ítéleteit vizsgáljuk, csupán két témát emelnék ki és ezt is csak felsorolásszerűen. Az egyik egy általános jellegű megállapítás, ez pedig kiskorú tanú meghallgatásával összefüggő C-105/03. ügy, amely Maria Pupino elnevezéssel került be a jogtörténetbe. Ennek a lényege gyakorlatilag az, hogy az ítélet a sértettek érdekét szolgáló kriminálpolitikai célokat valósít meg. Míg a dogma gyakorlatilag az eljárás alá vont, a vádlott védelmét szolgáló állami garanciáknak a rendszerét építi ki, és ezt szolgálja, addig a kriminálpolitika a kriminális törvényhozás gyakorlatilag az állami, a sértetti, a közösségvédelmi oldalt oltalmazza. Az ügybeli döntés erről szólva a kriminálpolitikai célnak ad prioritást.

Miről van szó ebben az ügyben?

Ebben az ügyben arról volt szó, hogy az olasz büntető eljárási törvény nem tartalmaz olyan szabályt, miszerint a kiskorú sértetteknek a meghallgatását a saját érdekeik védelme érdekében, ismételten el lehetett volna mulasztani az ún. fő tárgyaláson. Azaz, mindenképp meg kellett volna a 6–7 éves sértetteket a bíró előtt tanúként hallgatni. Ez az intézmény nem volt az olasz jogban, tehát ugyan a nyomozás során tüzetes meghallgatásra került sor, illetőleg további eljárási cselekményekre is, mégis szükség lett volna a törvény szerint a gyermekek ismételt meghallgatására. Ennek a kiváltására és a sértettek érdekeinek a biztosítására, gyakorlatilag *expressis verbis* nem tartalmazóan, a 2001/220. IB kerethatározat a sértettek jogállásáról meghatározza, hogy a kiskorú tanú meghallgatását, illetőleg a sértettek érdekét maximálisan figyelembe kell venni. Az adott esetben, ha ismételt meghallgatásra kerül sor, akár hosszú idő elteltével, akár egyébként, biztos, hogy a kiskorú sértettek értelmi egyéb fejlődését nem szolgáló következmények jöhetnek volna. Így a Bíróság arra az álláspontja helyezkedett az olasz bíróság kérdései alapján, hogy az olasz jogban ugyan ez a jogintézmény nincs konstituálva, viszont a kerethatározat indirekt értelmezése által, tehát egy harmadik pillérben lévő jogi aktus értelmezése által mintegy speciális hatályt adva ennek, úgy kell értelmezni a nemzeti jogot (amiben nincs is gyakorlatilag ilyen szabály, tehát üres), mintha a kerethatározat kitöltötte volna a nemzeti jogot. Ez alaptézise a Luxembourg-i Bíróság büntető ítélezésének.

A másik kérdés, amire a felsorolásban kitérek, a kettős „elítélés” tilalma. A „kettős büntetés” elvével kapcsolatos bűneseteknek, vagy jogeseteknek a sorozata, itt a C-187/01., C-385/01., Gözütok, Brügge C-469/03. Miraglia 2005. március 10-i ítélete, C-467/04. Gasparini, C-150/04. Van Straaten 2006. szeptember 28-i ítéletek, amelyek egyrészt a tényállás azonossága, az eljárás jogerős befejezése, az egyes tagállamokban lévő eltérő elvűlése szabályokkal foglalkozik. Még a tényálláshoz C-436/01. ítélet, a 2007. július 18-i C-367/01. Kraaijenbrink és a C-288/05. Kretzinger ügyekben hozott ítélet továbbá a legújabbakban a 2008. december 11-i

C-297/07. Bourquain, valamint a 2008. december 22-i C-491/07. Turansky ügyeket kell említeni. Tehát ha a ne bis in idem szempontjából végigvisszük a Bíróság ítélezését, akkor egy a kriminálpolitikai cél az, hogy „egy azonos elkövetővel szemben ugyanazon tényállás alapján több tagállam területén ne folyhasson büntetőeljárás, ha egyikben jogerősen felelősségre vonták”-elv valósul meg. Azaz a bírói jogalkotás is szolgál kriminálpolitikai célokat, mint e két téma is bizonyítja.

## 5. AZ UNIÓS KRIMINÁLPOLITIKA KILÁTÁSAI

A kilátásokat az eddigi elemzésekből le lehet szűrni. Tudjuk tehát, hogy apróbb, felmerülő problémák nyomán tervezett, programszerű kooperációt érintő ügyek is vannak, ahol a tagállami egyeztetéssel az unió szervekhez való együttműködés az uniós végrehajtás és nemzeti szinten lévő végrehajtás is folyik. Az uniós kriminálpolitika végrehajtásának és az együttműködésnek vannak új formái, ezek között az Európai Igazságügyi Hálózatot az EN CJ munkabizottságokat, az EUROJUST új hatásköreit, az Európai Tanács önvédelmi rendszerébe való paralel közös fellépés szervezését és közös oktatóprogramok befelé és kifelé való közös meghatározását, tudományos konferenciák létrehozását, *twinning* programok a megvalósítását, ún. büntető jogi szabályozási export felvetését, a nem demokratikus államokba is meg kell említeni. Itt a paletta folyamatosan bővül.

Emellett ha témaszerűen bonyolódunk a kilátásokba, akkor az anyagi jog területén elsősorban a terrorizmus, a számítógépes bűnözés, a nemzetközi csalás, a felfüggesztett szabadságvesztés kölcsönös elismerése van napirenden, emellett eljárási jogból a bizonyítás határok nélkülsége, azaz a bizonyítékok szabad áramlása, a nyomozás szabad áramlása, a jogsegély további precizizálása alapjogok, az eljárási jogok minden eljárási résztvevő számára való biztosítása és az egyenértékű büntető végrehajtás, lehet jelentős.

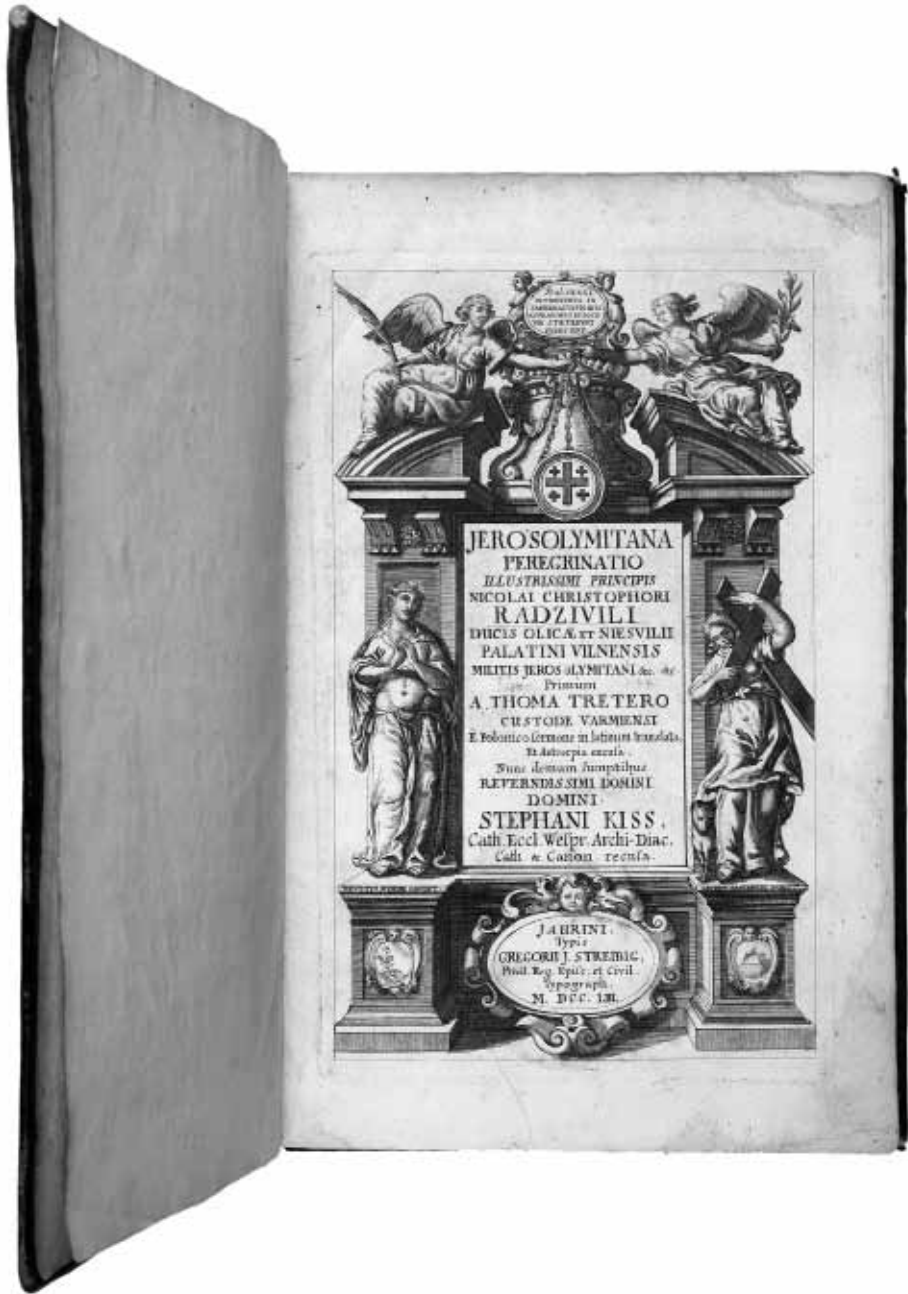
Mindezek tekintetében azért egy axiómát a legvégén hadd jegyezzek meg. Ha a kilátásokat ilyen röviden összefoglalva meghatározhatjuk, összegzésként, az uniós kriminálpolitika lehet hogy több, de lehet hogy valamivel kevesebb, mint maga az általános nemzeti állami kriminálpolitika, így a kriminálpolitika létrejövetele egy speciális eljárásban valósul meg, speciális jogi aktusok által, egészen különleges végrehajtással. Ennek a különféle aspektusaiból azt láthatjuk, hogy a szabályok aktualicizmusa nem mindig esik egybe az uniós általános 5 éves kriminálpolitikai célmegvalósításokkal.

S mi az, ami biztosan hiányzik például a Közösségi Bíróság, a Luxembourg-i Bíróság eszköztárából, ami a kriminálpolitikában fontos az egyes nemzeti államokban. Például az, hogy a bíróság nem vizsgálhatja, alakíthatja, hogy nemzeti büntetéseknek kellő szigora van-e az adott tagállamokban. Ezt az adott tagállamokban lévő Legfelsőbb Bíróság vizsgálja, úgymond a büntető jogi területen lévő szuverenitás miatt itt nincs erre vonatkozó uniós rálátás, holott az állami büntető politika fontos területe, ezért ennek megfelelően ez sem tartozik az európai uniós kriminálpolitika területére.

Látható, hogy az uniós kriminálpolitika a normál kriminálpolitika ügyeit magán hordozza, de az unió speciális szervezete, eljárásai, jogalkotása a tagállamok és az uniós szervek kapcsolata, sőt az unió sajátos joga miatt és a különleges bírósági, kötelező értelmező rezsím által egy önálló az együttműködést érintő kriminálpolitikai célrendszerrel állunk szemben.

## IRODALOM

- Busch Béla (szerk.) (2006): *Büntetőjog*, Belovics Ervin et. al., Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Czine Ágnes-Szabó Sándor-Villányi József (2006): *Az előzetes döntéshozatali eljárás a büntető ügyszakban*, HVG-Orac, Budapest
- Farkas Ákos (1996): A kriminálpolitika és a jogdogmatika szerepe a büntető igazságszolgáltatásban, *Jogtudományi Közöny* 93-109.
- Irk Ferenc (1993): Kriminálpolitika - nemzetközi kitekintés, *Ügyészségi Értesítő*, 3. szám, 13-24.
- Karsai Krisztina (2004): *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Ligeti Katalin (2004): *Büntetőjogi és bűnügyi együttműködés az Európai* Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- M. Nyitrai Péter (2002): *Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában*, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- M. Nyitrai Péter (2009): *Bevezetés a nemzetközi büntetőjogba*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.



[Aquinoi Szent Tamás]: *Prima secundae Summa Theologiae*. Venetiis, Apud Haerem Hieronymi Scoti, 1580.