AZ EU MINT A SZABADSÁG, A BIZTONSÁG ÉS A JOG TÉRSÉGE

Magyarország az Európai Unióban 2004–2014

Szerkesztette: Hollán Miklós

AZ EU MINT A SZABADSÁG, A BIZTONSÁG ÉS A JOG TÉRSÉGE

Magyarország az Európai Unióban 2004–2014

Szerkesztette: Hollán Miklós

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Nemzetközi Intézet
Budapest, 2014

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Nemzetközi Intézet

Szerzők:
© Fantoly Zsanett (III. fejezet), Gellér Balázs (IV. fejezet), Hollán Miklós (II. fejezet), Karsai Krisztina (I. fejezet), Kis Norbert (VIII. fejezet), Kiszely Katalin (IX. fejezet), Nagy Judit (VI. fejezet), Polt Péter (VII. fejezet), Simonné Berta Krisztina (V. fejezet), 2014

Szerkesztő:
Hollán Miklós

Lektor:
Prof. Farkas Ákos

Kiadja:
© Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés:
Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Nyomdai kivitelezés:
Pauker-Holding Kft.
Felelős vezető:
Vértes Gábor

ISBN 978-615-5491-39-9

TARTALOMMUTATÓ

Rövidítések jegyzéke 15

Előszó 17

I. Az intézményi és jogi keretek 19

II. Az anyagi büntetőjog harmonizációja 39

III. A büntető eljárásjog harmonizációja 71

IV. A kölcsönös elismerés elvén alapuló bűnügyi együttműködés 91

V. A bűnüldöző szervek együttműködése 113

VI. Az Europol 137

VII. Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei 159

VIII. Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén 187

IX. A versenyjog európai uniós és büntetőjogi aspektusai 207

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke 15
Előszó *(Hollán Miklós)* 17

I. AZ INTÉZMÉNYI ÉS JOGI KERETEK *(Karsai Krisztina)* **19**
1. Közösségi jogi előzmények, nemzetközi egyezmények és EU szabályozástörténet 20
1.1 Közösségi jogi előzmények 20
1.2 Schengeni egyezmények 20
1.3 EU szabályozás történet 20
1.3.1 Maastrichti Szerződés 20
1.3.2 Amszterdami Szerződés 22
1.3.3 Nizzai Szerződés 24
1.3.4 A „pillérek harca” 25
2. A hatályos EU szabályozás 26
2.1 Az elsődleges jog 26
2.1.1 EUMSz 82–89. cikk 26
2.1.2 EUMSz 72. cikk 30
2.1.3 Előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSz 276. cikk) 30
2.1.4 Elhatárolás: EUMSz 325. cikk 31
2.2 A másodlagos joganyag 31
2.2.1 Új irányelvek a büntető igazságszolgáltatást érintően 31
2.2.2 Korábbi másodlagos jogforrások továbbélése 31
3. Hazai implementáció 32
3.1 A másodlagos joganyag beillesztése 32
3.2 Előzetes döntéshozatali kérelmek magyar büntetőügyekben 32
3.3 Alkotmánybírósági döntés 33
3.4 Alaptörvényi rendelkezések 33
4. Várható fejlemények, javaslatok (munkaanyagok) 34
5. Értékelés és jövőkép 34
5.1 Értékelés 34
5.2 Jövőkép 35
6. Felhasznált joganyag és irodalom 35

II. AZ ANYAGI BÜNTETŐJOG HARMONIZÁCIÓJA *(Hollán Miklós)* **39**
1. Nemzetközi egyezmények, közösségi jogi előzmények és EU szabályozástörténet 39
1.1 Nemzetközi egyezmények 39
1.2 EK és EU szabályozástörténet 41
1.2.1 A közösségi hűség elve 41
1.2.2 Nem büntetőjogi irányelvek 41
1.2.3 Maastrichti Szerződésen alapuló másodlagos joganyag 42
1.2.4 Az Amszterdami Szerződés 43
1.2.5 Irányelvek a Lisszaboni Szerződést megelőzően 44

2. A hatályos EU szabályozás 45
2.1 A jogforrások áttekintése 45
2.1.1 Az elsődleges joganyag 46
2.1.2 A másodlagos joganyag 47
2.2 Az anyagi jogharmonizáció szabályozási sémája 48
2.2.1 Fogalmak 48
2.2.2 A kriminalizációs kötelezettség 49
2.2.3 A kriminalizációs kötelezettség terjedelme és a kötelezettség alóli kivételek 50
2.2.4 Büntethetőségi feltételek és akadályok 51
2.2.5 Kísérlet és részesség 51
2.2.6 A szankciók 52
2.2.7 A szankciók jogharmonizációja bűncselekménytől függetlenül 54
2.2.8 Alapjogi klauzula 55
2.2.9 A büntetendőség tilalma 55
2.2.10 Hatály, implementációs határidő és ellenőrzés 56
3. Hazai implementáció 56
3.1 A jogalkotási kötelezettségek 56
3.1.1 A jogalkotási kötelezettségek teljesítése a csatlakozás előtt 56
3.1.2 Jogalkotási kötelezettségek teljesítése tagállamként 59
3.1.3 Elmaradás a jogalkotási kötelezettségtől 61
3.2 A hazai jogalkalmazók kötelezettségei 62
3.2.1 Az uniós instrumentummal harmonikus értelmezés 62
3.2.2 Előzetes döntéshozatal kezdeményezése magyar bíróság által 62
4. Várható fejlemények, javaslatok (munkaanyagok) 63
5. Értékelés és jövőkép 64
5.1 Értékelés 64
5.2 Jövőkép 66
6. Felhasznált joganyag és irodalom 66

III. A BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOG HARMONIZÁCIÓJA *(Fantoly Zsanett)* **..... 71**
1. Közösségi jogi előzmények, nemzetközi szerződések, illetve EU szabályozástörténet 72
1.1 Közösségi jogban 72
1.2 A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 72
1.3 EU szabályozástörténet 72
1.3.1 A Maastrichti Szerződés 72
1.3.2 Az Amszterdami Szerződés 73
1.3.3 Következtetések, állásfoglalások, programok 74
2. A hatályos EU-s szabályozás 75
2.1 Az elsődleges joganyag 75
2.2 A másodlagos joganyag 76
2.2.1 A sértettek védelme kapcsán 76
2.2.2 A terhelt eljárási jogai 78
2.2.3 Ne bis in idem 79
2.2.4 Közös nyomozócsoportok 80

2.2.5 Kényszerintézkedések 81
3. Hazai jogunk 81
3.1 A sértett (áldozat) védelem 82
3.2 A terhelt eljárási jogai 83
3.3 A ne bis in idem 83
3.4 Közös nyomozócsoportok 83
3.5 Kényszerintézkedések 84
4. Várható fejlemények, tervezetek 84
4.1 A terhelt jogai 84
4.2 Kényszerintézkedések 85
5. Értékelés és jövőkép 86
6. Felhasznált joganyag és irodalom 87

IV. A KÖLCSÖNÖS ELISMERÉS ELVÉN ALAPULÓ BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS
(Gellér Balázs) **91**
1. Közösségi jogi előzmények és EU szabályozástörténet 91
2. A hatályos EU jog 94
2.1 Alapvetés 94
2.1.1 Az elsődleges jog 94
2.1.2 A másodlagos joganyag 94
2.2 Az európai elfogatóparancs 94
2.2.1 Az érintett bűncselekmények 95
2.2.2 Kivétel a kettős inkriminációs követelmények alól 95
2.2.3 A megtagadási okok 96
2.2.4 Az átadási eljárás 97
2.3 A biztosítási intézkedések kölcsönös elismerése 98
2.4 A pénzbüntetések kölcsönös elismerése 99
2.5 Az elkobzás kölcsönös elismerése 99
3. Hazai implementáció 100
3.1 Áttekintés 100
3.2 Az európai elfogatóparancs 100
3.2.1 Az alapul szolgáló bűncselekmények 101
3.2.2 Megtagadási okok 101
3.2.3 Átadási eljárás más tagállam által kiadott elfogató-parancs alapján 101
3.2.4 A magyar hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancs 103
3.3 A biztosítási intézkedések kölcsönös elismerése hazai jogunkban 104
3.4 A pénzbüntetések kölcsönös elismerése hazai jogunkban 105
3.5 Az elkobzás (vagyonelkobzás) kölcsönös elismerése hazai jogunkban 107
4. Várható fejlemények 109
5. Értékelés és jövőkép 109
5.1 Értékelés 109
5.2 Jövőkép 110
6. Felhasznált joganyag és irodalom 110

V. A BŰNÜLDÖZŐ SZERVEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE *(Berta Krisztina)* **113**
1. Nemzetközi szerződések és EU szabályozástörténet 113
1.1 Az EU szerződés előtti időszak 113
1.1.1 A TREVI együttműködés 113
1.1.2 A Schengeni együttműködés 114
1.2 Az Európai Unióról szóló Szerződés 115
1.3 Az Uniós jogsegély egyezmény 116
1.4 Az Amszterdami Szerződés módosító rendelkezései 116
1.5 A Prümi Szerződés 116
2. A hatályos EU szabályozás 117
2.1 Szerződéses és intézményi alapok 117
2.2 A bűnügyi információcsere 118
2.2.1 Az SVE alapján 119
2.2.2 Az Uniós Jogsegélyegyezmény alapján 119
2.2.3 A Hágai Program 119
2.2.4 A 2006/960/IB kerethatározat 120
2.2.5 A 2008/615/IB határozat (Prümi Határozat) 121
2.2.6 2008/977/IB kerethatározat 122
2.2.7 Adatbázisok és kommunikációs csatornák 123
2.3 A határon átnyúló bűnüldözési műveletek koordinációja 123
2.3.1 A közös nyomozócsoportok 123
2.3.2 Az összekötő tisztek 123
2.4 Titkos információgyűjtés másik tagállamban 124
2.4.1 Ellenőrzött szállítás 124
2.4.2 Fedett nyomozó igénybevétele 124
2.4.3 Távközlés lehallgatása 125
2.5 Rendőri intézkedések más tagállam területén 125
2.5.1 Határon átnyúló megfigyelés 125
2.5.2 A forró nyomon üldözés 125
2.5.3 A közös járőrözés és egyéb közös műveletek 126
2.6 Egyéb rendőri együttműködés 126
2.6.1 Rendőri hálózatok 126
2.6.2 Oktatás és állománycsere 126
3. Hazai jogunk 127
3.1 Jogforrások és intézmények 127
3.2 A bűnügyi információcsere 128
3.2.1 A NEBEK törvény alapján 128
3.2.2 A Bszntv. alapján 129
3.3 A határon átnyúló bűnüldözési műveletek koordinációja 130
3.3.1 Közös bűnfelderítő-csoport létrehozása 130
3.3.2 Összekötő tisztviselő alkalmazása 130
3.4 Titkos információgyűjtés másik tagállamban 131
3.4.1 Ellenőrzött szállítás 131
3.4.2 Fedett nyomozó alkalmazása 131

3.4.3 Távközlés lehallgatása ... 131
3.5 Rendőri intézkedések más tagállam területén ... 131
3.5.1 Határon átnyúló megfigyelés ... 131
3.5.2 Forró nyomon üldözés ... 132
3.5.3 Közös műveletek és közös járőrözés ... 132
4. Várható fejlemények, javaslatok, programok ... 133
4.1 Az átmeneti 5 éves időszak lejárta ... 133
4.2 Egy új adatvédelmi szabályozás ... 133
4.3 A 2014–2017 éves ciklus kilenc prioritása ... 133
4.4 Az úgynevezett Post-Stockholm Program ... 134
5. Értékelés és jövőkép ... 134
5.1 Értékelés ... 134
5.2 Jövőkép ... 135
6. Felhasznált joganyag és irodalom ... 135

VI. AZ EUROPOL *(Nagy Judit)* ... **137**
1. EU szabályozástörténet ... 137
1.1 Az Europol Egyezmény „születése" ... 137
1.2 A tanácsi határozat mint „gyógyír" a bajra ... 139
2. A hatályos uniós szabályozás ... 140
2.1 Az Europol jogállása ... 141
2.2 Az Europol célja, hatásköre és feladatai ... 141
2.3 Az Europol szervezeti felépítése ... 142
2.3.1 Az igazgatótanács ... 142
2.3.2 Az igazgató ... 142
2.3.3 A nemzeti egységek ... 142
2.3.4 Összekötő tisztviselők ... 143
2.4 Biztonságos kommunikációs infrastruktúra – adatvédelem ... 144
2.5 Stratégiai és operatív elemzések ... 145
2.6 Az Europol műveleti tevékenységei ... 146
2.7 Az Europol és a közös nyomozócsoportok ... 147
2.8 Az Europol külső együttműködése ... 148
2.9 Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ (EC3) ... 148
3. Magyarország és az Europol ... 149
4. Várható fejlemények, programok és javaslatok ... 150
4.1 Programok ... 150
4.2 Az Europol rendelet javaslata és annak néhány új elképzelése ... 152
4.2.1 Az Europol jogállása ... 153
4.2.2 Az Europol célja, hatásköre és feladatai ... 153
4.2.3 Szervezeti struktúra ... 156
4.2.4 Adatkezelés ... 156
4.2.5 Részvétel közös nyomozócsoportokban ... 156
5. Értékelés, jövőkép ... 157
6. Felhasznált joganyag és irodalom ... 158

VII. AZ EUROJUST MŰKÖDÉSE ÉS AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG LÉTREHOZATALÁNAK TERVEI *(Polt Péter)* **159**
1. Nemzetközi egyezmények és EU szabályozástörténet 159
1.1 Nemzetközi jogi előzmények 159
1.2 EU szabályozástörténet 160
1.2.1 A Corpus Juris projekt (az Európai Ügyészség tervei) 161
1.2.2 Zöld könyv az Európai Ügyészségről 162
1.2.3 Az Eurojust létrejötte 162
2. A hatályos EU szabályozás 163
2.1. Az Eurojust 163
2.1.1. Az elsődleges joganyag 163
2.1.2 Az Eurojust hatásköre és feladata 164
2.1.3 A nemzeti tagok 164
2.1.4 Az Eurojust kollégiuma 166
2.1.5. A koordinációs értekezlet 168
2.1.6 A közös nyomozó csoport 168
2.1.7 Írásbeli vélemény 168
2.1.8 Jelentéstételi kötelezettség 169
2.2 Az Európai Ügyészség 169
3. Hazai jogunk 169
3.1 Az Eurojust nemzeti koordinációs rendszer 169
3.2 Az Eurojusttal kapcsolatos ügyészi tevékenység 170
4. Várható fejlemények (javaslatok) 171
4.1 Az Eurojustról szóló rendelet tervezete 171
4.1.1 Az Eurojust hatásköre 172
4.1.2 Struktúra és a vezetési kérdések 173
4.2 Az Európai Ügyészségről szóló rendelet tervezete 174
4.2.1 Anyagi jogi elemek 175
4.2.2 Eljárási kérdések 176
4.2.3 Intézményi kérdések 177
4.2.4 Módosító javaslatok 178
4.2.4.1 Hat állam módosító javaslata 178
4.2.4.2 A görög elnökség javaslata 179
4.2.5 A nemzeti parlamentek fenntartásai 180
5. Értékelés és jövőkép 182
5.1 Értékelés 182
5.1.1 Az Eurojust 182
5.1.2 Az Európai Ügyészség 183
5.2 Jövőkép 183
6. Felhasznált joganyag és irodalom 184

VIII. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGORSZÁGOK HATÁSKÖREI AZ ADMINISZTRATÍV BÜNTETÉSEK TERÜLETÉN *(Kis Norbert)* **187**
1. Elméleti alapok, EK szabályozástörténet 188
1.1 Elméleti alapok 188

1.1.1 Az adminisztratív büntetőhatalom fogalma és problematikája 188
1.1.2 Nemzeti modellek 189
1.2 Az EJEB gyakorlata 190
1.3 EU szabályozástörténet 190
2. A hatályos EU jog 191
2.1 Jogpolitikai alapok 191
2.2 Anyagi jogi kérdések 192
2.2.1 Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme 192
2.2.2 A versenyjogi bírság 193
2.2.3 Agrárágazati bírságok 194
2.2.4 A terroristaellenes szankciók 195
2.3 Eljárási kérdések 196
2.4 A kölcsönös elismerés elve 197
2.5 A hatóságok közötti együttműködés 198
3. Hazai jogunk: az EU és a tagállamok hatáskörmegosztása 199
3.1 A pénzügyi érdekek védelme 199
3.2 A versenyjogi szankciók 200
3.3 A terroristaellenes szankciók 201
3.4 A kölcsönös elismerés elve 201
4. Várható fejlemények 202
5. Értékelés és jövőkép 203
5.1 Értékelés 203
5.2 Jövőkép 204
6. Felhasznált joganyag és irodalom 205

IX. A VERSENYJOG EURÓPAI UNIÓS ÉS BÜNTETŐJOGI ASPEKTUSAI *(Kiszely Katalin)* **207**
1. Elméleti alapok, szabályozási előzmények és EU szabályozástörténet 208
1.1 A verseny szerepe és funkciói 209
1.2 A versenyjogi szabályozás kialakulása 209
1.3 A versenyjog szabályozása az uniós jogban 209
2. A hatályos EU szabályozás 210
2.1 Az uniós versenyjog szabályozásának jogforrási szintje és célja 210
2.1.1 A vállalkozások magatartására vonatkozó szabályok 211
2.1.1.1 Kartelltilalom 211
2.1.1.2 A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma 212
2.1.1.3 A fúziókontroll 213
2.1.2 Az állam, mint közhatalmi szereplő piaci magatartása 213
2.2 Az uniós versenyjog szankciórendszere és eljárása 215
2.2.1 A szankciórendszer 215
2.2.2 Az uniós versenyhatósági eljárás 215
3. Hazai jogunk 216
3.1 Az uniós és a tagállami szabályozás viszonya 216
3.2 A versenyjog szabályozása a magyar jogban 216
3.2.1 A tisztességtelen piaci magatartások 217

3.2.2 A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalma 218
3.3 A verseny büntetőjogi védelme..... 220
4. Értékelés és jövőkép 221
4.1 Összegzés 221
4.2 Jövőkép..... 222
5. Felhasznált joganyag és irodalom 223

TÁRGYMUTATÓ 225

A KÖTET SZERZŐI 227

Rövidítések jegyzéke

1978. évi Btk.	1978. évi IV. törvény
Be.	1998. évi XIX. törvény
Bszntv.	2002. évi LIV. törvény
Btk.	2012. évi C. törvény
Btké.	2012. évi CCXXIII. törvény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EKSz	Európai Közösségről szóló Szerződés
EUbetv.	2012. évi CLXXX. törvény
EUMSz	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
hk.	hatályon kívül
JSB	Europol Közös Ellenőrző/Felügyeleti Hatóság (Europol Joint Supervisory Body)
Nbj.	1996. évi XXXVIII. törvény
NEBEK	Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ
régi EUbetv.	2003. évi CXXX. törvény
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény
SELEC	Délkelet-Európai Rendészeti Központ
SVE	Schengeni Végrehajtási Egyezmény
Uniós Jogsegélyegyezmény	Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény, 2000. május 29.
Tpvt.	1996. évi LVII. törvény

ELŐSZÓ

Hazánk már lassan tíz éve az Európai Unió tagállama. Az ilyen és ehhez hasonló kerek évfordulók mindig jó alkalmat adnak az összegzésre, számvetésre, továbbgondolásra, illetve jövőbe tekintésre.

Szakkönyvünk elsősorban egyfajta „pillanatfelvétel" a tágabb értelemben vett büntetőjogot érintő európai uniós joganyag (és az azzal kapcsolatos hazai implementáció) jelen állásáról. Erre figyelemmel az elemzés az európai uniós joganyagból a Lisszaboni Szerződés módosításaira, hazánk vonatkozásában pedig a tagság első évtizedének bemutatására koncentrál. Ez nem zárja ki (sőt esetenként szükségessé teszi) a történeti előzmények bemutatását, illetve a jövőbetekintést, de ezek csak a hatályos jog kontextusának bemutatását szolgálják.

Terjedelmi okokból azonban szándékosan nem egy „katasztert" készítettünk, azaz nem kívántuk feldolgozni az európai büntetőjog összes kérdéskörét. Egyáltalán nem foglakozunk például az uniós jog nemzeti büntetőjoggal szembeni alkalmazási elsőbbségének kérdésével vagy az Európai Unió Alapjogi Cartájának büntetőjogi garanciáival. Még a szabadság, a biztonság és a jog térségével kapcsolatos hatalmas terjedelmű joganyag tekintetében sem kívántunk kézikönyv- vagy kommentárszerű feldolgozást adni. Ehelyett inkább a fontosabb kérdéskörök elméleti összefüggéseit kívántuk bemutatni, illetve azokat, szükség szerint, esettanulmányokkal illusztrálni.

A szakkönyv minden fejezete azonos szerkezeti rendben tárgyalja az adott részkérdést (például az eljárási jogharmonizációt vagy az Europolt). A joganyag történeti fejlődésének bemutatását követi annak hatályos állapota, illetve a jogharmonizációs kötelezettségek hazai teljesítése. A fejezetek végén a szabályozás továbbfejlesztésére vonatkozó hivatalos javaslatok bemutatását követően összegzésképpen a szerzői értékelés és jövőkép található. A hazai könyvkiadásban újdonságnak tekinthető, hogy minden fejezet egy vagy több „problémafelvető" jogesettel indul, amelyek megoldása (az abban elemzett ügy további fejleményeinek ismertetése) szervesen betagolódik az adott fejezet érdemi anyagába. A jogesetek az Európai Unió Bíróságának gyakorlata (például Pupino ügy, Katz ügy, Bonda ügy) mellett olyan aktuális fejleményekből is merítenek, mint például Európa legnagyobb bundabotrányával kapcsolatos magyar részvétellel zajló nyomozás.

A szakkönyvben szintetizált és rendszerbe foglalt ismeretek reméljük jól használhatóak lesznek a felsőoktatás, illetve a közszolgálati továbbképzés különböző szintjein. A feldolgozott joganyag bősége és aktualitása azonban a szakkönyvet arra is alkalmassá teszi, hogy a gyakorlati szakemberek (bírák, ügyészek) nélkülözhetetlen segítőtársává váljon mindennapi munkájukban.

Budapest, 2014. február 14.

A szerkesztő

I. FEJEZET
Az intézményi és jogi keretek
Karsai Krisztina

Jogeset I. (a Katz ügy) Katz György pótmagánvádlóként fellépve különösen nagy kárt okozó csalás bűntettével vádolt egy másik személyt, miután az ügyészség az ügyben nyomozást megszüntető határozatot hozott. Katz György a pótmagánvádas eljárásban indítványozta saját maga tanúkénti idézését és kihallgatását, amit a Fővárosi Bíróság elutasított azon oknál fogva, hogy értelmezésében a pótmagánvádló az ügyész jogait gyakorolja,[1] így tanúkénti meghallgatása kizárt. A bizonyítási eljárás lezárása után a pótmagánvádló Katz perbeszédében sérelmezte, hogy nem hallgatták ki tanúként, miáltal megsérült a tisztességes eljárásnak, azon belül a fegyverek egyenlőségének az elve; s mivel a nyomozó hatóság nem tett eleget a tényállás felderítési kötelezettségének, a pótmagánvádló sem tudta ezt így vallomás megtételének hiányában pótolni. Mindezek miatt, mint sértett a terhelthez képest hátrányosabb helyzetbe került. A Fővárosi Bíróság – miután a pótmagánvádló perbeszédében elhangzottak, így különösen a tanúkénti meghallgatás megtagadásával kapcsolatos „kifogás" következtében a bizonyítási eljárást újból megnyitotta[2] – arra a következtetésre jutott, hogy a pótmagánvádló pozíciója vizsgálatakor az ügyész joghelyzetére irányadó szabályokból kell kiindulni. Miután pedig az ügyész tanúként nem járhat el, illetve erre nézve feloldó szabály nem szerepel a Be.-ben, továbbra sincs lehetőség a tanúkénti meghallgatásra. Másfelől viszont azt is megállapította, hogy a jogintézmény értelme eleve az, hogy a sértett reális lehetőséget kapjon a bírósági döntés kikényszerítésére, így a pótmagánvád a hatósági tétlenség és a szakszerűtlen eljárás fontos korrekciós eszköze. Ezen túlmenően pedig az ügyészi jogosítvánnyal rendelkező pótmagánvádló erős eljárási jogait, így önálló indítványtételi jogát, ami a bizonyítékok szolgáltatására (is) irányulhat, olyannak tekinti a Fővárosi Bíróság, ami éppen, hogy a (saját) tanúvallomás szolgáltatásának elfogadása mellett szólna. Tekintettel arra, hogy a sértett büntetőeljárásbeli jogállását a 2001/220/IB kerethatározat az uniós jogi eszközökkel szabályozza, felmerül a kérdés, hogy vajon a sértett kerethatározatban megfogalmazott „tényleges és megfelelő" szerepe megköveteli-e a tanúkénti meghallgatás lehetőségét. E tárgyban fordult tehát a Fővárosi Bíróság az Európai Unió Bíróságához, amelynek az ügyben hozott döntését lásd a I.1.3.4 alfejezetben.

1 Be. 312 §.

2 Be. 320. §.

1. Közösségi jogi előzmények, nemzetközi egyezmények és EU szabályozástörténet

1.1 Közösségi jogi előzmények

Az Európai Közösségek Bírósága már a 1989-ben kimondta, hogy a tagállamok – a közösségi jog külön erre vonatkozó rendelkezésének hiányában is – kötelesek a közösségi jogot sértő cselekményeket hasonló anyagi jogi és eljárásjogi szabályok mellett üldözni, mint a nemzeti jogot sértő, típus és súly szerint hasonló cselekményeket. Ennek során ugyan szabadon megválaszthatják az alkalmazható szankciókat, de azoknak mindenképpen hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.[3]

1.2 Schengeni egyezmények

Eredetileg nem az Unió (és nem is a Közösség) jogi keretrendszerében született meg az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Egyezmény, az ennek végrehajtására 1990. június 19-én született Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE), valamint ezen egyezmények felhatalmazása alapján a Végrehajtó Bizottság által kibocsátott „másodlagos" joganyag, azaz a schengeni *acquis* anyaga. Az első szerződés aláírásával az aláíró tagállamok (Németország, Franciaország és a Benelux államok) a belső határokon történő személyellenőrzés megszüntetését határozták el egymás közötti viszonyaikban, amely célkitűzés egyértelműen közösségi célok megvalósítását (személyek szabad mozgása) jelentette, de amelyet egyetértés hiányában nem lehetett akkoriban a Közösségen belül megvalósítani.

1.3 EU szabályozás történet

A következőkben a bel- és igazságügyi együttműködés intézményi és jogi kereteinek kialakulását és változását az alapszerződések tükrében mutatjuk be.[4]

1.3.1 Maastrichti Szerződés

1992-ben, az Európai Unió létrehozatalával (Maastrichti Szerződés) született meg a bel- és igazságügyi együttműködés, mint önállóan elkülönülő, a tagállami szinteken túlmutató uniós politika. Az eredeti uniós szerződés (EUSZ) az úgynevezett harmadik pillért kormányközi együttműködés jogi keretrendszerével hozta létre, ami lényegében jogilag releváns, szupra-

3 68/88. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21. napján hozott ítélet [EBHT 1989., 2965. o.], 24. pont.

4 Lásd még Farkas (2001), Karsai (2004), Ligeti (2004), M. Nyitrai (2006).

nacionális mozgásteret nem engedett az Uniónak. De jelentősége az volt, hogy a gazdasági integráció céljai között felismert olyan védendő társadalmi (emberi) érdekeket, értékeket, amelyek hagyományosan a nemzeti büntetőjogok szabályozási és védelmi körébe tartoznak tipikusan, de amelyek megsértése elleni közös fellépést vagy küzdelmet az Unió ezen időponttól kezdődően a sajátjának tekintette. Ugyanis a harmadik pillér létrehozatala, pontosabban a politikai együttműködés szintjén túlmenő intézményesítése azon a felismerésen is alapult, hogy a közös piac kialakulását veszélyeztethetik a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, a nemzetközi csalások és más nemzetközi jellegű bűncselekmények, ezért az ezek elleni küzdelmet – szükség esetén – nem nemzeti, hanem magasabb szinten kell megoldani. E kormányközi modell komoly kompromisszum volt a fenti kérdésekben gyorsabb, illetve lassabb uniós integrációt kívánó tagállamok között, s a gyakorlatban kevés érdemi jogszabály született e harmadik pilléres jogalapokra támaszkodva. Ennek ellenére jelentősége nem vitatott, mert az európai diskurzusban előkészítette a terepet a komolyabb reformoknak.

(Korábbi) EUSZ – hatályban 1993. november 1. és 1998. április 30. között	
Elnevezés	Bel- és igazságügyi együttműködés
Politika meghatározása	közös érdekű ügy
Politika célja	az Unió célkitűzéseinek megvalósítására (különös tekintettel a személyek mozgásának szabadságára)
Tárgykörök	1. menekültpolitika 2. határellenőrzés 3. a bevándorlási és a harmadik országok állampolgáraival szemben folytatott politika 4. a kábítószer-fogyasztás elleni küzdelem 5. a nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem 6. polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés 7. büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés 8. vámügyi együttműködés 9. rendőrségi együttműködés bizonyos bűncselekmények esetén; Europol
Uniós jogforrások	közös álláspont együttes fellépés európai egyezmény
Jogalkotás kezdeményező	csak a tagállam
Döntéshozatal formája	egyhangúság, Tanács
Európai Bíróság hatásköre	nincs

A harmadik pillér egyik jogforrása az egyezmény volt, ami azt jelentette, hogy amennyiben a tagállamok úgy látják, a harmadik pilléres célkitűzések megvalósítására egymással nemzetközi szerződést (egyezményt) köthetnek. Az ilyen „európai" egyezmény jogilag nem különbözött az egyébkénti multilaterális nemzetközi szerződéstől, de a célkitűzéseket tekintve uniós célokat szolgált, illetve a tagállamok megegyezhettek abban, hogy uniós szerveket hatáskörrel ruházzanak fel az egyezmény végrehajtása, ellenőrzése vonatkozásában. Lényeges ismérve még az ilyen „európai" egyezménynek, hogy csak uniós tag válhat részesévé (úgynevezett belső egyezmény),

így azok az egyezmények, amelyeket az Unió tagállamai harmadik országokkal (Izland, Svájc, Liechtenstein, Norvégia, USA) kötöttek jogsegélyügyek vagy kiadatás rendezésére jogilag nem tartoztak a harmadik pillér hatókörébe. Az más kérdés, hogy ezekkel az államokkal kötött nemzetközi szerződések rendelkezhetnek úgy, hogy valamely harmadik pilléres joganyag alkalmazható-e harmadik országok viszonylatában (európai elfogatóparancs, bűnügyi jogsegély).

Említést érdemel az 1995-ös egyezmény a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről,[5] amelyhez három jegyzőkönyvet is elfogadtak, így 1996-ban a vesztegetéssel,[6] és 1997-ben a jogi személyek felelősségével, az elkobzással, a pénzmosással kapcsolatosan.[7] A harmadik jegyzőkönyv még 1996-ban született,[8] azzal a Bíróság előzetes döntéshozatali hatáskörét terjesztették ki az egyezmény értelmezésére.[9] 1998-ban írták alá a tagállamok az Europol egyezményt, az Európai Rendőrségi Hivatalról.[10] Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt (Uniós Jogsegélyegyezményt) 2000. május 29. napján írták alá a tagállamok.[11]

A harmadik pillér másik, gyakran igénybe vett jogforrása az együttes fellépés volt, ezek jogi kötőerővel egyáltalán nem rendelkeztek, meghozatalukhoz egyhangúságra volt szükség, mégis kifejezték egy-egy harmadik pilléres kérdésben[12] a tagállamok közös álláspontját és elkötelezettségüket a kérdés rendezése ügyében. A jogi kötőerő hiánya nem jelentette azonban azt, hogy ezeket az instrumentumokat ne követték volna a tagállamok, a legtöbb esetben megvalósult a „beillesztésük". Magyarország számára (és más később csatlakozó államok számára) azonban az együttes fellépések tartalma is olyan joganyag volt, amit a csatlakozási fázisban az uniós acquis részeként át kellett venni.

1.3.2 Amszterdami Szerződés

A mérföldkőnek tekinthető változtatásokat az alapszerződések módosítására 1998-ban aláírt Amszterdami Szerződés idézte elő. Az Amszterdami Szerződés módosításaival mind az Eu-

5 A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról. HL C 316., 1995.11.27.

6 A Tanács jogi aktusa (1996. szeptember 27.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez csatolt jegyzőkönyv létrehozásáról. HL C 313., 1996.10.23.

7 A Tanács jogi aktusa (1997. június 19.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény második jegyzőkönyve szövegének kidolgozásáról. HL C 221., 1997.7.19.

8 A Tanács jogi aktusa (1996. november 29.) az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága által előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről szóló jegyzőkönyv létrehozásáról. HL C 151., 1997.5.20.

9 Lásd részletesen a II. fejezetet.

10 Lásd VI. fejezet.

11 HL C 197., 2000.7.12. Az egyezményről bővebben lásd különösen: M. Nyitrai (2004) 113–114. o., Ligeti (2004) 98–106. o. Lásd részletesen a IV. fejezetet.

12 A pénzmosásról, az elkövetéshez használt eszközök, valamint a bűncselekményekből származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 1998. december 3. napján elfogadott 98/699/IB együttes fellépés. HL L 333., 1998.12.9.

rópai Bizottság, mind az Európai Bíróság önálló hatásköröket kapott a harmadik pillérben, azaz az Unió szupranacionális szervezetének egységei „saját jogon" járhattak el a felhatalmazási területeken, aminek révén elveszítette a harmadik pillér a tisztán kormányközi jellegét. A hatálybalépést követő időszakban – köszönhetően az új filozófiának és persze az új joghelyzetnek – mintegy két évig lényegében nem történt semmi érdemleges, majd amikor megszületett az első jogközelítő kerethatározat (az euró büntetőjogi védelméről), illetve az Európai Bíróság először döntött harmadik pilléres hatáskörében eljárva, a büntetőjogi integráció komoly lendületet kapott, ami mind a mai napig tart.

(Korábbi) EUSZ – hatályban 1999. május 1. és 2009. november 30. között	
Elnevezés	Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés
Politika meghatározása	közös cselekvés
Politika célja	magas szintű biztonság nyújtása az állampolgároknak
Tárgykörök	1. a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzése, ezek elleni küzdelem 2. a szervezett vagy egyéb bűnözés 3. terrorizmus 4. emberkereskedelem 5. gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények 6. tiltott kábítószer- és fegyverkereskedelem 7. korrupció 8. csalás
Jogalap tartalma	1. rendőrségi együttműködés elősegítése (további konkrét jogalapok példálózó felsorolása) 2. igazságügyi hatóságok közötti együttműködés elősegítése (további konkrét jogalapok példálózó felsorolása) 3. tagállami büntetőjogi szabályok közelítése
Uniós jogforrások	közös álláspont kerethatározat határozat egyezmény
Jogalkotás kezdeményező	tagállam, Bizottság
Döntéshozatal formája	egyhangúság, Tanács
Európai Bíróság hatásköre	előzetes döntéshozatali eljárásban harmadik pilléres jogforrások érvénytelenségének megállapítására, vagy értelmezésére

Az Amszterdami Szerződés alapján a kerethatározati jogalkotás 2009. november 30-ig igen jelentős méreteket öltött, mintegy 30 kerethatározatot bocsátott ki a Tanács. Ezek közül szabályozásuk központi tárgya alapján megkülönböztethetők azok, amelyek elsősorban:

- az anyagi büntetőjogra,[13]
- a büntetőeljárási jogra,[14]

13 Vö. II. fejezet

14 Vö. III fejezet

- a kölcsönös elismerés elve alapján történő együttműködésre,[15] illetve
- a rendőri együttműködésre[16]

vonatkoznak.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő időszakban a harmadik pillér által generált jogfejlődés jelentős méreteket öltött, ennek egyik letéteményese a Bíróság lett, döntéseinek – különösen a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikkével kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásokban – integrációs erejét az mutatja a leginkább, hogy a jogalkotásban és a legutolsó alapszerződés-módosításban is megjelentek olyan irányok, amelyek az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából nőttek ki.

Fontos jellemzője volt még a módosításoknak, hogy beemelték a *schengeni acquis*-t[17] az uniós jogrendbe.[18] Az Amszterdami Szerződés aláírásának időpontjára ugyanis már mindegyik tagállam annak részesévé is vált, így minden feltétel adott volt, hogy inkorporálják az Unió jogrendjébe a teljes schengeni joganyagot. Ez úgy történt, hogy minden egyes jogi aktust, illetve a két szerződés minden egyes szakaszát megvizsgálták és „felcímkézték" aszerint, hogy az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően melyik pillérbe fognak tartozni. Ennek köszönhető, hogy például a határokon történő személyellenőrzés megszüntetésével kapcsolatos jogszabályok egy harmadik pilléres szorosabb együttműködési eljárásba és keretbe kerültek, a rendőrségi együttműködési szabályok a harmadik pillérbe, de például a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikke (a kétszeres eljárás tilalmáról) az első pillérbe.

Ebből az időszakból végezetül meg kell említeni a rendőri együttműködés körében lényeges *Prümi Szerződést* is, amelyet ugyan nem az európai uniós jog alapján fogadtak el,[19] mégis később a Tanács annak tartalmát elfogadta uniós jogként.[20]

1.3.3 Nizzai Szerződés

A 2003. február 1-jén hatályba lépett újabb módosító szerződés, a Nizzai Szerződés a harmadik pillért egyfelől annyiban érintette, hogy a bűnügyi igazságügyi együttműködés legfőbb

15 Vö. IV. fejezet

16 Vö. V.1.1.2 alfejezet

17 Vö. I.1.2 alfejezet

18 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának megállapítása céljából a schengeni vívmányok meghatározásáról szóló 1999. május 20. napján elfogadott 1999/435/EK határozat. HL L 176., 1999. 07. 10.

19 Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria között 2005. május 27-én létrejött, különösen a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló szerződés.

20 A különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008. június 23. napján elfogadott 2008/615/IB határozat (Prümi Határozat). HL L 210., 2008.8.6. Lásd részletesen V.1.5. alfejezet.

színterévé az Eurojustot[21] tette, másrészről pedig tovább finomította az úgynevezett megerősített együttműködés szabályait a harmadik pillérre vonatkozóan is.

1.3.4 A „pillérek harca"

Az Európai Bizottság 2001. március 13-án irányelvtervezetet nyújtott be a környezeti bűncselekmények meghatározása, és az azokkal szembeni fellépés tárgyában. Kötelezővé tette volna a tagállamok számára a bűncselekménnyé nyilvánítást, illetve bizonyos szankciók tagállami alkalmazását. Az uniós (első pilléres) jogalkotás jogalapjául a Bizottság az EKSz 175. cikkét jelölte meg, mivel a környezeti politika[22] megvalósítása eszközének tekintette a büntetőjogi szabályozás ilyen típusú befolyásolását is. A Tanács álláspontja ezzel szemben az volt, hogy a környezetvédelmi politika megvalósítása nem engedi meg az erre vonatkozó közösségi jogi büntető rendelkezések kibocsátását, ezért a környezeti bűncselekmények elleni közös fellépés érdekében harmadik pilléres kerethatározatot hozott. A Bizottság ezt követően Európai Bírósághoz fordult a hatásköri szabályok megsértése miatt, mivel álláspontja szerint a Tanács azzal, hogy kerethatározatot és nem irányelvet alkotott, megsértette a hatásköri szabályokat, így a pillérek közötti „munkamegosztást". Ezért keresetében, amelyet a korábbi EUSZ 35. cikke (6) bekezdésére alapozott, a kerethatározat semmissé nyilvánítását indítványozta, s kérte annak megállapítását, hogy ebben a kérdéskörben a Közösségnek van hatásköre, azaz első pilléres jogot kell alkotni.

Az Európai Bíróság 2005. szeptember 13-án közzétett ítélete[23] szerint a Tanács közösségi hatáskört bitorló kerethatározatot hozott, s mivel az EKSz 175. cikkében meghatározott hatáskör oszthatatlan, a kerethatározatot megsemmisítette és kimondta, hogy a büntetőjog nem tartozik a harmadik pillér kizárólagos hatókörébe, az a közösségi célkitűzések megvalósítására alkalmas egyik eszköz.[24] Ezen túlmenően pedig a korábbi EUSZ 47. cikke elsőbbséget biztosított a közösségi jognak a pilléres joggal szemben, s kizárta, hogy közösségi kompetenciákban a második vagy harmadik pillér szerint hozzanak intézkedéseket. Azaz, ha le lehet vezetni bármely közösségi normából a jogalapot, akkor a kerethatározat kibocsátásának – ugyanabban a kérdéskörben – nincs helye. Ezzel a döntéssel a Bíróság letette a szupranacionális *ius puniendi* alapkövét, amit majd a jelenleg hatályos alapszerződési struktúra

21 Vö. VII.1. alfejezet.

22 A környezet védelme mint közös politika a Közösség megosztott hatáskörei közé tartozott, primér megfogalmazását az EKSz 174–176. cikkei adták. Általános célkitűzései a környezet minőségének megóvása, védelme és javítása, az emberi egészség védelméhez, a természeti erőforrások megfontolt és ésszerű felhasználásához való hozzájárulás, és a világméretű és regionális környezeti problémák kezelésére szolgáló eszközök kimunkálásának nemzetközi szintű elismerése. Hasonló tartalommal szerepel a hatályos EUMSz 191–193. cikkeiben is.

23 A C-176/03. Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-7879. o.]

24 Az EKSz 10. cikkéhez kötődő ítélkezési gyakorlat egyértelmű ebben a kérdésben, a cikkben megfogalmazott közösségi hűség elve nem korlátozható a büntetőjogon kívüli intézkedésekre, a tagállamnak saját büntetőjogi rendszerét is a közösségi célok érdekében alakítania kell.

már jogalapként fogalmaz meg. A Bíróság a pillérek közötti hatásköri „küzdelemben" olyan döntést hozott, amit az EUMSz már új szerződési jogalapként rögzített.

A harmadik pilléren kívül megindult a büntetőjogot érintő másodlagos jogalkotás, a fenti bírósági döntés ratio decidendijével összefüggésben két irányelv is született az EKSz környezeti politikájának megvalósítására: így a már említett irányelv a környezet büntetőjogi védelméről,[25] valamint egy módosító irányelv a hajók által okozott tengeri szennyezés kapcsán.[26]

2. A hatályos EU szabályozás

2.1 Az elsődleges jog

A 2009. december elsején hatályba lépett alapszerződés-módosító nemzetközi egyezmény, a Lisszaboni Szerződés jelentősen és alapjaiban változtatta meg az uniós bel- és igazságügyi együttműködési politikájának jogi keretrendszerét, új fejezetet nyitva az integráció – egyébként is dinamikusan fejlődő – területén.

2.1.1 EUMSz 82–89. cikk

A 2009. december 1-jével hatályos EUMSz III. rész V. címe tartalmazza a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség, mint uniós politika részletes szabályait. Ezen belül a 82–89. cikk fekteti le a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó uniós jogalkotás alapjait, amelyek részeként elkülönülnek a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködésre,[27] valamint a rendőrségi együttműködésre[28] vonatkozó szabályok. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség büntetőjogon kívüli szabályai körébe a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák,[29] illetve a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés[30] sorolható.

25 A környezet büntetőjogi védelméről szóló 2008. november 19. napján elfogadott 2008/99/EK irányelv. HL L 328., 2008.12.6.

26 2009/123/EK irányelve módosította és büntetőjogi rendelkezésekkel egészítette ki a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciókról szóló 2005/35/EK irányelvet. HL J L 280., 2009.10.27.

27 EUMSz III. Rész V. Cím 4. fejezet.

28 EUMSz III. Rész V. Cím 5. fejezet.

29 EUMSz III. Rész V. Cím 2. fejezet.

30 EUMSz III. Rész V. Cím 3. fejezet.

EUMSz – hatályban 2009. december 1-től	
Elnevezés	A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség
Politika meghatározása	megosztott hatáskör
Politika célja	biztonság magas szintjének garantálása
Tárgykörök	1. a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzése, ezek elleni küzdelem 2. a szervezett vagy egyéb bűnözés 3. terrorizmus 4. emberkereskedelem 5. gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények 6. tiltott kábítószer- és fegyverkereskedelem 7. korrupció 8. csalás
Jogalap tartalma	1. a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések 2. a rendőri és az igazságügyi hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedése 3. a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése 4. a büntető jogszabályok közelítése
Uniós jogforrások	rendelet irányelv ajánlás határozat döntés
Jogalkotás kezdeményező	Bizottság, tagállam
Döntéshozatal formája	rendes jogalkotási eljárás
Európai Bíróság hatásköre	teljes[31]

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megosztott hatáskörben van az Unió és a tagállamok között, ennek jelentését az EUMSz 2. cikk (2) bekezdése adja: Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.

A korábbi harmadik pilléres tárgyköröknek a megosztott hatáskörbe kerülése nagy jelentőséggel bír, mivel ezáltal valódi uniós politikává nőtte ki magát a büntetőjogi integráció, még akkor is, ha ez a megosztott hatáskör bizonyos részletszabályokat illetően még mindig tartalmaz kompromisszumos kivételeket. Ennek jelentősége – a kivételekkel együtt – abban mérhető, hogy a szerződéssel a tagállamok lényegében megfordították a büntetőjogi integráció uniós megközelítését: a szupranacionális szabályozás és cselekvés lehetőségének főszabály-

31 Vö. I.4. alfejezet.

kénti rögzítése teljes elkötelezettséget mutat, mégis a nagyon ellenálló tagállamokat a komoly kivételekkel meg lehetett győzni a szemléletváltásról.

A kivételeket két csoportba lehet rendezni: egyfelől az uniós szervek (jogalkotási) hatáskörei korlátozottak bizonyos mértékben (de messze nem annyira, mint a pilléres szerkezetben voltak),[32] másrészt pedig a nemzeti parlamentek is szerepet kaptak az itt tárgyalt uniós politikában.

A jogalkotási korlátok közül egyet szükséges itt kiemelni, méghozzá az EUMSz 82. cikk (3), a 83. cikk (3) és a 87. cikk (3) bekezdése szerinti speciális egyeztetési eljárást, az úgynevezett vészfékeljárást. Ennek igénybevételével a tagállam megakasztja a rendes jogalkotási eljárást, erre akkor van lehetőség, ha egy adott jogközelítő irányelvtervezet a tagállam igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ilyenkor az Európai Tanácshoz lehet fordulni az egyeztetés tárgyában. Amennyiben az Európai Tanács konszenzust ér el (maximum négy hónap alatt), s az irányelvtervezet elfogadható, akkor a jogalkotási eljárást folytatni kell. Ha azonban ennyi idő alatt nem tudják megtárgyalni, vagy nincs konszenzus, a jogalkotási eljárást nem lehet folytatni. Ilyen esetben azonban, amennyiben legalább kilenc tagállam azzal egyetért, megerősített együttműködést (EUMSz 329. cikk) lehet létrehozni az adott irányelvtervezet alapján.

A nemzeti parlamentek kiemelt szerepet kaptak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségében, ez az uniós reform egyik fontos – kompromisszumos – eleme.[33] Az EUMSz 69. cikke külön kimondja: a nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben[34] foglaltaknak megfelelően gondoskodnak arról, hogy az EUMSz V. rész 4. és 5. fejezet keretében benyújtott jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és az arányosság elvével. A nemzeti parlamenteknek joga és kötelessége, hogy az összhang hiánya esetén az adott jogalkotási aktus tervezetének felülvizsgálatát – a jegyzőkönyvben meghatározott módon – kezdeményezze. Ezen túlmenően a nemzeti parlamentek – külön elfogadandó jogszabályok szerinti eljárásban – az Eurojust és az Europol tevékenységének értékelésében is részt vesznek.[35]

Az alábbi táblázat az EUMSz 82–89. cikkeiben megfogalmazott rendelkezések csoportosítását tartalmazza, méghozzá a jogalkotási felhatalmazások alapján, tematikusan osztályozva.

32 Lásd az EUMSz 76. cikkét, 238. cikk (2) bekezdését, 87. cikkét. Ezek tárgyalásától ehelyütt eltekintünk.

33 EUMSz. 12. cikk.

34 A Lisszaboni Szerződéshez fűzött (2.) jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. HL C 83., 2010.03. 30.

35 EUMSz 85. és 88. cikk.

Anyagi büntetőjog			
82. cikk (1) bekezdés b) pont	joghatósági ütközések megelőzése és rendezése	bármilyen jogforrásban	
83. cikk (1) bekezdés	bűncselekményi tényállások, büntetési tételek meghatározása bizonyos bűncselekmények esetén	irányelvben	jogközelítés, szabályozási minimum
83. cikk (1) bekezdés 3. albekezdés	újabb bűncselekményi körök bevonása az előző együttműködési körbe	határozatban	egyhangúság
83. cikk (2) bekezdés	bűncselekményi tényállások, büntetési tételek meghatározása uniós politikák végrehajtásához	irányelvben	jogközelítés, szabályozási minimum
Büntető eljárásjog			
82. cikk (2) bekezdés a) pont	a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatósága	irányelvben	jogközelítés, szabályozási minimum
82. cikk (2) bekezdés b)–c) pont	a büntetőeljárásban részt vevő személyek, valamint a sértettek jogai	irányelvben	jogközelítés, szabályozási minimum
82. cikk (2) bekezdés d) pont	bármely egyéb szabályozási terület	irányelvben	jogközelítés, szabályozási minimum egyhangúság
A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga			
82. cikk (1) bekezdés a) pont	a kölcsönös elismerés elvét biztosító szabályok	bármilyen jogforrásban	
82. cikk (1) bekezdés d) pont	a hatóságok közötti együttműködés megkönnyítése	bármilyen jogforrásban	
89. cikk	másik tagállam területén való eljárási cselekmény foganatosítása	különleges jogalkotási eljárás	egyhangúság
Eurojust és az Európai Ügyészség			
85. cikk (1) bekezdés	az Eurojust tagállami büntetőeljárási szerepének szabályozása	rendeletben	
86. cikk	az Európai Ügyészség létrehozása és nemzeti büntetőeljárásokban való szerepének meghatározása	rendeletben	egyhangúság
Rendőri együttműködés			
87. cikk (2) bekezdés	rendőrségi együttműködés	bármilyen jogforrásban	
87. cikk (3) bekezdés	az operatív rendőri együttműködés meghatározása	bármilyen jogforrásban	egyhangúság

Europol			
88. cikk (2) bekezdés a)–b) pont	az Europol tagállami büntetőeljárási szerepének szabályozása	rendeletben	
89. cikk	másik tagállam területén való eljárási cselekmény foganatosítása	bármilyen jogforrásban	egyhangúság

2.1.2 EUMSz 72. cikk

Az EUMSz 72. cikke kimondja, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség mint, politika „nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását". Ez a rendelkezés nem tekinthető hatásköri kivételnek, mivel nem azt tartalmazza, hogy a közrend fenntartása és a belső biztonság (tagállami közbiztonság) megőrzése kizárólag tagállami feladat lenne, hanem azt, hogy az erre a területre eső feladatok és tagállami hatáskörök e cikk alapján, főszabály szerint, nem tartoznak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozási tárgykörébe. A tagállamnak joga van tehát az EUMSz 72. cikkére hivatkozni, amikor valamely tervezett (uniós) jogi aktus a közrend fenntartására, illetve a belső biztonság megőrzésére vonatkozó belső jogalkotását érintené, de akkor is, ha a jogalkalmazását (végrehajtási funkciókat). Ebben az értelmében a cikket a nemzetközi jogból ismert közrendi klauzulának (*ordre public*) kell tekinteni. Kérdéses marad azonban, hogy amennyiben az EUMSz 72. cikket érvényesíteni kívánja egy tagállam az uniós jogalkotás során, milyen fogalmak szerint kell ezt megítélni. Önmagában azonban csak azért még nem hivatkozhat egy tagállam erre a védelmi funkciót ellátó klauzulára, ha valamely uniós aktus a rendőrségi munkát érinti, hiszen akkor az egész, rendőrségi együttműködésre vonatkozó fejezet értelmét veszítené.[36]

2.1.3 Előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSz 276. cikk)

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntéshozatali eljárás[37] lefolytatására az itt tárgyalt megosztott hatáskörben is. Ugyanakkor az EUMSz 276. cikke a Bíróság hatáskörének közrendi okokon alapuló korlátozását tartalmazza. Az EUMSz a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. címe 4. és 5. fejezete rendelkezéseire vonatkozó hatásköreinek gyakorlása során az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége, vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott

36 Lásd bővebben Karsai (2011).

37 AZ EUMSz 267. cikke szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a Szerződések értelmezése és az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése tárgyában. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni. Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz. Lásd részletesen Blutman (2003).

intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára. Az EUMSz 276. cikke tehát eljárásjogi szempontból biztosítja az EUMSz 72. cikkben található védelmi klauzula érvényesülését.

2.1.4 Elhatárolás: EUMSz 325. cikk

Az Unió pénzügyeinek védelme érdekében a csalások elleni küzdelem önálló cikkben szerepel, ez azonban nem része a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségnek, mint megosztott hatáskörbe tartozó uniós politikának. A csalások elleni küzdelem a közös pénzügyi politika része, s jogilag sokkal nagyobb mozgásteret biztosít az Uniónak, mint az eddig tárgyalt hatáskörök. E területen nem érvényesülnek a bemutatott korlátozások, illetve speciális eljárások sem. Az EUMSz 325. cikke értelmében az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van, és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.[38] Ezen túlmenően a tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek (asszimiláció elve).[39]

2.2 A másodlagos joganyag

2.2.1 Új irányelvek a büntető igazságszolgáltatást érintően

Az alapszerződési felhatalmazás alapján 2009 óta több irányelvet is elfogadtak rendes jogalkotási eljárás keretében, ezek nagyobb részben büntetőeljárási kérdéseket szabályoznak,[40] illetve három anyagi jogi jogközelítést tartalmazó kerethatározatot újraszabályoztak irányelvi formában.[41]

2.2.2 Korábbi másodlagos jogforrások továbbélése

A korábbi harmadik pillér keretében elfogadott jogforrások hatályát nem érintette az új rendelkezések hatályba lépése. A Lisszaboni Szerződéshez fűzött az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv[42] 9. cikke szerint a korábban elfogadott jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják. Érdemes tehát kiemelni, hogy azon kerethatá-

38 EUMSz 325. cikk. (1) bek.

39 Részletes elemzést lásd Hornyák (2011).

40 Lásd részletesen a III.3.3.1, III.3.3.2. alfejezetet

41 Lásd részletesen a II.2.1.2. alfejezetet

42 HL C 306., 2007. 12. 17.

rozatok, amelyek vonatkozásában még nem járt le a beillesztési határidő, éppúgy hatályban maradnak. Külön tartalmazza a jegyzőkönyv 10. cikke, hogy a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a 2009. december 1-je előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az intézmények szűkebb hatáskörrel rendelkeznek csak.[43] Ezen átmeneti intézkedés azonban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő öt év elteltével mindenképpen hatályát veszti.[44]

3. Hazai implementáció

3.1 A másodlagos joganyag beillesztése

A magyar jogalkotásban az uniós csatlakozás előtti időszakban született jogszabályi keret átvétele nem képezte kétség tárgyát, mivel a csatlakozás feltétele volt az, hogy a másodlagos – kötelező – joganyagot is átvegye a magyar jogrend. Ennek következtében a harmadik pilléres kerethatározatok mindegyikét be kellett illeszteni a magyar jogba, vagy legalábbis áttekinteni a meglevő jogi szabályozást abból a szempontból, hogy megfelel-e az uniós követelményeknek.

E jogfejlesztési folyamat eredményeképpen az anyagi büntetőjogban, a büntető eljárásjogban, illetve a bűnügyi együttműködés jogában is történtek jelentősebb módosítások.[45]

3.2 Előzetes döntéshozatali kérelmek magyar büntetőügyekben

Az első ügy, amelyben egyébként magyar büntetőbíróság terjesztett elő előzetes döntéshozatali kérelmet, a Vajnai-ügy volt.[46]

> A Jogeset I. alapjául szolgáló büntető ügyben (az úgynevezett Katz-ügyben)[47] az Európai Bíróság megállapította, hogy a kerethatározat 2. és 3. cikke nem tartalmazza a tanúként történő meghallgatás kötelezettségét, ha valamely bűncselekmény sértettje az alapügybelihez hasonló pótmagánvádas büntetőeljárásban pótmagánvádló. Másrészről viszont kimondta, hogy a tanúkénti meghallgatás hiányában a sértett számára lehetővé kell tenni, hogy bizonyítékként figyelembe vehető vallomás tételét engedélyezzék számára. Így tehát a kerethatározat 2. és 3. cikke értelmében a bűncselekmény sértettje ezt a pozícióját

43 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt az átmeneti rendelkezésekről szóló (36.) jegyzőkönyv 10. cikk (1) bek.

44 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt az átmeneti rendelkezésekről szóló (36.) jegyzőkönyv 10. cikk (3) bek.

45 Vö. II.3.1., III.3., IV.3. alfejezet.

46 C-328/04. Vajnai-ügyben 2005. október 6-án hozott végzés [EBHT 2005., I-8577. o.]. Lásd Kecskés (2005) 225–248.o., illetve Jogeset II.

47 A C-404/07. Katz György kontra Sós István Roland ügyben 2008. október 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-7607. o.].

mindig megtartja, pozíciója és az ehhez fűződő jogok akkor sem korlátozódnak, illetve akkor sem veszíthetnek tartalmukból, ha a sértettnek más eljárásjogi pozíciót is biztosít a nemzeti eljárásjogi rendszer. A sértettekkel való bánásmód tartalma és követelménye nem függ attól, hogy a sértett adott esetben az ügyész feladatait is magára veszi, elsődlegesen akkor is a bűncselekmény sértettje marad.[48]

3.3 Alkotmánybírósági döntés

Az Alkotmánybíróságnak az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás kihirdetéséről szóló törvény előzetes normakontrollja keretében volt lehetősége döntést hozni az európai bűnügyi együttműködés kérdésköréről.[49] Az említett államokkal kötött nemzetközi egyezmény lényege az volt, hogy az uniós tagállamokkal gyakorolt átadási eljárási szabályokat alkalmazzuk a nem uniós szerződő államok viszonylatában. Az Alkotmánybíróság a törvényt – a köztársasági elnöki aláírás előtt – megsemmisítette, mivel álláspontja szerint bizonyos bűncselekmények esetén a kettős inkrimináció követelményéről való lemondás sértette az – akkor még – Alkotmányban rögzített törvényesség elvét.[50] Az említett nemzetközi egyezményt azóta sem ratifikálta Magyarország.

3.4 Alaptörvényi rendelkezések

Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.[51] Ennek keretei között az Európai Unió joga, hogy megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.[52] Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.[53]

48 Részletesen lásd Karsai (2010) 57–65.o.

49 32/2008. (III.11.) AB határozat.

50 Részletesen lásd Balogh–Békesi (2008) 310–315.o.; Chronowski (2008) 39–60.o.; Karsai – Ligeti (2008) 399–408.o.; Kovács (2008) 409–413.o.; Raisz (2008) 387–393.o.; Vincze (2008) 27–34.o.

51 Alaptörvény E) cikk (2) bek.

52 Alaptörvény E) cikk (3) bek.

53 Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bek.

4. Várható fejlemények, javaslatok (munkaanyagok)

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 36. jegyzőkönyv 10. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségben, mint uniós politikában, az uniós intézmények hatásköreinek a korlátozása csupán ideiglenes, és a szerződés hatálybalépést követő öt év elteltével mindenképpen hatályukat vesztik a korlátozó rendelkezések. 2014 decemberére a határidő le fog járni, és így az át nem ültetett, vagy nem megfelelően átültetett kerethatározatok miatt is megnyílhat a tagállam szerződésszegésért való felelősségének megvizsgálása (esetleg peresítése a Bíróság előtt). Az Európai Bizottság érvényt fog szerezni az ebből fakadó jogérvényesítési lehetőségeinek, így felmerülhet például Magyarország ellen (is) a szerződésszegési eljárás megindítása az európai bizonyítás-felvételi parancs át nem ültetése miatt.

Az alapszerződések változása a közeljövőben nem várható, így tehát a másodlagos joganyagot érinthetik a de lege ferenda fejlemények. Így elsősorban várható, hogy további kerethatározatokat, azok jelentős részét, irányelvi vagy rendeleti formában újraszabályozzák, amivel nagyobb jogforrási tisztaság és hatékonyabb végrehajtás érhető el.

A bel- és igazságügyi együttműködés tág keretein belül a jövőben lehetséges irányokkal kapcsolatosan igen sokféle kérdéssel lehetne foglalkozni (egységes európai bűnügyi nyilvántartás, közös bűnügyi statisztika, joghatósági kollíziók jogszabályi feloldása), ezeket a jelenleg hatályos jogalap-struktúra lefedi. A szakkönyv résztémáit érintő javaslatokat és fejlesztési irányokat azonban nem itt, hanem az adott tematikus fejezetben mutatjuk be.[54]

5. Értékelés és jövőkép

5.1 Értékelés

Az elmúlt 15 évben a büntetőjogi integráció olyan – sokak által nem várt – mértékben és tempóban mélyült el, amelyhez hasonló ütemet csak a polgári jogi ügyekben történő együttműködés mutat, igaz ott az integráció elmélyülése még fokozottabb. A jelen munkában bemutatott általános és speciális szabályok, valamint uniós követelmények ma már részét képezik a magyar igazságügyi tevékenységnek, azaz a mindennapok büntetőjogában is megjelennek. Az Unió fokozatos térnyerése a büntetőjoghoz szorosan vagy lazán kötődő kérdésekben a tagállamok akaratát tükrözi, az Unió saját tevékenysége (például Bíróság) e közös akarat részletes kibontásában áll, így hiba lenne azt állítani, hogy a fejlődés a tagállamok ellenére történik. A büntetőjogi integráció evolúciója a büntetőjogi és bűnügyi együttműködés koncepcionálisan új megközelítését mutatja, ezzel forradalmasította a nemzetközi bűnözés elleni harc hagyományos eszközrendszerét, még pontosabban lépésről-lépésre azt új jogintézményekkel váltja fel.

54 Vö. pl. II.4., III.4., IV.4., V.4., VI.4., VII.4. alfejezet.

5.2 Jövőkép

A büntetőjogi integráció – amennyiben az Európai Unió továbbra is organikusan fejlődik – tovább fog erősödni és egyre több területen várhatóak új ötletek és megoldások. A nemzetközi vagy transznacionális vonatkozású jogviszonyokban beállt koncepcionális változások a tisztán belső helyzetekre is kihatással vannak, illetve lesznek, ami azt is jelenti, hogy hosszú távon éppen az európai integráció fogja megújítani a nemzeti büntetőjogok hagyományos keretrendszereit. Abban is biztosak lehetünk, hogy ha már egyszer a tagállamok komoly kompetenciákat adtak át az Uniónak a büntetőjogi szabályozórendszert illetően, akkor e kompetenciák nem fognak kihasználatlanul „kallódni", azaz mind az anyagi büntetőjogot, mind az eljárási jogot illetően jelentős uniós jogalkotási tevékenységre lehet számítani.

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

EKSz

EUMSz

A Lisszaboni Szerződéshez fűzött (2.) jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

A Lisszaboni Szerződéshez fűzött (36.) jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről

A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról. HL C 316., 1995.11.27.

A Tanács jogi aktusa (1996. szeptember 27.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez csatolt jegyzőkönyv létrehozásáról. HL C 313., 1996.10.23.

A Tanács jogi aktusa (1997. június 19.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény második jegyzőkönyve szövegének kidolgozásáról. HL C 221., 1997.7.19.

A Tanács jogi aktusa (1996. november 29.) az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága által előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről szóló jegyzőkönyv létrehozásáról. HL C 151., 1997.5.20.

C-328/04. sz. Vajnai-ügyben 2005. október 6-án hozott végzés [EBHT 2005., I-8577. o.].

C-404/07. sz. Katz György kontra Sós István Roland ügyben 2008. október 9-én hozott ítélet [EBHT 2008. I-7607. o.].

C-176/03 sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-7879. o.].

68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21. napján hozott ítélet [EBHT 1989., I-2965. o.].

A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008. november 19. napján elfogadott 2008/99/EK irányelv, HL L 328., 2008.12.6.

A hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciókról szóló 2005/35/EK irányelve módosításáról szóló 2009. október 21. napján elfogadott 2009/123/EK irányelv. HL L 280., 2009.10.27.

A különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008. június 23. napján elfogadott 2008/615/IB határozat. HL L 210., 2008.8.6.

A pénzmosásról, az elkövetéshez használt eszközök, valamint a bűncselekményekből származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 1998. december 3. napján elfogadott 98/699/IB együttes fellépés. HL L 333., 1998.12.9.

A Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria között 2005. május 27-én létrejött, különösen a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló szerződés (Prümi Szerződés).

Alaptörvény

Be.

32/2008. (III.11.) AB határozat.

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Balogh-Békesi Nóra (2008) „Közös európai alkotmányjog" vagy szuverenitás-transzfer esetről esetre (a magyar alkotmánybíróság döntéséről az EU, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás tárgyában) *Jogtudományi Közlöny*, 2008/6 310–315.o.

Blutman László (2003) *Az előzetes döntéshozatal*. Budapest, KJK-Kerszöv. 2003.

Chronowski Nóra (2008) Nullum crimen sine EU? *Rendészeti Szemle*, 2008/4.

Farkas Ákos (2001) *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, Osiris 2001.

Hornyák Szabolcs (2011) Az EUMSz 325. cikke. In: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1–3*. (szerk.: Osztovits András) Complex, Budapest, 2011. 2327–2342-o.

Karsai Krisztina – Ligeti Katalin (2008) Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegélyjog útvesztőjében. *Magyar Jog*, 2008/6.

Karsai Krisztina (2004) *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. Budapest. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004.

Karsai Krisztina (2010) Az Európai Bíróság ítélete a pótmagánvádló tanúkénti meghallgatásáról. A Katz-ügy. *Jogesetek Magyarázata* 2010/1.

Karsai Krisztina (2011) Az EUMSz 82–89.cikkei In: Az *Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1–3. (szerk.: Osztovits András) Complex, Budapest, 2011. 757–854. o.

Kecskés László (2005) A „két első" magyar előzetes határozathozatal iránti kérelem az Európai Bírósághoz. In: *Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Balogh Ágnes – Hornyák Szabolcs). Pécs, 2005, 225–248. o.

Kovács Péter (2008) Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság. *Magyar Jog*, 2008/6 409–413.o.

Ligeti Katalin – Kondorosi Ferenc (2009) *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlönykiadó, Budapest, 2009.

Ligeti Katalin (2004) *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, Budapest 2004.

Nyitrai M. Péter (2006) *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris, Budapest 2006.

Raisz Anikó (2008) Keresztűzben az európai elfogatóparancs – avagy emberi jogi aggályok az Alkotmánybíróság határozata kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/7–8.

Vincze Attila (2008) Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel. *Európai Jog* 2008/4.

II. FEJEZET
Az anyagi büntetőjog harmonizációja

Hollán Miklós

Jogeset II.α. (a Vajnai ügy) Az önkényuralmi jelkép használatának korábbi tényállása (1978. évi Btk. 269/B. §) alapján pénzbüntetéssel volt büntetendő, „aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet […] terjeszt; […] nagy nyilvánosság előtt használ; […] közszemlére tesz".[55] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a Fővárosi Bíróság kiemelte, hogy több tagállamban, így például az Olasz Köztársaságban, a baloldali pártok jelképe a vörös csillag, illetve a sarló-kalapács. E bíróság szerint ebből az következik, hogy az olasz baloldali szervezetek tagjai minden tiltás nélkül használhatják a munkásmozgalom jelképeit, míg a magyar Büntető Törvénykönyv tiltja e jelképek használatát. Így felmerül a kérdés, hogy hátrányosan megkülönböztető-e az olyan rendelkezés, amely valamely tagállamban büntetőjogi szankciók terhe mellett tiltja a nemzetközi munkásmozgalom jelképeinek használatát, míg valamely más tagállam területén ugyanezen jelképek használata semmilyen szankciót nem von maga után.[56] Az Európai Unió Bíróságának döntését lásd a szakkönyv II.3.2.2. alfejezetében.

Jogeset II.β. Tételezzük fel, hogy egy másik ügyben a vád tárgya az, hogy több uniós tagállamban egy „sarló-kalapács" mintás pólót terjesztettek egy második világháború keleti frontján játszódó játékszoftverhez (Company of Heroes 2) csomagolva.

1. Nemzetközi egyezmények, közösségi jogi előzmények és EU szabályozástörténet

1.1 Nemzetközi egyezmények

Az egyes államok a XX. század elejétől kezdve nemzetközi egyezményekben vállaltak kötelezettséget anyagi büntetőjoguk harmonizációjára. A vonatkozó nemzetközi egyezmények általában bizonyos bűncselekménytípusok büntetni rendelésére és szankcionálásának módjára vonatkoztak. Ilyen volt például a pénzhamísítás elleni egyezmény,[57] a kábítószerekről szóló

55 1978. évi Btk. 269/B. § (1) bek. Hatályos 1993. május 21. napjától 2013. április 29. napjáig.

56 Az eset alapja az Európai Unió Bírósága által a C-328/04. Vajnai Attila elleni büntetőeljárás ügyében 2005. október 6. napján hozott végzés [EBHT 2005., I-8577. o.].

57 *International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency.* Geneva, 20 April 1929.

egységes egyezmény,[58] illetve a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény.[59] Az egyezmények általában a bűncselekmény fogalmát és büntetni rendelésének kötelezettségét mondják ki, míg szankcionálásának részleteit a nemzeti jogra hagyják. Kivételképpen azonban például a fehérkereskedés (leánykereskedés) elnyomása végett Párizsban 1910. május 4-én kelt nemzetközi egyezményhez fűzött záró jegyzőkönyv alapján a törvénynek az említett bűncselekményekre minden esetben szabadságvesztés-büntetést kell elrendelnie, tekintet nélkül az egyéb fő- vagy mellékbüntetésekre.[60] Ehhez hasonlóan a záró jegyzőkönyv alapján a törvénynek figyelemmel kellene lennie – az áldozat életkorától függetlenül – az adott esetben netalán fennforgó különféle minősítő körülményekre, így különösen arra, hogy a tettes a sértettet erkölcstelen életmódnak szolgáltatta ki.[61]

Született olyan egyezmény is, amelynek célja elsősorban egy büntetőjogi szankció, nevezetesen az elkobzás szabályozásának harmonizációja volt (az érintett bűncselekmények körétől alapvetően függetlenül).[62] Sőt a nemzetközi szerződések igen ritkán, de olyan rendelkezéseket is tartalmaztak, amelyek valamely kapcsolódó cselekmény büntetni rendelésének (megbüntetésének) tilalmát mondták ki. Így az embercsempészés elleni jegyzőkönyv alapján a migránsokat nem lehet büntetőeljárás alá vonni azon tény miatt, mert az embercsempészés elkövetésének tárgyai voltak.[63]

A nemzetközi büntetőjogi egyezmények többségét nemzetközi szervezetek, így különösen az ENSZ, illetve az ET keretében fogadták el. Azoknak azonban gyakran olyan államok is lehetnének a részesei, amelyek a nemzetközi szervezetnek nem tagjai, de az instrumentum kidolgozásában részt vettek.[64]

A nemzetközi egyezményekből eredő szabályozási kötelezettségek az államokra akkor vonatkoznak, ha az instrumentum kötelező erejét – nemzeti joguk szerint szükséges módon – elismerték.

A nemzetközi egyezményekhez fenntartások is fűzhetők, amelyek alapján a részes államok mentesülhettek bizonyos cselekménytípusok büntetni rendelése, illetve bizonyos szankciók szabályozása alól. Így például az elkobzásról szóló első ET egyezmény szerint az államok tehetnek olyan fenntartást, amely szerint az elkobzás alkalmazásának lehetőségét csak bizo-

58 *Single Convention on Narcotic Drugs.* New-York, 30 March 1961.

59 *Convention on Psychotropic Substances.* Vienna, 21 February 1971.

60 A fehérkereskedés elleni egyezmény zárójegyzőkönyve C) pont. Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches. Paris, 4 mai 1910.

61 A fehérkereskedés elleni egyezmény zárójegyzőkönyve C) pont. A hivatalos magyar fordítás, amely szerint a nő „tényleg kéjelgés áldozata lett" nem szerencsés.

62 Az elkobzásról szóló első ET egyezmény 36. cikk 1. bek. Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime. Strasbourg, 8. IX. 1990. European Treaty Series – No. 141.

63 Embercsempészés elleni jegyzőkönyv 5. cikk. Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the Convention against Transnational Organised Crime, New York, 12 December 2000.

64 Vö. az elkobzásról szóló első ET egyezmény 36. cikk 1. bek.

nyos bűncselekmények vagy bűncselekményfajták tekintetében biztosítják,[65] holott ezt az instrumentum főszabálya alapján az államoknak bármely bűncselekmény vonatkozásában lehetővé kellene tenni.[66]

A nemzetközi szerződések implementációjának alapelve, hogy ha „egy büntetőjogi szabályozás mögött nemzetközi egyezmény áll", akkor „az abban foglaltaktól eltérően szélesebb körben büntetőjogi felelősség előírásának nincs akadálya".[67] A fehér kereskedés (a leánykereskedés) elnyomása végett Párizsban 1910. május 4-én kelt nemzetközi egyezményhez fűzött záró jegyzőkönyv kifejezetten kiemeli, hogy a szerződő államoknak magától értetődően feltétlenül jogukban áll például büntetés alá vonni a nagykorú nő megszerzését akkor is, ha ellene megtévesztést vagy erőszakot nem alkalmaztak.

1.2 EK és EU szabályozástörténet

1.2.1 A közösségi hűség elve

Az EKSz az anyagi büntetőjog harmonizációjáról külön rendelkezést nem tartalmazott. Egyik akkoriban hatályos általános rendelkezése azonban megfogalmazta a közösségi hűség elvét, amely szerint „a tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek cselekvéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését".[68] Az Európai Közösségek Bírósága szerint ezen elv alapján a tagállamok – a közösségi jog külön erre vonatkozó rendelkezésének hiányában is – kötelesek a közösségi jogot sértő cselekményeket hasonló anyagi és eljárásjogi szabályok mellett üldözni, mint a nemzeti jogot sértő, típus és súly szerint hasonló cselekményeket. Ennek során szabadon megválaszthatják az alkalmazható szankciókat, de azoknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.[69] Ennek alapján tehát a közösségi jogból csak akkor eredt kötelezettség anyagi büntetőjogi szabályozás megalkotására, ha a nemzeti jogot sértő hasonló cselekmények esetén a tagállam ezt az utat választotta.

1.2.2 Nem büntetőjogi irányelvek

Még az EU létrejötte előtt is számos olyan közösségi jogi irányelvet alkottak, amely a tagállamok belső joga számára minimum követelményként bizonyos cselekmények tilalmazását

65 Az elkobzásról szóló első ET egyezmény 2. cikk. 2. bekezdése csak nyilatkozatról szól, a fenntartás kifejezést csak az erre hivatkozó 40. cikk 1. bekezdése használja.

66 Vö. Az elkobzásról szóló első ET egyezmény 2. cikk. 1. bek. figyelemmel az 1. cikk a) és c) pontjában szereplő definíciókra.

67 Wiener (1999) 66. o. 80. lj.

68 EKSz 10. cikk (korábbi 5. cikk) (hk.)

69 A 68/88. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletet [EBHT 1989., 2965. o.] 24. pont.

és szankcionálását írta elő, de arról, hogy ez melyik jogágban történjék, nem rendelkezett. Ennek ellenére ezek az instrumentumok jelentékeny hatást gyakoroltak a tagállamok büntetőjogára,[70] ilyen különösen

- a bennfentes kereskedelemről és a piaci manipulációról (piaci visszaélés) szóló 2003. január 28. napján elfogadott 2003/6/EK irányelv,[71] illetve
- a pénzügyi rendszer pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 1991. június 10. napján elfogadott 91/308/EGK irányelv[72] és az azt felváltó 2005. október 26. napján elfogadott a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005/60/EK irányelv.[73]

1.2.3 Maastrichti Szerződésen alapuló másodlagos joganyag

A Maastrichti Szerződésen alapuló másodlagos joganyagból

- egyezmények, illetve
- együttes fellépések

tartalmaztak az anyagi büntetőjog harmonizációjára vonatkozó rendelkezéseket.

Az egyezmények közül kiemelést igényel

- a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény,[74]
- annak első kiegészítő jegyzőkönyve (a hivatali vesztegetés kapcsán),[75] valamint
- annak második kiegészítő jegyzőkönyve (a jogi személy felelősségével, az elkobzással, illetve a pénzmosással kapcsolatosan).[76]

Az együttes fellépések közül pedig ilyen instrumentum volt

- a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemről szóló, 1996. július 15. napján elfogadott 96/443/IB együttes fellépés,[77]
- a pénzmosásról, az elkövetéshez használt eszközök, valamint a bűncselekményekből származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, zár alá vételéről, lefoglalásáról

70 Farkas (2011) 69. o.

71 HL L 96., 2003.4.12.

72 HL L 166., 1991.06. 28.

73 HL L 309., 2005.11. 25.

74 A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról. HL C 316., 1995.11.27.

75 A Tanács jogi aktusa (1996. szeptember 27.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez csatolt jegyzőkönyv létrehozásáról. HL C 313., 1996.10.23.

76 A Tanács jogi aktusa (1997. június 19.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény második jegyzőkönyve szövegének kidolgozásáról. HL C 221., 1997.7.19.

77 HL L 185., 1996.07.24.

és elkobzásáról szóló 1998. december 3. napján elfogadott 98/699/IB együttes fellépés,[78]
- a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról szóló 1998. december 21. napján elfogadott 98/733/IB együttes fellépés,[79]
- a magánszektorban tapasztalható korrupcióról szóló 1998. december 22. napján elfogadott 98/742/IB együttes fellépés,[80]
- az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló 1997. február 24. napján elfogadott 97/154/IB számú együttes fellépés.[81]

1.2.4 Az Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés módosításai nyomán a III. pilléres jogharmonizáció a kerethatározatokon alapult, ezek közül a következők tartalmaztak az anyagi büntetőjog harmonizációjára vonatkozó rendelkezéseket:

- az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről szóló 2000. május 29. napján elfogadott 2000/383/IB kerethatározat;[82]
- a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemről szóló 2001. május 28. napján elfogadott 2001/413/IB kerethatározat;[83]
- a pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, zár alá vételéről, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001. június 26. napján elfogadott 2001/500/IB kerethatározat;[84]
- az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló 2002. július 19. napján elfogadott 2002/629/IB számú kerethatározat;[85]
- a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002. június 13. napján elfogadott 2002/475/IB kerethatározat;[86]
- a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló 2003. július 22. napján elfogadott 2003/568/IB kerethatározat;[87]
- a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2003. december 22. napján elfogadott 2004/68/IB kerethatározat;[88]

78 HL L 333., 1998.12.9.
79 HL L 351., 1998.12.29.
80 HL L 192., 2003.7.31.
81 HL L 63., 1997.5.4.
82 HL L 329., 2001.12.14.
83 HL L 149/1., 2001.6.2.
84 HL L 182., 2001.7.5.
85 HL L 203., 2002.8.1.
86 HL L 164., 2002.06.22.
87 HL L 192., 2003.07.30.
88 HL L 13., 2004.1.20.

- az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2005. február 24. napján elfogadott 2005/222/IB kerethatározat,[89]
- a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2004. október 25. napján elfogadott 2004/757/IB kerethatározat,[90]
- a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló 2005. február 24. napján elfogadott 2005/212/IB kerethatározat.[91]

A kerethatározatok az azonos vagy hasonló témájú együttes fellépéseket hatályon kívül helyezték és azok helyébe léptek.[92] Bizonyos esetekben azonban a hatályon kívül helyezés csak az (adott kerethatározathoz képest több kérdést rendező) együttes fellépés megfelelő témájú rendelkezéseit érintette.[93]

1.2.5 Irányelvek a Lisszaboni Szerződést megelőzően

Már a Lisszaboni szerződést megelőzően is voltak törekvések az anyagi büntetőjogi harmonizáció „közösségiesítésére", azaz (legalább részben) I. pilléres jogszabályban való szabályozására. A szellemi tulajdont sértő cselekmények elleni büntetőjogi küzdelem céljából a Bizottság 2005. július 12-én egy „iker javaslatot" nyújtott be, amelyben két egymásra épülő instrumentum tervezete szerepelt. Az ilyen úgynevezett kettős szövegmechanizmusra épülő[94] „javaslat páros" alapján tehát a büntetőjog harmonizációjának bizonyos kérdései (a büntetni rendelés) az első, míg más aspektusai (a büntetési tételek minimumai), erre épülve és azt kiegészítve, harmadik pilléres instrumentumban nyertek volna szabályozást.[95]

Az Európai Unió Bírósága az I. pilléres jogalkotási jogkör „bitorlására" tekintettel megsemmisítette a környezet büntetőjogi védelméről, illetve a hajók által okozott szennyezés elleni büntetőjogi fellépésről szóló kerethatározatokat.[96] Ezek pótlására az Európai Parlament és a Tanács (mégpedig már a Lisszaboni Szerződés előtt!)

89 HL L 69., 2005.3.16.

90 HL L 335/8., 2004.11.11.

91 HL L 68., 2005.3.15.

92 A 96/443/IB együttes fellépést a 2008/913/IB kerethatározat, a 98/733/IB együttes fellépést a 2008/841/IB kerethatározat, a 98/742/IB együttes fellépést 2003/568/IB tanácsi kerethatározat. A 2002/629/IB kerethatározat 9. cikke alapján a 97/154/IB együttes fellépés az emberkereskedelemre nem alkalmazható.

93 Vö. 2001/500/IB kerethatározat 5. cikke alapján a 98/699/IB együttes fellépés 1., 3. cikke, 5. cikkének (1) és 8. cikkének (2) bekezdése.

94 COM (2005) 583 final a Bíróság által (a C-176/03. Bizottság kontra Tanács ügyben) 2005. szeptember 13-án hozott ítélet következményeiről szóló, 2005. november 23-i bizottsági közlemény. 11. pont.

95 2005/0127 (COD)., illetve 2005/0128(CNS).

96 Vö. I.1.3.4. alfejezet.

- megalkotta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008. november 19. napján elfogadott 2008/99/EK irányelvet,[97] illetve
- 2009/123/EK irányelve módosította és büntetőjogi rendelkezésekkel egészítette ki a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciókról szóló 2005/35/EK irányelvet.[98]

A környezet büntetőjog általi védelmére vonatkozó hatáskört érintő európai bírósági döntést a Bizottság úgy értelmezte, hogy más területen is az EK szerződés alapján kell kibocsátani azokat a büntetőjogi rendelkezéseket, amelyek a közösségi jog hatékony végrehajtásához szükségesek.[99] Ennek megfelelően a szellemi alkotásokra vonatkozó kerethatározat javaslatot visszavonták, a szellemi alkotásokra vonatkozó irányelvjavaslatot pedig úgy módosították, hogy a büntetési tételekre vonatkozó rendelkezések is abba kerültek át.[100] Ezt követően került sor például az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009. június 18. napján elfogadott 2009/52/EK irányelv megalkotására, amely már büntetőjogi rendelkezések megalkotására vonatkozó kötelezettséget is tartalmazott.[101]

2. A hatályos EU szabályozás

2.1 A jogforrások áttekintése

Az anyagi büntetőjog harmonizációjára vonatkozó hatályos EU szabályozás tekintetében először annak alapszerződési alapjait, majd annak másodlagos joganyagát mutatom be.

97 HL L 328., 2008.12.6. Vö. Görgényi (2011) 97–98. o.

98 HL J L 280., 2009.10.27. Vö. Görgényi (2011) 98. o.

99 A Bíróság által (a C-176/03. Bizottság kontra Tanács ügyben) 2005. szeptember 13-án hozott ítélet következményeiről szóló, 2005. november 23-i bizottsági közlemény – COM (2005) 583 végleges. 11. pont.

100 Módosított javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a szellemi tulajdonjogok érvényesítését biztosító büntetőjogi intézkedésekről. COM (2006) 168 final 2005/0127 (COD). A Módosított irányelv- javaslat indokolása alapján a joghatósággal és a büntetőeljárások összehangolását általános hatókörű (nem csak a szellemi alkotások büntetőjogi védelmére vonatkozó) tervezett instrumentum végezné el. Brüsszel, 12.7.2005 COM(2005)276 végleges 2005/0127(COD) 2005/0128(CNS) {SEC(2005)848}.

101 2009/52/EK irányelv 9–10. cikk.

2.1.1 Az elsődleges joganyag

Az EUMSz már nem a közösségi, hanem az uniós hűség elvét tartalmazza, amely szerint a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.[102]

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezek a területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács határozatban egyéb területekről állapíthatja meg, hogy azok megfelelnek az e bekezdésben meghatározott feltételeknek. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.[103]

Ezen felül, ha valamely a harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen (például környezetvédelem, idegenrendészet) az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.[104]

A szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek alapján bizonyos államokra eleve nem kötelezők a büntetőjog harmonizációjára vonatkozó irányelvek (például Dániára),[105] illetve azok elfogadásában főszabály szerint nem vesznek részt, de azok kötelező hatályát utólagosan elfogadhatják (az Egyesült Királyság és Írország).[106]

Ezen felül az anyagi büntetőjog tekintetében is érvényesül az úgynevezett vészfékeljárás.[107] Amennyiben ugyanis egy ilyen közvetlenül vagy közvetetten büntetőjogi tárgyú irányelv tervezete a Tanács valamely tagjának megítélése szerint büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, a rendes jogalkotási eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Ha viszont ugyanezen határidőn belül nem alakul ki

102 EUMSz 4. cikk (3) bek. harmadik mondat.

103 EUMSz 83. cikk (1) bek.

104 EUMSz 83. cikk (2) bek.

105 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (22.) számú jegyzőkönyv.

106 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (21.) számú jegyzőkönyv.

107 Vö. I.2.1.1. alfejezet.

egyetértés, akkor lehetőség van arra, hogy legalább kilenc tagállam úgynevezett megerősített együttműködést hozzon létre az adott irányelvtervezet alapján.[108]

A büntetőjogot érintő irányelvek – tehát a kerethatározatokkal szemben – nem feltétlenül kötelezik az EU összes tagállamát. A kimaradás (*opting out*) fenti lehetősége összefüggésben van azzal, hogy a büntetőjogi harmonizáció döntéshozatali követelményei a Lisszaboni Szerződést követően az egyhangúságtól, a „többségi" szavazás irányába mozdultak el. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés szerint elfogadott irányelv ugyanis olyan államokat is kötelezhet, amelyek – az alapító vagy csatlakozási szerződésben – csak az EU jogalkotásában való együttműködést vállalták, de az irányelvben foglalt konkrét kötelezettségeket nem kívánják elfogadni.

2.1.2 A másodlagos joganyag

Az anyagi büntetőjog harmonizációját meghatározó másodlagos joganyag tehát

- az újonnan alkotott irányelvekből, illetve
- a még hatályos irányelvekből és kerethatározatokból áll.

A Lisszaboni Szerződés alapján anyagi büntetőjog harmonizációját érintő kérdésekben is irányelveket alkotnak, nevezetesen:

- az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011. április 5. napján elfogadott 2011/36/EU számú irányelv,[109] illetve
- a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011. december 13. napján elfogadott 2011/92/EU irányelv,[110]
- az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2013. augusztus 12. napján elfogadott 2013/40/EU irányelv.[111]

Ezek az irányelvek az annak elfogadásában részt vevő tagállamok tekintetében felváltja a megfelelő kerethatározatokat.[112] Azon államok tekintetében, amelyek (például Dánia és az Egyesült Királyság) nem vettek részt pl. az emberkereskedelem elleni irányelv elfogadásában az addigi kerethatározat irányadó.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt az átmeneti rendelkezésekről szóló (36.) jegyzőkönyv alapján „az uniós intézmények, szervek és hivatalok által az Európai Unióról szóló szerződés alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmis-

108 EUMSz 83. cikk (3) bek.

109 HL L 101/1., 2011.4.15.

110 HL L 26/1., 2012.1.28.

111 HL L 218/8., 2013.8.14.

112 2011/36/EU irányelv 21. cikk, 2011/92/EU irányelv 26. cikk, 2013/40/EU irányelv 15. cikk

nek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják".[113] Továbbra is hatályosak tehát a Lisszaboni szerződés előtt elfogadott anyagi büntetőjogi kérdéseket rendező irányelvek, illetve kerethatározatok.

2.2 Az anyagi jogharmonizáció szabályozási sémája

A szakkönyv keretei között nem áll módunkban részletesen bemutatni az anyagi jogi jogharmonizáció egyes területeit, hiszen ez minden egyes témakör kapcsán legalább egy-egy külön tanulmányt igényelne.[114] Ehelyett inkább az Európai Unió keretein belül zajló jogharmonizáció sémáját mutatjuk be, az anyagi büntetőjogi kérdések, azaz bűncselekménytípusok és szankciók, szabályozásának közös vagy leggyakrabban előforduló elemeit absztrahálva. Ennek keretében számba vesszük (és az egyes instrumentumokból merített példákkal illusztráljuk), hogy milyen kérdéseket szabályoz egy anyagi büntetőjogot harmonizáló instrumentum (irányelv, kerethatározat stb.).

2.2.1 Fogalmak

Az anyagi büntetőjog harmonizációjára irányuló instrumentumok általában az érdemi rendelkezésekben használt fogalmak – önjáró vagy más joganyagra utaló – meghatározásával kezdődnek.

Önjáró meghatározásra példa az „információs rendszer" fogalma, amelybe beletartozik „minden olyan eszköz, illetve összekapcsolt vagy kapcsolódó eszközökből álló eszközcsoport, amelyek közül egy vagy több valamely program alapján automatikus adatfeldolgozást hajt végre számítógépes adatokon, valamint a működése, használata, védelme és karbantartása céljából az ezen eszköz vagy eszközcsoport által tárolt, feldolgozott, helyreállított vagy továbbított számítógépes adatokon".[115]

A más joganyagra utalások tárgya többféle norma lehet, így például

- a nemzeti jog szabálya,
- nemzetközi szerződés, illetve
- más uniós (közösségi jogi) aktus.

A nemzeti jogra utal azon definíció, amely szerint a hozzáférés vagy beavatkozás az információs rendszerbe akkor jogosulatlan, ha azt a rendszer vagy a rendszer részének tulajdonosa vagy egyéb jogosultja nem engedélyezte, vagy azt a nemzeti jogszabályok nem teszik lehetővé.[116]

113 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (36.) jegyzőkönyv 9. cikk.

114 Lásd Ligeti/Kondorosi (2008) 453–659. o.

115 2013/40/EU irányelv 1. cikk a) pont.

116 2013/40/EU irányelv 1. cikk d) pont.

A közösségi jogra utal „védett, vadon élő állat- és növényfajok" fogalma, hiszen ezek körét a büntetőjogi harmonizáció tekintetében is a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21. napján elfogadott 92/43/EGK tanácsi irányelv IV. melléklete alapján kell meghatározni.[117]

A nemzetközi egyezményekre utalva határozza meg a kábítószer fogalmát a kábítószer-kereskedelem elleni kerethatározat.[118]

Az első és a harmadik megoldást kombinálja azon definíció, amely szerint a környezet büntetőjogi védelmével kapcsolatos rendelkezések kapcsán „jogellenes"

- az EK-Szerződés értelmében elfogadott meghatározott jogszabályok,[119] illetve
- a közösségi jogszabályokat alkalmazó tagállami törvény, közigazgatási rendelet vagy tagállami illetékes hatóság által hozott határozat

megsértése.[120]

2.2.2 A kriminalizációs kötelezettség

Az instrumentumok „lelke" általában azon rendelkezés, amely – kerethatározatonként (irányelvenként) különböző terjedelmű – kriminalizációs kötelezettséget ír elő. Az emberkereskedelem elleni irányelv alapján például a tagállamoknak büntetni kell rendelni, ha „személyek kizsákmányolás céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása […] fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával" történik.[121]

A cselekménytípus meghatározása, illetve a kriminalizációs kötelezettség terjedelme kapcsán az instrumentumok a szubjektív tényállási elemekről is rendelkeznek. Általában szándékos bűncselekmények büntetni rendelését írják elő,[122] de kivételesen elrendelhetik a szándékos mellett a „súlyos gondatlanságból" elkövetett cselekmények büntetni rendelését is.[123] Speciális szubjektív tényállási elemet határoz meg a kábítószer-kereskedelem elleni kerethatározat, amikor annak alapján a prekurzorok előállítását, szállítását és forgalmazását akkor kell büntetni rendelni, ha azt „annak tudatában" követik el, hogy „azokat tiltott kábítószergyártáshoz és előállításhoz fogják felhasználni".[124]

117 2008/99/EK irányelv 2. cikk b) pont i) alpont.

118 2004/757/IB kerethatározat 1. cikk (1) bek. a) pont.

119 2008/99/EK irányelv 2. cikk a) pont i) alpont.

120 2008/99/EK irányelv 2. cikk b) pont iii) alpont.

121 2011/36/EU irányelv 2. cikk (1) bek.

122 Így pl. 2001/413/IB kerethatározat 2–4. cikk, 2004/757/IB kerethatározat 2. cikk, 2008/913/IB kerethatározat 1. cikk (1) bek.

123 2008/99/EK irányelv 3. cikk.

124 2004/757/IB kerethatározat 2. cikk (1) bek. d) pont.

Számos instrumentum esetében a kriminalizációs kötelezettség többféle magatartásra vonatkozik, így például a környezet büntetőjogi védelméről szóló irányelv egyetlen („bűncselekmények" című) rendelkezésében 9 féle tényállástípus különíthető el.[125] Vannak olyan instrumentumok is, amelyek külön címekkel rendelkező cikkekben többféle bűncselekménytípust szabályoznak, így például a terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározat,[126] a gyermekek szexuális bántalmazása elleni irányelv,[127] az információs rendszerek elleni támadásokról szóló irányelv.[128]

2.2.3 A kriminalizációs kötelezettség terjedelme és a kötelezettség alóli kivételek

A kriminalizációs kötelezettség terjedelme sok esetben olyan pontossággal van megfogalmazva, hogy az implementáció mikéntjére nézve alig hagy mérlegelést a tagállamoknak. Kivételesen azonban az instrumentum megfogalmazása olyan megengedő, hogy például minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az információs rendszerekhez való jogsértő hozzáférés legalább a súlyosabb esetekben bűncselekménynek minősüljön.[129]

Egyes instrumentumok lehetőséget adnak a tagállamoknak arra, hogy a kriminalizációs kötelezettség alól kivételt tegyenek és bizonyos cselekményeket mégse rendeljenek büntetni. Bizonyos rasszista cselekmények kapcsán „a tagállamok dönthetnek úgy, hogy kizárólag azt a cselekményt büntetik, amely a közrend megzavarására alkalmas vagy fenyegető, gyalázkodó vagy sértő jellegű".[130]

A kivételek érvényesítésére gyakran kifejezett nyilatkozat („quasi fenntartás") keretében van lehetőség. Egyes rasszista cselekmények kapcsán például a tagállam kerethatározat elfogadásakor vagy azt követően nyilatkozatot tehet arról, hogy azokat csak abban az esetben rendeli büntetni, ha az elkövető által tagadott háborús vagy emberiesség elleni bűncselekmények elkövetését az adott tagállam nemzeti bíróságának és/vagy valamely nemzetközi bíróságnak a jogerős határozata, vagy csak valamely nemzetközi bíróság jogerős határozata állapította meg.[131] A korrupció elleni kerethatározat alapján a tagállamok arról nyilatkozhatnak, hogy a kriminalizációs kötelezettséget olyan magatartásra korlátozzák, amely versenytorzulást von vagy vonhat maga után az áruk, illetve kereskedelmi szolgáltatások beszerzéséhez kapcsolódóan.[132] Az utóbbi nyilatkozat megtételére azonban csak az adott kerethatározat elfogadásakor van lehetőség, és csak az implementációs határidő lejártától számított 5 évig

125 2008/99/EK irányelv 3. cikk a-i) pont.

126 2002/475/IB kerethatározat 1–3. cikk.

127 2011/92/EU irányelv 3–6. cikk.

128 2013/40/EU irányelv 2–7. cikk.

129 2013/40/EU irányelv 2. cikk (1) bek.

130 2008/913/IB kerethatározat 1. cikk (2) bek.

131 2008/913/IB kerethatározat 1. cikk (4) bek.

132 2003/568/IB kerethatározat 2. cikk (3) bek.

marad érvényes. Ezt követően pedig a Tanács a megfelelő időben felülvizsgálja, hogy van-e lehetőség az ilyen nyilatkozatok megújítására.[133]

2.2.4 Büntethetőségi feltételek és akadályok

Az európai uniós jogharmonizáció sajátossága, hogy az instrumentumai a büntethetőségi feltételek szabályozására (pontosabban annak tilalmára) nézve is tartalmaznak rendelkezéseket. Így például a terrorizmus és a rasszizmus elleni kerethatározatok alapján a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a kerethatározatok hatálya alá tartozó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás megindítása vagy büntetőeljárási cselekmények foganatosítása – legalább akkor, ha a cselekményt a tagállam területén követték el – ne függjön a bűncselekmény sértettjének feljelentésétől vagy bejelentésétől.[134]

Az emberkereskedelem és a gyermekek elleni szexuális bűncselekmények kapcsán a tagállamoknak nemcsak azt kell biztosítaniuk, hogy a nyomozásra és büntetőeljárásra a sértett bejelentésétől vagy vádemelésétől függetlenül is sor kerül, hanem azt is, „hogy az eljárás abban az esetben is folytatódhasson, ha a sértett visszavonta a vallomását”.[135]

Az emberkereskedelem, illetve a gyermekek elleni szexuális bűncselekmények esetén a tagállamoknak olyan szabályozást kell bevezetniük, amely biztosítja, hogy a sértett nagykorúvá válását követően még kellő ideig lefolytathassák a büntetőeljárást.[136] Ezzel a tagállamokat tulajdonképpen a büntethetőségi akadályok (elévülés) szabályainak reformjára is kötelezik.

2.2.5 Kísérlet és részesség

Az irányelvek (kerethatározatok) általában az adott bűncselekménytípushoz kapcsolódó felbujtás, bűnsegély és kísérlet büntetni rendelésre is kötelezik a tagállamokat.[137] Gyakori azonban az olyan megoldás is, hogy a felbujtást és a bűnsegélyt mindig szankcionálni kell, de bizonyos kisebb súlyú cselekményeknél a kísérlet nem büntetendő,[138] vagy a büntetni rendeléstől a tagállam szabadon eltekinthet.[139] Érdekesség a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó kerethatározat, amelyben (az eredeti javaslattal[140] szemben) a kísérlet büntetni rendelése nem követelmény.[141] Ennek oka azonban az is lehet, hogy a büntetendő korrupció

133 2003/568/IB kerethatározat 2. cikk (4) bek.

134 Vö. pl. 2002/475/IB kerethatározat 10. cikk (1) bek., hasonlóan 2008/913/IB kerethatározat 8. cikk.

135 2011/36/EU irányelv 9. cikk (1) bek., 2011/92/EU irányelv 15. cikk (1) bek.

136 2011/36/EU irányelv 9. cikk (2) bek., 2011/92/EU irányelv 15. cikk (2) bek.

137 Így pl. 2011/36/EU irányelv 3. cikk.

138 Vö. pl. 2001/413/IB kerethatározat 5. cikk, 2002/475/IB kerethatározat 4. cikk (2) bek., 2008/913/IB kerethatározat 2. cikk (1) és (2) bek.

139 Vö. pl. 2004/757/IB kerethatározat 3. cikk (1)–(2) bek.

140 Vö. Initiative of the Kingdom of Denmark with a view to the adoption of Council Framework Decision on combating corruption in the private sector HL C 184., 2002.8.2. 5–7. o.

141 2003/568/IB kerethatározat 3. cikk.

kerethatározatbeli definíciója (például előnyt kér vagy ígér) már amúgy is meglehetősen előrehozza a büntetőjogi felelősséget.[142]

2.2.6 A szankciók

A nemzetközi szerződések szokásos hallgatásához[143] képest az európai uniós instrumentumok sajátossága, hogy – az EU Bíróság által megfogalmazott követelményt[144] átvéve – külön utalnak a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálás követelményére.[145] Egyes instrumentumok ezen felül azt a követelményt is megfogalmazzák, hogy a cselekmény szankcionálása olyan legyen, ami kiadatást tesz lehetővé.[146]

Az uniós jogharmonizáció igazi specifikumai a büntetési tétel maximumára vonatkozó rendelkezések, amelyekhez hasonlóak a nemzetközi egyezményekben nem találhatók.[147] Ezek alapján a tagállamoknak a cselekmény büntetési tételének maximumát nemzeti jogukban például:

- legalább egyévi,[148]
- legalább kétévi,[149]
- legalább háromévi,[150]
- legalább egy év és három év közötti,[151]
- legalább ötévi,[152]
- legalább nyolcévi,[153]
- legalább tízévi,[154] illetve
- legalább tizenöt évi[155]

szabadságvesztésként kell meghatározni.

142 2003/568/IB kerethatározat 2. cikk (1) bek.

143 Vö. II.1.1. alfejezet.

144 Vö. II.1.2.1. alfejezet.

145 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (1) bek., 2008/913/IB kerethatározat 3. cikk (1) bek., 2008/99/EK irányelv 5. cikk.

146 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (1) bek., 2001/413/IB kerethatározat 6. cikk, 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk.

147 Vö. II.1.1. alfejezet.

148 2011/92/EU irányelv 3. cikk (2) bek.

149 2011/92/EU irányelv 3. cikk (3) bek.

150 2011/92/EU irányelv 3. cikk (5) bek. i) pont II. fordulat

151 2008/913/IB kerethatározat 3. cikk (2) bek.

152 2011/92/EU irányelv 3. cikk (4) bek.

153 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (2) bek., 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (3) bek.

154 2011/92/EU irányelv 3. cikk (6) bek.

155 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (3) bek.

A büntetési tétel maximumára vonatkozó szabályok kezdetben, csak a bizonyos elkövetési magatartásokra,[156] illetve egyes bűncselekménytípusokra vonatkoztak.[157] A kriminalizációs kötelezettség többi esetkörére nézve csak a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálás általános követelménye érvényesült. A későbbiekben már olyan irányelvet is elfogadtak, amelyekben a büntetési tétel maximumára vonatkozó szabályok az adott instrumentumban definiált bűncselekménytípus összes változatára vonatkoztak.[158] A büntetési tétel felső határának minimumára vonatkozó rendelkezések azonban az ilyen instrumentumokban sem terjedtek ki a felbujtásra, bűnsegélyre .[159]

A nemzetközi szerződések szokásos hallgatásához[160] képest az uniós jogharmonizáció másik specifikuma olyan rendelkezések gyakori szerepeltetése, amelyek esetén bizonyos tényezők fennállása esetén súlyosabb szankcionálás, azaz meghatározott vagy az általában irányadónál magasabb büntetési tétel maximum alkalmazása indokolt. Az instrumentumokban az ilyen quasi minősítő körülmények olyan részletes szabályozására is van példa, amely azonos szankció kapcsán különböző súlyú minősítő körülményeket alkalmaz.[161]

Az ilyen quasi minősítő körülmények egyik része bűncselekménytípus specifikus, így például a cselekmény „nagy mennyiségű kábítószert érint".[162] Másik részük azonban több kerethatározatban is szerepel, ilyen például a bűnszervezetben elkövetés. E fogalom meghatározásánál csak annyi a különbség, hogy a korai instrumentumok[163] a 98/733/IB együttes fellépésre, a későbbiek[164] pedig a 2008/841/IB kerethatározat meghatározására utalnak. Ezen utóbbi quasi minősítő körülmény szabályozása egyébként jó példája annak is, hogy az EU instrumentumok kereszthivatkozásaik révén mindenképpen elindultak afelé, hogy az egységes büntetőjogi rendszerként viselkedjenek.

A büntetési tétel emelésre vonatkozó sajátos rendelkezést tartalmaz a terrorizmus elleni kerethatározat, amely szerint minden tagállamnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, hogy a terrorista bűncselekmények és terrorista bűncselekményekhez kapcsolódó bűncselekmények, súlyosabb szabadságvesztéssel legyenek büntetendők, mint amelyek az ilyen bűncselekményekre „különös célzat hiányában a nemzeti jog alapján kiszabhatók, kivéve, ha a kiszabható büntetések már a nemzeti jog szerinti legsúlyosabb büntetések".[165]

Az Európai Unió instrumentumai a súlyosító körülményekről szóló rendelkezéseket is tartalmaznak. Az emberkereskedelem elleni irányelv végleges szövege szerint a tagállamok annak biztosítására hozzák meg a szükséges intézkedéseket, hogy súlyosító körülménynek

156 2000/383/IB kerethatározat 6. cikk (2) bek., 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (3) bek.

157 2005/222/IB kerethatározat 6. cikk (1) és (2) bek.

158 2011/36/EU irányelv 4. cikk (1) bek.

159 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (1) bek., 2011/36/EU irányelv 4. cikk (1) bek.

160 Vö. II.1.1. alfejezet.

161 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (2) és (3) bek.

162 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (3) bek. a) pont.

163 Vö. pl. 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (3) bek.

164 Vö. pl. 2011/36/EU irányelv 4. cikk (2) bek. b) pont.

165 2002/475/IB kerethatározat 5. cikk (2) bek.

minősüljön az, ha az emberkereskedelmet hivatalos személy feladatának teljesítése során követte el.[166] A minősítő és a súlyosító körülményként való értékelés kapcsán választási lehetőséget kínál a rasszizmus elleni kerethatározat, amely alapján a tagállamoknak meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a rasszista és idegengyűlölő indítékminősítő körülménynek (*aggravating circumstance*)[167] számítson, vagy az ilyen indítékot a bíróságok a büntetések kiszabásánál figyelembe vehessék.[168]

Egyes instrumentumok a tagállamokat specifikus szankciók szabályozására is kötelezik, így például minden tagállamnak meg kell hoznia a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy lehetővé tegye a kábítószer-kereskedelem elkövetési tárgyaiként szereplő anyagok, az ezen bűncselekmények elkövetésében használt vagy abban használni kívánt eszközök, valamint az ezen bűncselekményekből befolyó bevételek elkobzását, vagy az ilyen bevételek, anyagok és eszközök értékével megegyező értékű tulajdon elkobzását.[169] A magánszektorbeli korrupció kapcsán pedig minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket, annak biztosítására, hogy a bűncselekményt meghatározott üzleti tevékenységgel kapcsolatban elkövető (természetes) személyt, – legalább akkor, ha vezető beosztást töltött be az adott üzleti tevékenységbe tartozó vállalkozásban – átmenetileg eltiltsák ezen egyedi vagy hasonló üzleti tevékenység hasonló beosztásban vagy minőségben történő folytatásától, ha a bizonyított tények arra utalnak, hogy fennáll az aktív vagy passzív korrupció általi, beosztással vagy hivatallal való visszaélés nyilvánvaló kockázata.[170]

Az európai uniós jogharmonizáció még abban a vonatkozásban is tartalmaz rendelkezést, hogy a büntetések enyhítésére kerülhet sor, ha az elkövető felhagy a kábítószer- és prekurzorkereskedelemmel kapcsolatos bűnözői tevékenységgel, és olyan információt szolgáltat a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok számára, amelyhez azok egyébként nem jutottak volna hozzá és ezáltal segítséget nyújt a hatóságoknak abban, hogy: megelőzzék vagy enyhítsék a bűncselekmény hatását, azonosítsák vagy bíróság elé állítsák a többi elkövetőt, bizonyítékot találjanak vagy további meghatározott bűncselekményt előzzenek meg.[171]

2.2.7 A szankciók jogharmonizációja bűncselekménytől függetlenül

Az Európai Unió keretein belül is elfogadtak olyan rendelkezéseket, amelyek alapján a büntetőjog harmonizációja bizonyos szankciók szabályozását önmagában – azaz az alapul szolgáló bűncselekménytől függetlenül – érinti. Az első elkobzási kerethatározat alapján a tagállamoknak szabályozniuk kellett az elkobzás azon változatát is, amelyik bűncselekményből eredő vagyon értékének megfelelő pénzösszeg megfizetésére kötelezésben áll, legalábbis azon

166 2011/36/EU irányelv 4. cikk (3) bek.

167 A hivatalos magyar szövegben szereplő „súlyosbító körülmény" kifejezés nyilvánvalóan téves. Ebben a vonatkozásban az szövegben idézett angol nyelvű verziót vettem figyelembe.

168 2008/913/IB kerethatározat 4. cikk.

169 2004/757/IB kerethatározat 4. cikk (5) bek.

170 2003/568/IB kerethatározat 4. cikk (3) bek.

171 2004/757/IB kerethatározat 5. cikk.

esetekre nézve, amikor az elkövetés bevétele nem foglalható le.[172] A bevételnek megfelelő érték megfizetésre kötelezésben álló elkobzás szabályozására azonban a tagállamok nem kötelesek, ha a bűncselekményből eredő vagyon értéke kevesebb, mint 4000 euró.[173]

2.2.8 Alapjogi klauzula

Az európai uniós jogharmonizációs instrumentumok számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek – az európai uniós jogon vagy a nemzeti alkotmányokon alapuló – alapjogi korlátok hatályát erősítik meg. Az elkobzásról szóló második kerethatározat rendelkezései például nem érintik az EUSz 6. cikkében biztosított alapvető jogok és alapvető jogelvek – ideértve különösen az ártatlanság vélelmét – tiszteletben tartásának a kötelezettségét.[174] A rasszizmus elleni kerethatározat pedig ezen felül nem kötelezi a tagállamokat arra sem, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek ellentétesek az egyesülési szabadságra és a véleménynyilvánítási szabadságra, így különösen a sajtószabadságra, illetve az egyéb médiumokon keresztüli véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó alapvető elvekkel, ahogyan azok az alkotmányos hagyományokból vagy a sajtó, illetve egyéb médiumok jogaira, kötelezettségeire és eljárási biztosítékaira irányadó, a felelősség megállapítására vagy korlátozására vonatkozó szabályokból erednek.[175]

2.2.9 A büntetendőség tilalma

Az európai uniós instrumentumok egészen különleges rendelkezései azok, amelyek azt írják elő, hogy a tagállamok bizonyos cselekmények büntetni rendelésétől (megbüntetésétől) tekintsenek el. Így a tagállamok – saját jogrendszerük alapelveivel összhangban – meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az illetékes nemzeti hatóságok jogosultak legyenek az emberkereskedelem, illetve a szexuális bántalmazás és szexuális kizsákmányolás gyermek áldozatainak a büntetőeljárás vagy a szankciók kiszabása alóli mentesítésére olyan bűncselekményekben való részvételük miatt, amelyekre annak közvetlen következményeként kényszerültek, hogy bűncselekményt követtek el velük szemben.[176]

172 2001/500/IB kerethatározat 3. cikk 1. bek. első mondat.

173 2001/500/IB kerethatározat 3. cikk 1. bek. második mondat.

174 2005/212/IB kerethatálrozat 5. cikk, 2008/913/IB kerethatározat 7. cikk (1) bek.

175 2008/913/IB kerethatározat 7. cikk (2) bek., hasonlóan a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról szóló 2008. november 28. napján elfogadott 2008/919/IB kerethatározat 2. cikk.

176 011/36/EU számú irányelv 8. cikk, 2011/92/EU irányelv 14. cikk.

2.2.10 Hatály, implementációs határidő és ellenőrzés

Az instrumentumok általában az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésük napján,[177] illetve az azt követő napon lépnek hatályba.[178] A tagállamoknak azonban csak egy évekkel későbbi (az instrumentumban naptárilag) meghatározott napig kell csak meghozniuk azokat az intézkedéseket, amelyek a kötelezettségeknek való megfeleléshez szükségesek.[179] Ezen határidő lejártával általában a tagállamok arra is kötelesek, hogy megküldjék a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak a rájuk vonatkozó kötelezettségeknek a nemzeti jogukba való átültetése céljából hozott rendelkezéseik szövegét. Az instrumentumok általában arról is rendelkeznek, hogy a Bizottság egy további határidőig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a kerethatározat végrehajtásának működéséről. Ezt követően pedig a Tanács bizonyos időn belül értékeli, hogy a tagállamok meghozták-e az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy az instrumentumnak megfeleljenek.[180]

3. Hazai implementáció

A szakkönyv jellegére tekintettel hazai jogunk tekintetében sem egy kimerítő „kataszter" megalkotására, hanem a jogharmonizáció mechanizmusának bemutatására törekedtem. Az EU instrumentumok hazai implementációját a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó vonatkozásában jelentkező kötelezettségeken keresztül mutatom be.

3.1 A jogalkotási kötelezettségek

A jogalkotási kötelezettségek teljesítése kapcsán el kell különíteni hazánk EU csatlakozása előtti és utáni időszakát.

3.1.1 A jogalkotási kötelezettségek teljesítése a csatlakozás előtt

Hazánknak már az EU csatlakozás előtt is összhangba kellett hozni büntetőjogát az egyezményekkel, együttes fellépésekkel, illetve kerethatározatokkal.

Az 1978. évi Btk. szövegébe még nem iktattak be úgynevezett jogharmonizációs klauzulát, ilyenek csak a kódexet módosító törvényekben találhatók. Ezek szövegéből és a kódexet módosító törvények indokolásából szerezhetünk információt arról, hogy a kódex mely rendelkezéseinek megalkotása vagy módosítása kötődött európai uniós instrumentumhoz.

177 2008/913/IB kerthatálrozat 13. cikk.

178 2004/757/IB kerethatározat 11. cikk.

179 2002/475/IB kerethatározat 11. cikk (1) bek., 2004/757/IB kerethatározat 9. § (1) bek., 2008/913/IB kerethatározat 10. cikk (1) bek.

180 Pl. 2002/475/IB kerethatározat 11. cikk (2) bek., 2004/757/IB kerethatározat 9. cikk (2) bek., 2008/913/IB 10. cikk (2) bek.

A jogharmonizációs jogalkotás időszakát jól szemlélteti a 2001. évi CXXI. törvény javaslatának indokolása is, amely szerint a pénzhamisítás elleni 2000/383/IB „kerethatározatban foglalt cél megvalósítása a tagállamok számára kötelező, ugyanakkor nem közvetlenül hatályos, az abban megjelölt cél végrehajtási formájának és eszközének megválasztása, azaz a jogi keret kitöltése az egyes tagállamok feladata. Ugyanakkor ez a kerethatározat a III. pilléres acquis része, így végrehajtása a csatlakozásra váró államok részére is kötelező. A kerethatározatban foglaltak mielőbbi végrehajtása azért is indokolt, mivel 2002. január 1-jével megjelennek az euró bankjegyek és pénzérmék, amelyek hamisítására a pénzhamisítás hatályos büntető törvénykönyvi tényállása aggálytalanul nem lenne alkalmazható". A kerethatározat „külön rendelkezik az euró védelméről, amely szerint a 3. cikkben meghatározott cselekményeket akkor is büntetni kell, amennyiben azokat 2002. január 1-je előtt az euró bankjegyeire vagy érméire, illetve általában még ki nem bocsátott, de forgalomba hozatalra kijelölt bankjegyre vagy érmére követik el". A 2001. évi CXXI. törvény javaslata a kerethatározat elvárásainak megfelelően a tényállást – a „forgalomban levő" szövegrész elhagyásával – úgy kívánta módosítani, hogy az alkalmazható legyen a jövőben egy meghatározott időpontban forgalomba hozatalra kerülő, azonban már korábban ismert formájú pénz, így az euró hamisítására is.[181]

Amikorra a forgalomban lévő jelző kiiktató szabályozás hazánkban hatályba lépett, akkor az (legalábbis az euró vonatkozásában) már teljesen felesleges volt. A 2000-ben elfogadott jogharmonizációs instrumentummal az európai országok „kifejezetten az eurót akarták még a forgalomba kerülése előtt védeni, így ott az ilyen rendelkezésnek volt értelme. A mi ezt előíró novellánk azonban csak 2002. április 1. napjától hatályos, amikor az euró már hónapok óta érvényes külföldi fizetőeszköz volt".[182] A jogharmonizációs kötelezettség tehát olyan esetekre teremtett büntetendőséget, ha „egyszer a jelenlegi változásokhoz hasonló bankjegyforradalom zajlik majd le, és […] védenünk kell későbbi időpontban forgalomba kerülő, de már a hamisításhoz szükséges mértékben ismert pénzt is (bár ennek igen csekély a valószínűsége)".[183]

A csalárd elkövetést egyébként a magyar jogalkotó a pénzhamisítás 1978. évi Btk. 304. § (1) bekezdés a) és b) pontjainál – a 2001. évi CXXI. törvény 63–65. §-ához fűzött indokolásból kitűnően – a forgalomba hozatali célzat (az annak során való megtévesztés) analógiájaként értelmezte. A miniszteri indokolás szerint: „az előállítás, illetve meghamisítás elkövetési magatartásoknál a tervezet továbbra is megtartja a forgalomba hozatali célzatot. Ez azonban nem áll ellentétben a 2000/383/IB kerethatározat rendelkezéseivel, mivel az a pénz csalárd előállítását vagy megváltoztatását rendeli büntetni. A pénzhamisítás esetén a csalárdság más megtévesztését kell, hogy jelentse, azaz a hamis pénz valódiként történő felhasználását, ami egyben forgalomba hozatalát jelenti. Forgalomba hozatal nélkül a csalárdság nem valósulhat meg".

181 Így pl. a 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 63-65. §-hoz fűzött indokolás.

182 Tóth (2002) 375. o.

183 Tóth (2002) 375. o.

A diszfunkcionális implementációs jogalkotás példája viszont a pénzhamisítás elősegítésének tényállása, amelyet a 2001. évi CXXI. törvény 65. §-a állapított meg. A tényállás alapján az felelt, aki pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, berendezést vagy számítógépes programot készít, megszerez, tart, átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik.[184] Az új törvényi tényállás megalkotásának indoka az volt, hogy a magyar jog megfeleljen a pénzhamisítás elleni 2000/383/IB kerethatározat 3. cikk d) pontjában szereplő előírásnak. A módosítás miniszteri indokolása szerint az 1978. évi Btk. "304. § (4) bekezdése ugyan megtartja a pénzhamisítás előkészületét, azonban bármely bűncselekmény előkészülete csak akkor állapítható meg, ha az adott személynek szándékában áll a bűncselekmény elkövetése, azaz pénzhamisítás esetén pénzt akar hamisítani. Ez az elem azonban a pénzhamisítás elleni 2000/383/IB[…] kerethatározat 3. cikkének d) pontjában foglaltak esetében hiányzik. Valóban elképzelhető, hogy az, aki a pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, számítógépes programot előállítja, megszerzi stb., annak szándéka a pénzhamisítás elkövetésére már nem terjed ki. Ebben az esetben az előkészület szabályai nem alkalmazhatók. Ezért a kerethatározatban foglaltak maradéktalan végrehajtása végett, indokolt ezeknek a cselekményeknek önálló tényállásba foglalása."[185]

A jogalkotó azonban a miniszteri indokolás alapján szerintünk sajnálatos módon félreértelmezte a pénzhamisítás elleni 2000/383/IB kerethatározatból eredő kötelezettséget. Az instrumentum 3. cikk d) pontjában szereplő magatartást csak csalárd (*fraudulent*) elkövetés esetén kell a tagállamoknak büntetni rendelni. A fentiekre tekintettel viszont részünkről érthetetlennek tartjuk, hogy a pénzhamisítás elleni 2000/383/IB kerethatározatban szereplő csalárd elkövetés elemének az 1978. évi Btk. 304/A. § megalkotása során miért nem lehetett célzat, mégpedig a pénzhamisítás elkövetésére irányuló célzat kodifikálásával eleget tenni. Ebben az esetben viszont a kerethatározatból eredő kötelezettség teljesítése ebben a vonatkozásban külön jogalkotást nem is igényelt volna, hiszen az ilyen célzatos cselekmények hazai jogunkban a pénzhamisítás előkészületének minősülnek. A helyes értelmezéssel ráadásul elkerülhető lett volna egy olyan tényállás megalkotása is, amely a célzat (vagy annak hiányában legalább háttérjogszabályra utalás) hiányában a jogbiztonság követelményeivel ellentétes.

A 2003. évi CXXX. törvény 69. §-a alapján újonnan megállapított szövegű és című tényállás („Jogellenes tartózkodás elősegítése") alapján két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, „aki olyan külföldinek, aki nem rendelkezik az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárságával, az Európai Unió tagállamainak területén való jogellenes tartózkodásához vagyoni haszonszerzés végett segítséget nyújt".[186] Az új szabályozás „jogharmonizációs kötelezettséget teljesített, amikor a jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése tényállásának alkalmazhatóságát kiterjesztette az Európai Unió tagállamainak területére. Az Európai Unió Tanácsának az illegális belépés, átutazás és tartózkodás elősegítésének meghatározásáról szóló 2002/90/EC irányelve, valamint a Tanács 2002. november 28. napján elfogadott 2002/946/

184 1978.évi Btk. 304/A. §. Hatályos 2002. április hó 1. napjától.

185 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 65. §-ához fűzött indokolás.

186 1978. évi Btk. 214/A. § (1) bek. Hatályos 2004. május 1. napjától.

IB az illegális belépés, átutazás és tartózkodás elősegítésének érdekében a büntetőjogi szabályozás szigorításáról szóló kerethatározata ugyanis a tagállamok belső jogi szabályozásával szemben követelményként határozza meg, hogy a nem uniós állampolgár külföldinek, bármely tagállam területén való jogellenes tartózkodáshoz nyújtott segítséget valamennyi tagállamban büntetendővé kell nyilvánítani". A korábbi hazai szabályozás alapján ugyanis csak az volt büntetendő, „aki külföldinek a Magyar Köztársaság területén való jogellenes tartózkodásához vagyoni haszonszerzés végett segítséget nyújt".[187] A módosítás hatályba lépését a jogalkotó az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépéséhez kötötte. Így az végül 2004. május 1. napján lépett hatályba, ami megelőzte az instrumentum implementációjára a tagállamoknak rendelkezésre álló határidő lejártát (2004. december 5. napját).

3.1.2 Jogalkotási kötelezettségek teljesítése tagállamként

2004. május 1. napjától a büntetőjogi tárgyú egyezmények (együttes fellépések és kerethatározatok, irányelvek) már az Európai Unió tagállamaként kötelezik Magyarországot. Arról azonban továbbra is a módosító törvények[188] jogharmonizációs rendelkezései és indokolása alapján tudhatunk, hogy az 1978. évi Btk. egy adott rendelkezése mögött az Európai Unió jogának való megfelelés igénye áll.

A csatlakozás előtti jogharmonizációra figyelemmel a korábbi instrumentumok közül ebben az időszakban azok indukáltak külön jogalkotást, amelyeknek hazánk valamilyen okból (mert például végrehajtásuk határideje 2004. május 1. napját követően járt le) még nem tett eleget.

A gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2004/68/IB kerethatározat alapján büntetni kellett rendelni azt, aki fizetségképpen pénzt vagy egyéb díjazást vagy ellenértéket nyújt tizennyolcadik életévét be nem töltött személy által folytatott szexuális tevékenységért.[189] Erre figyelemmel a 2007. évi XXVII. törvény 7. §-a egészítette ki a megrontás szabályozását olyan új §-sal, amely alapján büntetendő „aki tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel ellenszolgáltatás fejében közösül vagy fajtalankodik".[190] A 2004/68/IB kerethatározat következtében szankcionálni kellett azt is, aki kisebb személyi kör (tehát akár egy, akár több személy) részére tette hozzáférhetővé a tiltott pornográf felvételt.[191] A 2007. évi XXVIII. törvény 8. §-a módosította a tiltott pornográf felvétellel visszaélés törvényi tényállását is, büntetni rendelve azt is, aki „tizennyolcadik életévét be nem töltött személyről vagy személyekről pornográf felvételt […] hozzáférhetővé tesz".[192]

187 1978. évi IV. törvény 214/A. §, beiktatta 2001. évi CXXI. törvény 25. §-a, hatályos 2002. április 1. napjától.

188 Pl. 2007. évi XXVII. törvény 90. § (1) bek., 2011. évi CL. törvény 94. § (1) bek.

189 2004/68/IB kerethatározat 2. cikk *c)* pont (ii) alpont.

190 1978. évi Btk. 202/A. §.

191 Vö. 2007. évi XXVII. törvény javaslatának 8. §-hoz fűzött indokolás.

192 1978. évi Btk. 204. § (2) bek.

Addig ugyanis a magyar jogban csak az volt büntetendő, aki pornográf jellegű felvételt a nagy nyilvánosság számára tett hozzáférhetővé.[193] A jogharmonizációs kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidőt azonban a jogalkotó a fenti esetekben nem tartotta be, hiszen a fenti kerethatározatnak 2006. január 20. napjáig kellett eleget tenni, míg az annak megfelelő magyar tényállások csak 2007. június 1. napjától hatályosak.[194]

A harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása elnevezésű bűncselekményt a 2011. évi CL. törvény 9. §-a iktatta be az 1978. évi Btk. 214/B. §-ába. A tényállás megalkotásának indoka az Európai Parlament és a Tanács által 2009. június 18-án elfogadott, az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelve volt. Ez arra kötelezi a tagállamokat, hogy súlyos – az irányelvben konkrétan meghatározott – esetekben büntetőjogi szankciókat írjanak elő a nemzeti jogszabályaikban. Erre figyelemmel vált szükségessé a Btk. módosítása, hiszen a korábban hatályos büntetőjogi szabályok nem rendelkeztek az irányelvben meghatározott büntetendő magatartások köréről.[195] Itt is kiemelésre érdemes, hogy az irányelv átültetésének határideje 2011. július 20. napja volt, míg a vonatkozó tényállás csak 2012. január 1. napjától hatályos.

A magyar jogalkotónak a magánszektorban elkövetett vesztegetésre vonatkozó kerethatározat alapján 2005. július 5. napjáig kötelessége lett volna a külföldi gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés büntetni rendelése. Ennek a kötelezettségnek azonban a magyar jog csak akkor tett eleget, amikor a külföldi gazdálkodó szervezet dolgozója vagy tagja által elkövetett (úgynevezett passzív) vesztegetésre vonatkozó büntető rendelkezést a 2011. évi CL. törvény 14. §-a iktatta be az 1978. évi Btk. 258/C. § (3) bekezdésébe.[196] A módosítás indokolása azonban érdekes módon nem a kerethatározatra, hanem csak a korrupció elleni ET egyezményhez tett fenntartás visszavonására hivatkozik.

Az új Btk. már kifejezett jogharmonizációs klauzulát tartalmaz.[197] Ennek alapján például a 2011/92/EU irányelvből eredő jogharmonizációs kötelezettség teljesítésére vezethető vissza azon rendelkezés, amely alapján meghatározott bűncselekmények „esetében – ha a bűncselekmény elkövetésekor a sértett a tizennyolcadik életévét még nem töltötte be, és a bűncselekmény büntethetősége huszonharmadik életévének betöltése előtt elévülne – az elévülési idő meghosszabbodik e személy huszonharmadik életévének betöltéséig, vagy addig az időpontig, amikor a huszonharmadik életévét betöltötte volna". A rendelkezés hatóköre azonban jóval tágabb, mint amit a jogharmonizációs kötelezettség előír, hiszen vonatkozik például a háromévi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő szándékos súlyos testi sértésre, az emberrablásra, a személyi szabadság megsértésére, illetve bármely nemi élet szabadsága és nemi erkölcs elleni bűncselekményre is.[198]

193 1978. évi Btk. 195/A. §-ának (3) bek.

194 2007. évi XXVII. törvény 8. § (1) bek.

195 Vö. a 2011. évi CL. törvény javaslatának 9. §-ához fűzött indokolás.

196 Hatályos 2012. január 1. napjától.

197 Btk. 465. § (1) bek.

198 Btk. 26. § (2) bek.

Bizonyos esetekben azonban továbbra sem a jogharmonizációs klauzulából, hanem csak a Btk. javaslatának indokolásából tudjuk meg, hogy a rendelkezés mögött európai uniós kötelezettség teljesítése áll. A 2011/93/EU irányelvre vezethető vissza az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele intézkedés beiktatása,[199] illetve a foglalkozástól eltiltás azon esetkörének bevezetése,[200] amely alapján a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény elkövetője, ha a bűncselekményt tizennyolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követte el, eltiltható bármely olyan foglalkozás gyakorlásától vagy egyéb tevékenységtől, amelynek keretében tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását, gyógykezelését végzi, illetve ilyen személlyel egyéb hatalmi vagy befolyási viszonyban áll.[201]

3.1.3 Elmaradás a jogalkotási kötelezettségtől

Hazai jogunk bizonyos kérdéseknél még mindig nem teljesítette mindenben az európai uniós jogharmonizációs instrumentumokból eredő kötelezettségeket. A Btk. 203. § (2) bekezdése alapján csak az büntetendő, aki tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel való szexuális cselekményért ellenszolgáltatást nyújt. Ha tehát valaki szexuális cselekményt végez, amire a passzív alanyt az ellenszolgáltatás hamis ígéretével veszik rá, befejezett bűncselekmény tetteseként nem felel, szándék hiányában pedig még kísérletért sem.[202] Ha pedig szexuális cselekményt végez, amiért más nyújtott előre ellenszolgáltatást, akkor részesként sem felel, ha az ellenszolgáltatás nyújtásáról (a szexuális cselekmény előtt) nem szerez tudomást.[203] Ezzel szemben a 2011/92/EU irányelv alapján 2013. december 18-ig[204] teljesítendő jogharmonizációs kötelezettség a szexuális cselekményt ténylegesen megvalósító személy büntetni rendelésére vonatkozik. Büntetni kell rendelni ugyanis a gyermekkel azaz bármely 18 évesnél fiatalabb személlyel folytatott szexuális tevékenységet, amennyiben gyermekprostitúció valósul meg.[205] Gyermekprostitúció pedig gyermek felhasználása szexuális cselekményekre, ahol például pénzt vagy egyéb díjazást adnak vagy ígérnek azért cserébe, hogy a gyermek szexuális tevékenységben vesz részt, függetlenül attól, hogy azt a gyermek vagy harmadik személy számára adják vagy ígérik.[206]

199 Btk. 77. §

200 Btk. 52. § (3) bek.

201 Btk. 52. (3) bek.

202 Szomora (2013) 424. o.

203 Szomora (2013) 424. o.

204 2011/92/EU irányelv 27. cikk (1) bek.

205 2011/92/EU irányelv 4. cikk (7) bek.

206 2011/93/EU irányelv 2. cikk d) pont.

3.2 A hazai jogalkalmazók kötelezettségei

3.2.1 Az uniós instrumentummal harmonikus értelmezés

A tagállamok nemzeti bíróságai kötelesek az anyagi büntetőtörvényt az európai uniós joggal harmonikusan értelmezni. A Pupino ügyben hozott ítélet ezt ugyan egy eljárásjogi tárgyú kerethatározat kapcsán mondta ki,[207] de érvelése az anyagi büntetőjogot harmonizáló kerethatározatok, illetve irányelvek vonatkozásában is irányadó.

A kerethatározattal harmonikus értelmezés kötelezettségének – az EU Bírósága által is elismert – feltétlen korlátja a *contra legem* interpretáció tilalma. Az európai uniós joggal harmonikus értelmezés során kizárólag az irányelvre hivatkozva nem lehet büntetőjogi felelősséget alapítani.[208]

Így például a külföldi gazdálkodó szervezetek vezetői vagy dolgozói által elkövetett passzív vesztegetés 2012. január 1. napja előtt nem képezett bűncselekményt. A gazdálkodó szervezet „hazai vonatkozású" tényállásban[209] szereplő taxatív felsorolásra épülő[210] fogalmát ugyanis nem lehetett úgy „értelmezni", hogy az külföldi jogalanyokra is kiterjedjen. Ezt egyenesen kizárta az 1978. évi Btk. azon megoldása, amely más esetekben kifejezetten elkülönítette a külföldi és hazai gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos korrupciós tényállásokat.[211]

Ehhez hasonlóan a gyermekprostitúció kihasználásának tényállását nem lehet – kerethatározattal harmonikus „értelmezés" ürügyén – kiterjeszteni azokra, akik tizennyolc éven aluli személlyel úgy végeznek szexuális cselekményt, hogy arra a passzív alanyt az ellenszolgáltatás hamis ígéretével veszik rá, illetve amiért más nyújtott előre ellenszolgáltatást, de arról (a szexuális cselekmény előtt) nem szereztek tudomást. Akkor sem, ha ezeket a cselekményeket a magyar jogalkotónak a 2011/92/EU irányelv alapján 2013. december 18-ig büntetni kellett volna rendelnie.[212]

3.2.2 Előzetes döntéshozatal kezdeményezése magyar bíróság által

A büntetőbíróság az eljárást hivatalból vagy indítványra felfüggeszti, ha az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi. E határozatban meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Unió Bírósága előzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és az érintett magyar

207 C-105/03. Maria Pupino elleni büntetőeljárás ügyében 2005. június 16. napján hozott ítélet [EBHT 2005., I-5285. o.]. Vö. Jogeset III.

208 C-105/03. Maria Pupino elleni büntetőeljárás ügyében 2005. június 16. napján hozott ítélet [EBHT 2005., I-5285. o.]. 47. bek. vö. Karsai 2009, 1689. o.

209 1978. évi Btk. 251. §.

210 1978. évi Btk. 137. § 17. pont. Hatályos 2000. március 1. napjától 2009. augusztus 9. napjáig.

211 Hollán (2013) 85. o.

212 Szomora (2013) 424. o.

jogszabályokat. A határozatot az Európai Unió Bíróságának, továbbá tájékoztatásul az igazságügyért felelős miniszternek is megküldi.[213]

A Jogeset IIα. alapjául szolgáló ügyben az Európai Unió Bírósága úgy döntött nincs hatásköre a kérdés megválaszolására, mivel az ügy semmilyen módon nem kapcsolódik az alapító szerződések rendelkezéseinek hatálya alá tartozó egyik helyzethez sem. A magyar szabályozás az alapügyre alkalmazva nem tartozott a közösségi jog keretei közé.[214]

A Jogeset IIβ. ügyben az Európai Unió Bírósága álláspontom szerint érdemben vizsgálta volna a kérdést, hiszen az ügy közösségi alapszabadságot (az áruk szabad áramlását) érinti. Az Európai Unió Bírósága azonban még ebben az esetben sem a szabadság, a biztonság és a jog térségével kapcsolatos uniós jogot értelmezte volna, hanem más (korábbi közösségi) szakpolitika joganyagát.

4. Várható fejlemények, javaslatok (munkaanyagok)

A jogharmonizáció az anyagi büntetőjogot érintően is folytatódik, ami

- további kerethatározatok irányelvekkel történő felváltását, illetve
- az európai uniós szabályozás új területekre való kiterjesztését

jelenti.

A további kerethatározatok irányelvekkel történő felváltása körében lásd

- a Bizottság javaslatát az Európai Parlament és a Tanács irányelvére a bűncselekményekből származó jövedelemnek az Európai Unión belüli befagyasztásáról és elkobzásáról, ami az irányelv elfogadásában részt vevő tagállamok tekintetében felváltaná a vonatkozó együttes fellépést, illetve a két kerethatározat egyes rendelkezéseit,[215] valamint
- a Bizottság javaslatát az Európai Parlament és a Tanács irányelvére az euró és más valuták hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.[216]

Az európai uniós szabályozás további területekre való kiterjesztésére pedig lásd a Bizottság javaslatát az Európai Parlament és a Tanács irányelvére a bennfentes kereskedelem és a piaci manipuláció büntetőjogi szankcióiról.[217]

213 Be. 266. § (1) bek. c) pont.

214 C-328/04. Vajnai Attila elleni büntetőeljárás ügyében 2005. október 6. napján hozott végzés [EBHT 2005., I-8577. o.] 7. és 14. pont.

215 COM (2012) 85 final.

216 COM (2013) 42 final.

217 COM (2011) 654 final.

Külön említést érdemel az Európai Bizottság javaslata az Európai Parlament és a Tanács irányelvére az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről,[218] amelynek jogalapja azonban nem az EUMSz 83., hanem 325. cikke.[219]

5. Értékelés és jövőkép

5.1 Értékelés

A büntetőjogi tényállások és büntetési tételeik harmonizációja nem öncél, hanem azt gyakorlati indokok hívták létre.[220] Ezek közül a következő tényezőket kell kiemelni:[221]

- A büntetőjogi tényállások és büntetési tételeik harmonizációjának egyik célja az úgynevezett (elkövető oldali) *forum shopping* megakadályozása. A bűnelkövetők ugyanis hajlamosak a különböző büntetőjogi szabályozású tagállamok közül azt az országot választani az elkövetésre vagy búvóhelyül, ahol a büntetőeljárás esélye a legcsekélyebb, illetve ahol a cselekményüket a legenyhébb büntetés fenyegeti.
- A jogharmonizáció hozzájárulhat az igazságügyi- és bűnüldöző hatóságok egymásba vetett bizalmának erősítéséhez is, ami viszont nélkülözhetetlen a kölcsönös elismerés elvén alapuló együttműködés hatékony működéséhez.
- A harmonizált tényállások sok esetben az uniós szakpolitikák (így például a környezetvédelem vagy az illegális foglalkoztatás elleni harc) végrehajtását biztosítják.
- A jogharmonizációra kötelező uniós instrumentumok védelmet biztosíthatnak szupranacionális jogi tárgyaknak, mint például az uniós költségvetés, amelyek biztosítására a tagállamok esetleg maguktól nem is vennék igénybe a büntetőjog eszközrendszerét.

A büntető anyagi jog Európai Unió keretében zajló harmonizációjának szükségessége nehezen megkérdőjelezhető, de számos megoldandó kérdést is felvet.[222] Ezek közül ebben a szakkönyvben

- a részleges harmonizáció hátulütőivel,
- a kriminálpolitikai koherencia hiányával, illetve
- a jogbiztonság sérelmével

foglalkozunk.

218 COM (2012) 363 final.

219 Vö. I.2.1.4. alfejezet.

220 Ligeti (2008) 23. o.

221 COM (2011) 573 final 5. o., Vogel (2011) 5–6. o., Ligeti (2008) 24. o.

222 A kritkák összegzésére lásd Vogel (2011) 6–7. o., Nagy (2002) 6–7. o.

A büntető anyagi jog harmonizációja egyelőre lényegében a különös rész egyes tényállásait érinti.[223] Amennyiben viszont ezt nem követi a kapcsolódó általános részi szabályok (kísérlet, felbujtás) egységesítése, akkor az egyes bűncselekmények büntetendőségét érintő különbségek valójában fennmaradnak a nemzeti jogok között. Még a teljesen egységes anyagi büntetőjogi szabályok sem biztosítanák azonban feltétlenül az egységes jogalkalmazást. A tagállamokban eltérő mértékben érvényesülő bírói önállóság és az egyes büntetendő cselekményekről alkotott különböző társadalmi felfogás ugyanis ilyenkor is eltérő büntetéskiszabáshoz vezethet.[224]

Az európai intézmények jogalkotása nem minden esetben alapul koherens kriminálpolitikai elképzelésen. Az egyes aktusok közötti úgynevezett horizontális koherencia hiányát mutatja, hogy az Európai Unió jogi aktusai révén a büntetési tétel felső határának minimuma ugyanúgy nyolc év[225], ha az emberkereskedelem a sértett életét szándékosan vagy gondatlanul veszélyeztette,[226] illetve amikor valaki bármekkora mennyiségű vagy értékű pénzt hamisít (meghamisít)[227]. Ezen felül az európai uniós normák az implementációjuk során is okozhatnak a belső büntetőjogban értékellentmondásokat, ami pedig az úgynevezett vertikális koherencia követelménye fényében aggályos. Ennek leggyakoribb példája, hogy a büntetési tételek felső határának előírt legkisebb mértéke a nemzeti jogban rendszeridegen büntetési tételeket eredményez.[228]

A jogbiztonság tekintetében a jogirodalom általában a bizonytalan fogalmak használatát és bizonytalanul meghatározott jogi tárgyak védelmét kifogásolja.[229] A jogharmonizációs instrumentumoknak jellegükből adódóan ugyan nem kell annyira meghatározottnak lenniük, mint a nemzeti büntetőjog tényállásainak. A törvényi meghatározottság elvét azonban a közösségi jog általános jogelveként és a jogállami büntetőjog elemi jelentőségű alappilléreként az európai uniós jogforrásoknál is érvényesíteni kell. Sőt minél korlátozottabb a tagállami mérlegelési játéktér az adott norma beillesztése során, annál erőteljesebben kell magában az európai jogforrásban érvényesíteni a határozottsági követelményeket. Amennyiben az európai normatív aktus a tagállamok büntetőjogi rendelkezéseinek egységesítését („teljes harmonizációját") irányozza elő, a büntetőjogi tényállás szabályozási szintjéhez hasonlóan kell biztosítania a határozottság követelményét.[230]

Az igazi veszélyt ugyanis nem önmagában a jogharmonizációs instrumentumok határozatlan fogalomhasználata jelenti, hanem annak beszivárgása a nemzeti büntetőjogokba. Így például az emberkereskedelem egyes elkövetési módjai tekintetében az osztrák jogirodalom komoly kritikaként fogalmazza meg, hogy a jogharmonizációs instrumentumok igen általá-

223 II.2.2.2. alfejezet, de lásd II.2.2.7. alfejezetet is.

224 Zieschang (2004) 246-247. o.

225 Asp et. al. (2009) 715. o.

226 2002/629/IB számú kerethatározat 3. cikk (2) bek. a) pont.

227 2000/383/IB kerethatálrozat 6. cikk (2) bek.

228 Asp et. al. (2009) 715. o.

229 Vogel (2011) 7. o.

230 Asp et. al. (2009) 708. o. Magyarul Karsai (2012) 9-18. o.

nos megfogalmazására támaszkodva a tényállás pontatlan fogalmakkal dolgozik . Még akkor is, ha a törvényhozási anyagok megkísérlik (például a védett jogi tárgyra tekintettel) a nemzetközi instrumentumokból eredő tényállási elemek konkretizálását.[231]

5.2 Jövőkép

Az anyagi jogi jogharmonizáció feltehetően további területekre is kiterjed,[232] ami elsősorban az EUMSz 83. § (2) bekezdésében biztosított explicit és rendkívül rugalmasan értelmezhető jogalapnak köszönhető. Ebben a vonatkozásban egy olyan szabályozási konstrukció elterjedése is várható, amelyben az igazgatási és a büntetőjogi normák harmonizációját célzó rendelkezések egyazon instrumentumban (egymásra épülve) jelennek meg[233] („jogharmonizációs Nebenstrafrecht").

Azt azonban ma még nem lehet előre látni, hogy az uniós jog úthengere megáll-e a büntetőjogi jogharmonizációra vonatkozó szabályoknál, vagy továbbhalad a közvetlenül hatályos büntető rendelkezések megalkotása felé vezető úton. Egy ilyen közvetlenül hatályos európai büntetőjog későbbi megteremtésénél azonban mindenképpen fontos építőkockákat (sőt alapköveket) képeznek majd azok a tapasztalatok, amelyeket a tagállamok büntetőjogaik fokozatos közelítése során szereztek.[234]

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

EKSz
EUMSz
A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (36.) jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről

A pénzügyi rendszer pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 1991. június 10. napján elfogadott 91/308/EGK irányelv. HL L 166., 1991.06. 28. (hk.)

A bennfentes kereskedelemről és a piaci manipulációról (piaci visszaélés) szóló 2003. január 28. napján elfogadott 2003/6/EK irányelv. HL L 96., 2003.4.12.

A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005. október 26. napján elfogadott 2005/60/EK irányelv. HL L 309., 2005.11. 25.

231 Reiter (2008) 115. o.

232 Udvarhelyi (2013) 312. o.

233 2009/52/EK irányelv.

234 Udvarhelyi (2013) 315. o.

A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008. november 19. napján elfogadott 2008/99/EK irányelv, HL L 328., 2008.12.6.
A hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciókról szóló 2005/35/EK irányelve módosításáról szóló 2009. október 21. napján elfogadott 2009/123/EK irányelv. HL L 280., 2009.10.27.
Az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011. április 5. napján elfogadott 2011/36/EU számú irányelv. HL L 101/1., 2011.4.15.
A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011. december 13. napján elfogadott 2011/92/EU irányelv. HL L 26/1., 2012.1.28.
Az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2013. augusztus 12. napján elfogadott 2013/40/EU irányelv. HL L 218/8., 2013.8.14.
Az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről szóló 2000. május 29. napján elfogadott 2000/383/IB kerethatározat. HL L 329., 2001.12.14.
A nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemről szóló 2001. május 28. napján elfogadott 2001/413/IB kerethatározat. HL L 149/1., 2001.6.2.
A pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, zár alá vételéről, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001. június 26. napján elfogadott 2001/500/IB kerethatározat. HL L 182., 2001.7.5.
Az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló 2002. július 19. napján elfogadott 2002/629/IB számú kerethatározat, HL L 203., 2002.8.1.
A terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002. június 13. napján elfogadott 2002/475/IB kerethatározat, HL L 164., 2002.06. 22.
A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003. július 22. napján elfogadott 2003/568/IB kerethatározat, HL L 192., 2003.07.30.
A gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2003. december 22. napján elfogadott 2004/68/IB kerethatározat. HL L 13., 20041.20.
A tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2004. október 25. napján elfogadott 2004/757/IB kerethatározat. HL L 335/8., 2004.11.11.
Az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2005. február 24. napján elfogadott 2005/222/IB kerethatározat. HL L 69., 2005.3.16.
A bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló 2005. február 24. napján elfogadott 2005/212/IB kerethatározat. HL L 68, 15/03/2005.

COM (2005) 583 final
COM (2012) 85 final
COM (2013) 42 final
COM (2011) 654 final
COM (2012) 363 final

COM (2011) 573 final

A fehérkereskedés elleni egyezmény. *Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches*. Paris, 4 mai 1910.

A pénzhamísítás elleni egyezmény. *International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency*. Geneva, 20 April 1929.

A kábítószerekről szóló egységes egyezmény. *Single Convention on Narcotic Drugs*. New-York, 30 March 1961.

A pszichotrop anyagokról szóló egyezmény. *Convention on Psychotropic Substances*. Vienna, 21 February 1971.

Az elkobzásról szóló első ET egyezmény 36. cikk 1. bek. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*. Strasbourg, 8 September 1990.

Az embercsempészés elleni jegyzőkönyv 5. cikk. *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the Convention against Transnational Organised Crime*. New York, 12 December 2000.

1978. évi Btk.
2001. évi CXXI. törvény
2007. évi XXVII. törvény
2011. évi CL. törvény
Btk.

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Asp Petter et. al. (2009) A Manifesto on European Criminal Policy – European Criminal Policy Initiative *Zeitschrift* für Internationale Strafrechtsdogmatik, 2009/12. 707–716. o. http://www.zis-online.com./dat/artikel/2009_12_383.pdf.

Császár Mátyás (2011) „A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után" *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2011/3. 29–73. o.

Farkas Ákos (2011) „Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére" Miskolci Jogi Szemle, 2011/02. 62–77. o.

Görgényi Ilona (2011) „A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben" Miskolci Jogi Szemle, 6. évfolyam (2011) különszám. 94–105. o.

Hollán Miklós (2014) „Nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetés a közszférán túl" Állam- és Jogtudomány, LIV. évf. (2014) 1. sz. 55–90. o.

Karsai Krisztina (2012) „Az Európai kriminálpolitika kiáltványa. Az európai kriminálpolitika megszületése" *Európai Jog*, 2012/3., 9–18. o.

Ligeti Katalin (2008) „Bevezetés" In: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc–Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 21–29. o.

Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól *Európai Jog*, 2002/4. 3–8. o.

Reiter, Stephanie (2008) *Europäische Union und österreichisches Strafrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der Delikte gegen Menschenhandel und Schlepperei*. „Neue Juristische Monografien Bd. 45" Neue Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, 2008.

Szomora Zsolt: „203. §". In: *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz* (szerk.: Karsai Krisztina). Complex. Budapest, 2013. 423–425. o.

Tóth Mihály (2002) *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002.

Udvarhelyi Bence (2013) „Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban" *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXI. (2013) 295–315. o.

Vogel, Joachim (2011) „Art 83" In: *Das Recht der Europäischen Union*: EUV/AEUV. Loseblattausgabe (hrsg.: Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin). 43. Ergänzungslieferung. Beck, München, 2011. 6–7. o.

Wiener A. Imre (1999) „Büntetőpolitika – büntetőjog (jogszabálytan)" In: *Büntetendőség, büntethetőség*. Büntetőjogi tanulmányok. Átdolgozott kiadás (szerk.: Wiener A. Imre). „Jog és Jogtudomány 13." KJK–MTA Állam és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1999. 9–80. o.

Zieschang, Frank (2004) A büntetőjog európaizálódásának esélyei és kockázatai (ford.: Jacsó Judit) In: *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére* (szerk.: Lévay Miklós–Kígyóssy Katinka), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 246–247. o.

III. FEJEZET
A büntető eljárásjog harmonizációja

Fantoly Zsanett

Jogeset III. (Pupino ügy) Olaszországban büntetőeljárás indult Maria Pupino ellen, akit egyrészt azzal gyanúsítottak, hogy a cselekmény időpontjában ötödik életévüket be nem töltött növendékeit rendszeresen megverte, nyugtató beadásával és szájuk ragtapasszal való leragasztásával fenyegette, és az illemhelyre való kimenetelben akadályozta meg őket.

A jogi probléma a sértettek kihallgatásával kapcsolatosan merült fel. A nemzeti jog úgy rendelkezett, hogy tizenhatodik életévüket be nem töltött kiskorú sérelmére elkövetett, nemi erkölcs elleni bűncselekmények esetén, a bizonyítás-felvétel korábban, már a nyomozás során elvégezhető. Ebben az esetben anélkül, hogy a tárgyaláson a tanúvallomás megismétlésére sor kerülne, a nyomozási szakban tett vallomás teljes értékű bizonyítékként felhasználható.

Az ügyész indítványozta az ügy sértettjeinek, konkrétan nyolc gyereknek a kihallgatását már, a tárgyalás előtti szakaszban, különleges eljárás keretében. Ennek indoka volt a gyermekek rendkívül fiatal kora, valamint az a körülmény, hogy a pszichológiai elfojtási folyamat miatt nem halasztható a kihallgatás a tárgyalásig. M. Pupino az ügyész ezen kihallgatásokra vonatkozó indítványát ellenezte, mivel szerinte ez nem tartozik az olasz törvényekben meghatározott esetek hatálya alá, hiszen ott nemi erkölcs elleni bűncselekményekről van szó csupán, márpedig jelen ügyben nemi erkölcs elleni bűncselekmény egyáltalán nem történt.

Az alapügyben eljáró bíróság így az Európai Bírósághoz fordult. Álláspontja szerint az olasz törvények alapján el kell utasítani az ügyész indítványát, de kérdésként merült fel, hogy ezen olasz rendelkezések összeegyeztethetőek-e a fent említett kerethatározattal, amelynek értelmében: „minden tagállam biztosítja, hogy a különösen veszélyeztetettek, akiket meg kell védeni a nyilvános bírósági tárgyaláson való tanúskodás következményeitől, jogosultak legyenek a bíróság határozata alapján az adott állam jogrendje alapvető elveivel összeegyeztethető, bármely alkalmas eszköz igénybevételével olyan feltételek mellett vallomást tenni, amelyekkel a fenti cél elérhető". Kérdéses volt, hogy az ügyben szereplő kiskorúak tekinthetőek-e az irányelv szerinti különösen veszélyeztetett sértettnek, és az olasz jogszabályok nem korlátozzák-e szükségtelenül a kerethatározat rendelkezéseit, amikor kifejezetten csak a nemi vagy nemi jellegű bűncselekmények esetén adtak lehetőséget a tárgyaláson kívüli kihallgatásra? A jogeset alapjául szolgáló ügy további fejleményeit lásd a szakkönyv III.1.3.2. alfejezetében.

1. Közösségi jogi előzmények, nemzetközi szerződések, illetve EU szabályozástörténet

1.1 Közösségi jogban

A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésével kapcsolatos nemzeti szabályozásokra is kihatással volt az EK-Szerződésnek a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó rendelkezése. Az Európai Közösségek Bíróságának a Cowan ügyben hozott ítélete szerint ugyanis amennyiben a közösségi jog biztosítja a természetes személy javára egy másik tagállamba való átjárás szabadságát és a szolgáltatások igénybevételének jogát, úgy a szóban forgó tagállamban az adott személyt bűncselekmény áldozataként is ugyanolyan kártérítés illeti meg, mint a fogadó állam állampolgárát.[235]

A bűncselekmények áldozatainak kompenzációjáról szóló 2004. április 29. napján elfogadott 2004/80/EK irányelv szerint 2006. január 1-jétől az unió tagállamainak valamennyi uniós polgár számára biztosítaniuk kell az állami kárenyhítést, ha az áldozat az adott tagállam területén válik szándékos és erőszakos bűncselekmények áldozatává. A közösségi szabályozás alapvetően nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy az állami kárenyhítésre vonatkozó rendszerüket a saját jogi hagyományaiknak és társadalmi-politikai megfontolásaiknak megfelelően alakítsák ki. Garantálniuk kell ugyanakkor azt, hogy az az áldozat, aki egy másik tagállamban indít kárenyhítési eljárást, egyenlő elbánásban részesüljön az eljárást lefolytató államában lakóhellyel rendelkezőkkel; illetve, hogy azok a nehézségek, amelyek az ügy határokon átnyúló jellegéből adódnak, ne akadályozzák a kárenyhítési eljárást.

1.2 A Schengeni Végrehajtási Egyezmény

Az SVE 54. cikke alapján az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.

1.3 EU szabályozástörténet

1.3.1 A Maastrichti Szerződés

A Maastrichti Szerződés alapján elfogadható instrumentumok alapján elvileg lehetőség lett volna kifejezetten a büntető eljárásjogi tárgyú egyezmény megkötésére vagy együttes fellépés

235 C-186/87. Ian William Cowan v. Trésor public ügyben 1989 február 2. napján hozott ítélet [EBHT 1989., I-0195.] 20. pont. Vö. Sömjéni (2008) 691–692. o.

kibocsátására. Mégis inkább az egyes bűncselekményekre vonatkozó ilyen instrumentumok tartalmaztak a büntető eljárásjog harmonizációjára vonatkozó rendelkezéseket például a sértettek védelme terén.[236]

1.3.2 Az Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett módosítások közül a büntető eljárásjogot is érintette

- a kerethatározatok bevezetése,
- az EU Bíróság jogkörének kiterjesztése, illetve
- a schengeni joganyag integrációja is.

Az Amszterdami Szerződés alapján már születtek kifejezetten a büntetőeljárás harmonizációját érintő kerethatározatra vonatkozó javaslatok[237] és kerethatározatok, nevezetesen:

- a 2001/220/IB kerethatározat (2001. március 15.) a sértett jogállásáról a büntetőeljárásokban,[238]
- a 2002/465/IB kerethatározat (2002. június 13.) a közös nyomozócsoportokról,[239]
- a 2008/675/IB kerethatározat (2008. július 24.) az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről.[240]

Ehelyütt kiemelném a 2001/220/IB kerethatározatot a sértett jogállásáról a *büntetőeljárásokban*, tekintettel arra, hogy a sértett abban szereplő fogalmát az EU Bíróság több előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatában értelmezte. A Dell'Orto ügyben[241] az Európai Unió Bírósága által hozott döntés értelmében a kerethatározat sértett fogalma kizárólag természetes személyeket ölel fel; sem a büntetőeljárásban, sem a végrehajtási eljárásban nem vonatkozik azokra a jogi személyekre, akik a bűncselekmény miatt szenvedtek sérelmet.[242]

236 Az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelemről szóló, 1997. február 24-i 97/154/IB tanácsi együttes fellépés, HL L 63 ,04/03/1997., 2–6. o. II F. cím.

237 Az Európai Bizottság 2004-ben terjesztette elő a büntetőeljárások során alkalmazott eljárási garanciákról szóló tanácsi kerethatározatra vonatkozó javaslatát, amelynek elfogadására a nemzeti küldöttségek eltérő álláspontja miatt végül nem került sor. A javaslat tartalmazta a védelemhez való jogot a tárgyaláson és az azt megelőző eljárásban, az anyanyelv használatának jogát, a speciális helyzetben lévő terhelt garanciális jogait, a kommunikációhoz való jogot és az előzetes fogva tartásban lévők jogát a konzuli képviselethez. Bárd (2008) 707. o.

238 HL L 82., 2001. 03. 22.

239 Vö. III.2.2.3. alfejezet.

240 HL L 162., 2002. 06.20. Vö. III.2.2.4. alfejezet.

241 C-467/05. Giovanni Dell'Orto elleni büntetőeljárás ügyében 2007. június 28. napján hozott ítélet [EBHT 2007., I-5557.]

242 C-467/05. 60. pontja. Sömjéni (2008) 690. o.

Jogeset III. alapjául szolgáló Pupino ügyben mondta ki az EU Bíróság, hogy a nemzeti bíróságnak nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor – amennyire ez csak lehetséges – a kerethatározat tartalmát figyelembe kell vennie. Ennek azonban korlátját képezik a jog általános elvei, így különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma. A kerethatározattal harmonikus értelmezés tehát nem eredményezheti azt, hogy a kerethatározat rendelkezéseit megsértő személyek büntetőjogi felelősségét a kerethatározat alapján (a tagállamban a végrehajtása érdekében elfogadott törvénytől függetlenül) mondják ki vagy súlyosítják. A nemzeti bíróság kötelezettsége, miszerint nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor a kerethatározat tartalmát kell figyelembe vennie, megszűnik, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban rögzítettnek megfelelő eredményre vezessen. Másként fogalmazva, az összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog contra legem értelmezésének alapjául. Ez az elv azonban megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a teljes nemzeti jogot figyelembe véve mérlegelje, alkalmazható-e úgy a nemzeti jog, hogy ne vezessen a kerethatározatban előírttal ellentétes eredményre.[243]

A schengeni joganyag integrációja kapcsán az Európai Unió Bírósága a *ne bis in idem elvnek* is több aspektusát értelmezte.[244] Döntései közül kiemelendő a *Gözütok és Brügge ügy*, amelyekben az Európai Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy valamely tagállam ügyészsége által lezárt eljárás nem zárja ki a *ne bis in idem elv* alkalmazását.[245] Az *Esbroeck* ügyben pedig a Bíróság megállapította, hogy az „azonos cselekmény" nem függ sem az azonos jogtárgy védelemtől, sem az azonos minősítéstől, egyedüli meghatározó szempont a történeti tényállás, azaz az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő körülmények együttese, amelynek a mérlegelése a hatáskörrel rendelkező bíróság feladata.[246]

1.3.3 Következtetések, állásfoglalások, programok

A büntető eljárásjog harmonizációját érintően a *tamperei következtetések*[247] kinyilvánítják, hogy meg kell határozni a *bűncselekmények sértettjeinek védelmére* vonatkozó minimális követelményeket, különös tekintettel az alapvető jogokhoz való hozzáférésükre és kártérítési igényük érvényesítésére, ideértve az eljárás miatt felmerülő költségeket is. Ezen kívül nemzeti programokat kell létrehozni a sértettek segítését és védelmét szolgáló állami és egyéb, nem kormányzati intézkedések finanszírozására.[248]

243 C-105/03. sz. Maria Pupino elleni büntetőeljárás ügyében 2005. június 16. napján hozott ítélet [EBHT 2005., I-5285.]. 43-48. pont.

244 Lásd részletesen: Pápai–Tarr (2007) 111–114. o.

245 C-187/01. és C-385/01. Gözütok és Brügge egyesített ügyekben 2003. február 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-1345.].

246 C-436/04. Van Esbroeck-ügyben 2006. március 9. napján hozott ítélet [EBHT 2006., I-2333.]

247 Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, VI. pont.

248 Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, 32. pont.

A Tamperei program utódprogramját jelentő *Hágai Program* (2004–2009) a közös minimum szabályozás fontosságát hangsúlyozza a büntetőeljárásban a sértettek és a vádlottak jogai kapcsán.[249]

A Tanács 2009. november 30-án állásfoglalást fogadott el a büntetőeljárásban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről.[250] Ez hangsúlyozza, hogy a jogok sorrendje csak tájékoztató jellegű, így az a prioritásoknak megfelelően módosulhat. Az ütemtervet úgy készítették, hogy az egészként működjön; előnyei csak mind a hat összetevőjének végrehajtásával válnak teljes mértékben érzékelhetővé.

- „A" intézkedése a fordításhoz és tolmácsoláshoz való jog területére vonatkozik,
- „B" intézkedése az alapvető jogokról és a vádról való tájékoztatáshoz való jogot rögzíti,
- „C" intézkedése jogi tanácsadáshoz való jogot és a költségmentességet tárgyalja,
- „D" intézkedése a hozzátartozókkal, munkaadókkal és konzuli hatóságokkal való kapcsolattartáshoz való jogot tartalmazza,
- „E" intézkedése a veszélyeztetett gyanúsítottakra vagy vádlottakra vonatkozó különleges biztosítékok vonatkozásában rendelkezik,
- „F" intézkedése az előzetes letartóztatással kapcsolatban fogalmaz meg célkitűzéseket.[251]

A *Stockholmi program* (2010–2014) a „jogok Európáját" helyezi a középpontba, vagyis meg kell adni a tagállamok állampolgárainak az Európai Unió Alapjogi Chartájában, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) rögzített alapvető jogokat és szabadságokat. Ezen belül jelennek meg a gyanúsítottak és a vádlottak jogai a büntetőeljárások során.[252]

2. A hatályos EU-s szabályozás

A büntetőeljárás harmonizációjára vonatkozó hatályos EU-s szabályozás tekintetében először annak alapszerződési alapjait, majd annak másodlagos joganyagát mutatom be.

2.1 Az elsődleges joganyag

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz) 82. cikk (2) bekezdésének értelmében amilyen mértékben az a több államra kiterjedő vonatkozású büntető ügyekben a bírósági

249 HL C 53., 2005.3.3.

250 A Tanács 2009. november 30. napján elfogadott állásfoglalása a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről. HL C 295., 2009.12.4.

251 Az ütemterv egyes intézkedései alapján már irányelvek születtek (vö. III.2.2.2. alfejezet), illetve azok még tervezeti formában vannak (Vö. III.4.1. alfejezet).

252 A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115., 2010.5.4.

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 minimumokat állapíthat meg. E szabályoknak figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket.

Az érintett szabályozási minimumok a következőkre vonatkoznak:

- a személyek jogai a büntetőeljárásban,
- a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- 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.

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

Itt is érvényesül az úgynevezett „vészfékeljárás", amely szerint amennyiben a Tanács egy tagjának megítélése szerint valamely fent említett irányelvtervezet büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, kérheti, hogy az irányelvtervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a rendes jogalkotási eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Ugyanezen határidőn belül, egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott irányelvtervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak.[253]

2.2 A másodlagos joganyag

A büntetőeljárás harmonizációjára vonatkozó másodlagos EU-s joganyagot a következőkben annak tematikus részterületei alapján tárgyalom.

2.2.1 A sértettek védelme kapcsán

A sértett jogállásáról szóló kerethatározatot felváltotta a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012. október 25. napján elfogadott 2012/29/EU irányelv.[254] Ennek célja, hogy a sértettek jogait egymáshoz közelítse a tagállamok szabályozásában. Az irányelv alapján a tagállamok kötelesek biztosítani az eljárásaik során a sértettek egyéni méltóságának kellő tiszteletben tartását és

253 EUMSz 82. cikk (3) bek. Vö. I.2.1.1. cím, illetve részletesen Farkas (2012).

254 HL L 315., 2012. 11. 14.

elismerik a sértettek jogait és jogos érdekeit, különösen a büntetőeljáráson belül. A különösen veszélyeztetett sértettek, vagyis azon sérülékeny csoportok, akik korukból, helyzetükből vagy állapotukból adódó érdekérvényesítési korlátaikra is tekintettel jogaiknak és érdekeiknek védelmére nem képesek teljes mértékben, a helyzetüknek legmegfelelőbb bánásmódban kell, hogy részesüljenek.[255]

Az irányelv nevesíti továbbá – többek között – a tájékoztatáshoz való jogot:[256] a sértett számára a bűnüldöző szervekkel történő első érintkezéstől kezdve biztosítani kell, hogy hozzáférjen minden jelentős információhoz, minden általa szükségesnek tartott eszköz útján, az általa beszélt nyelveken.[257] A sértetti kommunikáció biztosítékai tekintetében pedig a tagállamok az eljárásban tanúként vagy magánfélként szereplő sértett megértéséhez és megértetéséhez való jogát biztosítják. A tagállamok megfelelő mértékű védelmet biztosítanak a sértettek, családtagjaik vagy egyéb, veszélyeztetett helyzetben lévő személyek részére, különös tekintettel személyi biztonságukra és magánéletük védelmére, amennyiben a hatóságok megítélése szerint bosszúból elkövetett cselekmények komoly veszélye áll fenn vagy magánéletük súlyos és szándékos megsértését meggyőzően alátámasztó bizonyítékok állnak rendelkezésre.[258]

A kártérítéshez való jog érvényesítése kapcsán a tagállamok ösztönzik az elkövetőket a sértettet megillető kártérítés nyújtására és a bűncselekmény következményeinek az enyhítésére.[259] A kerethatározat alapján figyelemmel kell lenni a sértettet érintő azon nehézségekre, amelyek a bűncselekmény elkövetési helyétől különböző tagállami lakóhelyből erednek.[260]

A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló irányelv rendelkezik a gyermek áldozatok védelméről a büntetőeljárás nyomozási és tárgyalási szakaszában.[261] Ez a védelem kiterjed arra, hogy a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést a gyermek-sértettek számára különleges képviselő kijelölése érdekében, amennyiben a szülők (például érdekellentét miatt) nem képviselhetik a gyermeket a büntetőeljárásban. [262] Ezen kívül a tagállamok biztosítják a gyermek-sértettek számára a jogi tanácsadás, illetve jogi képviselet – akár térítésmentesen történő – igénybevételét is;[263] továbbá a kihallgatás során a gyermekbarát igazságszolgáltatás érvényre juttatását (például speciális kihallgatószobák alkalmazásával).[264]

255 2012/29/EU irányelv 2. cikk.
256 2012/29/EU irányelv 4. cikk.
257 2012/29/EU irányelv 7. cikk.
258 2012/29/EU irányelv 18. cikk.
259 2012/29/EU irányelv 16. cikk (2) bek.
260 2012/29/EU irányelv 17. cikk.
261 HL L 335., 2011.12.17.
262 2011/93/EU irányelv 20. cikk (1) bek.
263 2011/93/EU irányelv 20. cikk (2) bek.
264 2011/93/EU irányelv 20. cikk (3) bek.

2.2.2 A terhelt eljárási jogai

A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010. október 20. napján elfogadott 2010/64/EU irányelv[265] megállapítja a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz fűződő jog terén az Európai Unió tagállamaiban alkalmazandó közös minimum szabályokat. Ennek megfelelően a büntetőeljárás nyelvét nem beszélő, vagy értő személyeknek biztosítani kell a tolmácsoláshoz, és a fordításhoz való jogot. Ezt a jogot attól az időponttól kezdve kell biztosítani, hogy az érintett személyeknek tudomására jut, hogy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagy vádolják őket, egészen a büntetőeljárás befejezéséig, beleértve adott esetben a büntetés kiszabását és a fellebbezés elbírálását is.[266]

Az EU tagállamoknak ezen felül biztosítani kell, hogy tolmácsolás álljon rendelkezésre az érintettek és jogi képviselőjük közötti, az eljárás során lefolytatott bármely kihallgatással, vagy meghallgatással, illetve fellebbezési kérelmek benyújtásával közvetlen összefüggésben álló kommunikáció céljára.[267]

A tagállamoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a gyanúsítottak, vagy vádlottak ésszerű időn belül megkapják a szabadságelvonásról szóló határozat, a vádirat, illetve az ítélet írásbeli fordítását. Az illetékes hatóságok eseti alapon bármely egyéb iratot is lefordíttathatnak.[268] Az EU tagállamok a büntetőeljárás kimenetelétől függetlenül fedezik a gyanúsítottaknak, vagy vádlottaknak biztosított tolmácsolás és fordítás költségeit.[269]

A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról („a jogokról szóló írásbeli tájékoztatóról") szóló, 2012. május 22-i 2012/13/EU irányelv[270] előírja, hogy a bűncselekménnyel gyanúsított, vagy vádolt személyt az esetleges őrizetbe, vagy előzetes letartóztatásba vételtől, minden esetben tájékoztatni kell eljárási jogairól. Ennek keretében közölni kell vele, hogy jogosult jogi tanácsadásra és segítségre, tolmácsolási és fordítási szolgáltatásokra, a váddal kapcsolatos tájékoztatásra, valamint azt is, hogy rendelkezik a hallgatás jogával.[271]

Az irányelv további védelmet nyújt az őrizetbe, vagy előzetes letartóztatásba vett gyanúsítottak és vádlottak számára, annak elismerésével és rögzítésével, hogy a szabadságuktól megfosztott személyeknek részletesebb tájékoztatásra van szükségük a jogaikról, amelyet írásbeli tájékoztató formájában kell megadni. Ennek keretében a tagállamoknak biztosítani kell, hogy az őrizetbe vett, vagy fogvatartott gyanúsítottak és vádlottak haladéktalanul kézhez kapják a jogokról szóló írásbeli tájékoztatót. Lehetőséget kell nekik adni a jogokról szóló írásbeli tájékoztató elolvasására, és meg kell nekik engedni, hogy azt a szabadságelvonásuk ideje alatt a birtokukban tarthassák.[272]

265 HL L 280., 2010.10.26.

266 2010/64/EU irányelv 1. cikk (2) bek.

267 2010/64/EU irányelv 2. cikk.

268 2010/64/EU irányelv 3. cikk.

269 2010/64/EU irányelv 4. cikk.

270 HL L 142., 2012.6.1.

271 2012/13/EU irányelv 3. cikk.

272 2012/13/EU irányelv 4. cikk (1) bek.

Az írásbeli tájékoztató a szokásos tájékoztatáson túlmenően a nemzeti jog szerint alkalmazandó alábbi jogokra vonatkozóan is tartalmaz információkat:

- az ügy anyagaiba való betekintés joga,
- a konzuli hatóságok és egy személy értesítéséhez való jog,
- a sürgősségi orvosi ellátáshoz való jog,
- és az arról történő tájékoztatást, hogy a gyanúsítottak, illetve a vádlottak legfeljebb hány óráig, vagy napig lehetnek megfosztva szabadságuktól, mielőtt igazságügyi hatóság elé állítják őket.[273]

A jogokról szóló írásbeli tájékoztató ezen felül tájékoztatást nyújt az őrizetbe vétel elleni panasztételnek, a fogva tartás felülvizsgálata kezdeményezésének, illetve ideiglenes szabadlábra helyezés kérelmezésének a nemzeti jog által biztosított lehetőségéről.[274]

A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló, 2013. október 22-i 2013/48/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[275] alapján a tagállamok minden gyanúsított számára garantálják, hogy a büntetőeljárás legkorábbi szakaszától annak lezárásáig jogosult legyen ügyvéddel konzultálni. Ezen felül bárkinek, akinek a szabadságát elvonták, lehetősége van kommunikálni a családjával, ha pedig másik uniós országban tartóztatták le, akkor a konzulátussal.

2.2.3 Ne bis in idem

Továbbra is hatályos a más tagállamban hozott ítéletnek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről szóló 2008. július 24. napján elfogadott 2008/675/IB kerethatározat.[276] Ennek célja azon feltételek meghatározása, amelyek alapján egy bizonyos személy ellen egy tagállamban indult büntetőeljárás során, az ugyanezen személlyel szembeni más tagállamban, eltérő cselekmények alapján hozott korábbi büntetőítéleteket figyelembe veszik.[277] Ennek keretében minden tagállam biztosítja, hogy a valamely személy ellen folytatott büntetőeljárás folyamán az ugyanazon személy ellen más cselekmények miatt más büntetőítéleteket, amelyekkel kapcsolatban a kölcsönös jogsegélyről vagy a bűnügyi nyilvántartásból származó információk cseréjéről szóló hatályos eszközök értelmében információkat szereztek, a korábbi nemzeti büntetőítéletekkel azonos mértékben figyelembe veszik, és hogy azokhoz a

273 2012/13/EU irányelv 4. cikk (2) bek.

274 2012/13/EU irányelv 4. cikk (3) bek.

275 HL L 294., 2013.11. 6.

276 Az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről szóló 2008. július 24. napján elfogdott 2008/675/IB kerethatározat. HL L 220., 2008.8.15.

277 2008/675/IB kerethatározat 1. cikk.

korábbi nemzeti büntetőítéletekével megegyező hatály fűződik, összhangban a nemzeti jogszabályokkal.[278]

A korábbi büntetőítéleteket a tárgyalás előtti szakaszban és a tárgyalás folyamán, valamint a büntetőítélet végrehajtása során veszik figyelembe. A korábbi büntetőítéleteket megfelelő mértékben kell figyelembe venni különösen:

- az előzetes letartóztatásra,
- a bűncselekmény meghatározására,
- a büntetés típusára és mértékére,
- a határozat végrehajtására

vonatkozó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatban.[279]

A korábbi büntetőítéletnek az új eljárást folytató tagállam általi figyelembevétele nem járhat a korábbi büntetőítéleteknek a megváltoztatásával, visszavonásával vagy felülvizsgálatával.[280]

Amennyiben a bűncselekményt, amellyel kapcsolatban az új eljárás folyik, a korábbi büntetőítélet másik tagállam általi kiszabása vagy teljes végrehajtása előtt követték el, a tagállamok nem kötelesek a büntetés kiszabásra vonatkozó nemzeti szabályaikat alkalmazni, amennyiben a nemzeti szabályoknak a külföldi büntetőítéletekre való alkalmazása korlátozná a bírót a büntetés kiszabásában. Mindazonáltal a korábbi büntetőítéleteket egyéb módon kell figyelembe venni.[281]

2.2.4 Közös nyomozócsoportok

Kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai *közös nyomozócsoportot*[282] hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson. A csoport összetételét a megállapodásban határozzák meg. Közös nyomozócsoport létrehozásának célja, hogy a nyomozó hatóságok a nemzeti határokon átnyúló bűncselekmények ellen is hatékonyan tudjanak fellépni. Különösen olyan esetekben kerülhet sor a felállításukra, amikor a bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozás során egy tagállamnak bonyolult és nagy ráfordítást igénylő, más tagállamokat is érintő bűnügyi nyomozást kell folytatni; illetve ha több tagállam folytat olyan bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozást, amelyek körülményei az érintett tagállamok összehangolt és egyeztetett fellépését teszik szükségessé. Közös nyomozócsoport létrehozását

278 2008/675/IB kerethatározat 3. cikk (1) bek.

279 2008/675/IB kerethatározat 3. cikk (2) bek.

280 2008/675/IB kerethatározat 3. cikk (3) bek.

281 2008/675/IB kerethatározat 3. cikk (5) bek.

282 A közös nyomozócsoportokról szóló 2002. június 20. napján elfogadott 2002/465/IB kerethatározat. HL L 162., 2002.6.20.

bármely érintett tagállam kérheti. A csoportot az egyik olyan tagállam területén hozzák létre, amelynek a területén a nyomozást előreláthatólag folytatni kell.[283]

2.2.5 Kényszerintézkedések

A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló irányelv[284] alapján a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a gyermekpornográfiát tartalmazó vagy azt terjesztő, a területükön üzemeltetett weboldalak azonnali eltávolításának biztosítására, valamint törekednek a területükön kívül üzemeltetett hasonló weboldalak eltávolítására.[285] Továbbá a tagállamok intézkedéseket tehetnek a gyermekpornográfiát tartalmazó vagy azt terjesztő, a területükön található internetfelhasználókat célzó weboldalakhoz való hozzáférés meggátolására.[286]

3. Hazai jogunk

Magyarország 2004. május 1. napján történő európai uniós csatlakozásának feltétele volt a teljes közösségi és uniós joganyag átvétele. Kezdetben a módosító törvények tartalmaztak jogharmonizációs záradékot,[287] majd a 2007. évi LXXXII. törvény 11. § (4) bekezdése általi módosítás következtében a Be. is.[288] A jogharmonizációs záradék egy olyan klauzula, amely felsorolja azokat a rendelkezéseket, amelyek a meghatározott uniós aktusoknak való megfelelést szolgálják. A büntető eljárásjogi tárgyú uniós aktusok implementációja nem vagy nem kizárólag a Be.-ben történt, azok végrehajtását egyéb jogi normák rendezik. Az Európai Unió jogának való megfelelés kapcsán is:

- a sértett jogait,
- a terhelt jogait,
- a ne bis in idem elvet,
- a közös nyomozó csoportokat, illetve
- kényszerintézkedéseket

érintjük.

283 2002/465/IB kerethatározat 1. cikk (1) bek.

284 A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2011. december 13. napján elfogadott 2011/93/EU irányelv. HL L 335., 2011.12. 17., 1. o., valamint az irányelv helyesbítése HL L 18., 2012.1.21.

285 2004/68/IB kerethatározat 25. cikk (1) bek.

286 2004/68/IB kerethatározat 25. cikk (2) bek.

287 Pl. 2006. évi LI. törvény 286. §.

288 Be. 608. §.

3.1 A sértett (áldozat) védelem

A jogharmonizációs instrumentumokban szereplő sértetti jogokat a magyar büntető eljárásjogi kódex biztosítja. Akkor is, ha a kerethatározat vagy irányelv egyes rendelkezései nem kerültek szó szerinti átültetésre. A tiszteletben tartás például olyan sértetti alapjog, amelyet az egész jogrendszernek kell tükröznie, nem pedig egy jogszabálynak kimondania. A sértettnek okozott kár megtérülésére a Be.-ben biztosított adhéziós eljárás és a büntetőügyekben való közvetítés, a büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény ad lehetőséget.[289]

A közvetítői eljárás a sértett büntetőeljárásbeli jogállásáról szóló 2001/220/IB kerethatározat alapján került bele a büntetőeljárásba a 2006. évi LI. törvénnyel.[290] A „restoratív (kárhelyreállító) igazságszolgáltatás" funkcióját hivatott betölteni: az elkövető és a sértett közötti konfliktus (meg)-oldásának, a bűncselekmény következményei jóvátételének és az elkövető jövőbeni jogkövető magatartása elősegítését célozza. A mediáció célja a bűncselekmény elkövetésével kiváltott konfliktus kezelése. A közvetítői eljárás a büntetőeljárással párhuzamosan folyó eljárás, de nem része a büntető eljárásnak.

A 2006. január 1-jétől hatályos 2005. évi CXXXV. törvénnyel hazánkban is megvalósult az áldozati jogok érvényesülésének jogi és szervezeti rendszere, megteremtődtek az áldozatsegítés még hiányzó formái és törvényi szintre emelkedtek az állami kárenyhítés felülvizsgált szabályai. A törvény meghatározza az áldozatok részére biztosított szolgáltatásokra (érdekérvényesítés elősegítése, azonnali pénzügyi segély, jogi segítségnyújtás) és az állami kárenyhítésre való jogosultság feltételeit, valamint azt, hogy a támogatások hogyan vehetők igénybe, illetve azt is, hogy milyen szervezeti keretek között működik az állami áldozatsegítés. A törvény éppen az európai uniós követelmények következtében használja az áldozat fogalmát, mivel „a sértett büntetőeljárási fogalma szűkebb, mint a kerethatározatban írt […] fogalom. A sértett minden esetben áldozat, az áldozat azonban lehet olyan személy is, aki nem sértett. A sértett [magyar büntető] eljárási fogalmát ezért nem lehet áldozati fogalomként alkalmazni".[291]

A magyar bíróságok is több alkalommal folyamodtak előzetes döntéshozatali eljárással az Európai Bírósághoz. A *Katz-ügyben*[292] pedig azt vizsgálta az Európai Unió Bírósága, hogy a pótmagánvádló tanúkénti kihallgatásának tagállami kizárása összeegyeztethető-e a kerethatározattal.[293]

289 Sömjéni (2008) 693. o.

290 Hatályos: 2007. január 1. napjától.

291 A 2005. évi CXXXV. törvény indokolása.

292 C-404/07. Katz György v Sós István elleni büntetőeljárás ügyében 2008. október 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-7607.].

293 Lásd Karsai (2011) 1719. o., illetve Jogeset I. és annak megoldását az I.1.3.4. alfejezetben.

3.2 A terhelt eljárási jogai

A terhelt eljárási jogai kapcsán Be. módosítás nem történt, de a hazai jog alapvetően megfelel a tolmácshoz, fordításhoz való jogról szóló irányelvnek.[294] A tájékoztatáshoz szóló jogról szóló irányelvből[295] eredő összes követelményt azonban hazai jogunk még nem teljesíti. Az implementációs határidő azonban csak 2014. június 2. napján jár le.

3.3 A ne bis in idem

A ne bis in idem elvnek a Be. rendelkezései alapvetően megfelelnek, hiszen a külföldi ítélet érvényének elismerésével kapcsolatos kérdéseket az Nbj. rendezi.[296] Ezt követően pedig már a külföldi ítélet is megalapozza azon rendelkezés alkalmazását, hogy büntetőeljárást nem lehet indítani, a már megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, vagy felmentő ítéletet kell hozni, ha a terhelt cselekményét már jogerősen elbírálták.[297] Így a Be. csak egy olyan speciális rendelkezést tartalmaz, hogy a tárgyalás előkészítése során az eljárás felfüggesztésének egyik okaként szerepel, ha az ügyész kezdeményezte a vádlottal szemben a külföldi ítélet nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvény szerinti elismerési eljárásnak lefolytatását, de az a bizonyítási eljárás lefolytatásáig nem fejeződött be.[298]

3.4 Közös nyomozócsoportok

A közös nyomozócsoportok felállításának lehetőségéről szóló rendelkezést[299] a 2006. évi LI. törvény iktatta be a Be.-be. A jogalkotó szerint ugyanis az addig a régi EUbetv.-ben szabályozott jogintézményt a Be.-ben is meg kellett jeleníteni.[300]

294 A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácshoz, fordításhoz való jogról szóló, 2012. október 20. napján elfogadott 2010/64/EU irányelv. HL L 280., 2010.10.26., 1-7. o.

295 A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, 2012. május 22. napján elfogadott, 2012/13/EU irányelv. HL L 142, 2012.6.1., 1–10. o.

296 Nbj. IV. fejezet 1. cím.

297 Be. 6. § (3) bek. d) pont.

298 Be. 266. § (1) bek. e) pont.

299 Be. 36. § (5) bek.

300 HL L 162., 2002.06.20.

3.5 Kényszerintézkedések

A gyermekek szexuális bántalmazása elleni küzdelemről szóló irányelv alapján a Btké.[301] iktatta be a Be.-be az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételéről szóló rendelkezéseket.[302] A kényszerintézkedés magában foglalja az adat feletti rendelkezési jog ideiglenes korlátozását, és az adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozását is. Az ideiglenes hozzáférhetetlenné tétel ugyanis elrendelhető elektronikus adat ideiglenes eltávolításával, illetve elektronikus adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozásával.[303]

4. Várható fejlemények, tervezetek

4.1 A terhelt jogai

A Bizottság az ártatlanság vélelméről szóló (2006 áprilisában kiadott) *Zöld könyve*[304] azt vizsgálta, hogy vajon az Európai Unió tagállamai hasonlóan értelmezik-e ezt a jogintézményt. Ezen is alapulva megjelent a büntetőeljárások során az ártatlanság vélelmének és a tárgyaláson való jelenléthez való jog bizonyos aspektusainak megerősítését célzó irányelv tervezete.[305] A javasolt szabályozás az ártatlanság vélelmének – az EJEB ítélkezési gyakorlatából származó – egyes olyan vonatkozásaira összpontosít, amelyek tekintetében a kölcsönös bizalom kialakításához közös minimumszabályok meghatározására van szükség. Az irányelv szilárd elvként szögezi le, hogy:

- az elítélést megelőzően például a rendőrség vagy az igazságügyi hatóságok által megfogalmazott hivatalos határozatokban és nyilatkozatokban a gyanúsított vagy vádlott nem mutatható be bűnösként;
- a büntetőeljárások során a bizonyítás terhét a vádhatósághoz kell telepíteni, továbbá (a bíróság függetlenségének sérelme nélkül) bármely kétséget a gyanúsított vagy vádlott javára kell értelmezni az érintett bűnösségének értékelése során;
- a hallgatáshoz való jog, az önvádra kötelezés tilalma és az együttműködés megtagadásához való jog olyan általánosan elismert nemzetközi normák, amelyek a tisztességes eljárás fogalmának lényegéhez tartoznak;
- a vádlott tárgyaláson történő jelenléthez való joga a tagállami büntetőeljárásokban is alkalmazandó minimális uniós normaként kerül meghatározásra. (E jog vonatkozásában rendkívül szűk körben tehető kivétel annak érdekében, hogy a rosszhiszeműen eljáró vádlottak indokolatlanul ne késleltessék az igazságszolgáltatást.)

301 Btké. 105. § (3) bek. A jogharmonizációs kötelezettségre lásd a Btké. 178. §-át (amely a Be. 608. §-át módosította), illetve a Btké. javaslatának 105. §-ához fűzött indokolást.

302 Be. 158/B-D. §.

303 Be. 158/B. § (1) és (4) bek.

304 COM (2006) 174 final.

305 COM (2013) 821 final.

Irányelvjavaslat született a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról is.[306] Ez a gyermekek jogait, illetve a gyermekbarát igazságszolgáltatásra vonatkozó nemzetközi iránymutatásokat és ajánlásokat szem előtt tartva biztosítaná, hogy:

- az eljárási biztosítékok megillessék a gyermekeket attól az időponttól fogva, hogy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják vagy vádolják őket;
- a gyermekek ne mondhassanak le az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, mivel nagy a kockázata, hogy nem értenék meg cselekedeteik következményeit; az ügyvédi segítség kötelező igénybevétele a javasolt irányelv lényegi intézkedése;
- az ítélet meghozatala előtt megfelelően értékeljék személyes és családi helyzetüket, és szükségleteiket, valamint hogy a gyermekeket orvosi vizsgálatnak vessék alá, ha elvonják a szabadságukat, továbbá az egész eljárás folyamán olyan körülmények között végezzék a kihallgatásokat, amelyek figyelembe veszik a gyermek életkorát és érettségét, valamint a rendőrségi kihallgatásokat audiovizuális eszközzel rögzítsék, kivéve, ha ez nem volna arányos intézkedés;
- a gyermekek szabadságát kizárólag végső eszközként vonják el, továbbá a gyermekeket a felnőttektől elkülönítve tartsák fogva.

Bizottsági ajánlás készült például a szabadságuktól megfosztott gyanúsítottak és vádlottak ideiglenes költségmentessége tekintetében is.[307] Ez biztosítaná a szabadságuktól megfosztott gyanúsítottak és vádlottak számára, hogy az eljárás említett korai szakaszaiban ideiglenes költségmentességet vegyenek igénybe, amely mindaddig megilleti őket, amíg az illetékes hatóság nem hozta meg a költségmentesség iránti kérelemre vonatkozó jogerős határozatot. A tervezet olyan objektív kritériumokat határoz meg, amelyeket figyelembe kell venni a költségmentességre való jogosultság értékelésekor. Felszólítja továbbá a tagállamokat, hogy hozzanak létre mechanizmusokat a magas színvonalú jogsegély-szolgáltatások biztosítására, az ügyvédek akkreditációs rendszereinek, valamint a jogsegély-szolgálati szakemberek és ügyvédek szakmai továbbképzésének elősegítésére.

4.2 Kényszerintézkedések

A Bizottságnak az őrizetre vonatkozó uniós büntető igazságszolgáltatási jogszabályok alkalmazásáról szóló Zöld könyve feltérképezte a fogva tartás és az EU-n belüli kölcsönös bizalom közötti kapcsolatokat. A fogva tartás körülményei közvetlen hatást gyakorolhatnak a bírósági határozatok közvetlen elismerésének zavartalan működésére, ugyanis a kifogásolható végrehajtási körülmények következtében előfordulhat, hogy a bíróság – például az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban – megtagadja a keresett személy átadását. [308]

306 COM (2013) 822 final.
307 COM (2013) 824 final.
308 COM (2011) 327 final.

Az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben közös uniós szabályok bevezetését sürgette a fogva tartás körülményeire vonatkozóan.[309] Az állásfoglalás megerősíti, hogy a börtönkörülmények központi jelentőségűek a bírói határozatoknak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben való kölcsönös elismerése elvének alkalmazása szempontjából, és úgy ítéli meg, hogy az igazságszolgáltatási hatóságok közötti közös bizalmi alap, valamint a nemzeti büntetőjogi rendszerek jobb ismerete alapvető fontosságú ebben a tekintetben. Felhívja a tagállamokat, hogy biztosítsák az előzetes letartóztatás szigorú feltételek melletti kivételes, szükséges esetekre szorítkozó, arányos és korlátozott időtartamra való alkalmazását, az ártatlanság vélelmének alapelvével és a szabadság korlátozása elleni védelem jogával összhangban. Az igazságszolgáltató szerveknek időszakosan felül kell vizsgálniuk az előzetes letartóztatást. Felhívja a Bizottságot, hogy az EUMSz 82. cikke (2) bekezdésének b) pontja, az Alapjogi Charta, az emberi jogok európai egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján terjesszen elő jogalkotási javaslatot minimumszabályok megalkotására e területen.

5. Értékelés és jövőkép

Az Európai Unió jelmondata: „*Invarietate concordia*", vagyis „egység a sokféleségben". A büntetőeljárási jogharmonizáció napjainkban is folyamatos fejlődésben, mozgásban van. A széttagolt jogi szabályozást gyakran az Európai Unió Bíróságának gyakorlata tereli egységes mederbe. A huszonnyolc tagállam büntetőeljárási rendszereinek egymás felé közelítése véglegesen nem zárulhat le addig, amíg a közös értékek mentén szerveződött Európai Unió létezik. A jövőben még a „szupranacionális büntetőjog" kialakítása sem lesz feltétlenül megkerülhető, sőt egy egységes európai uniós büntető eljárásjogi kódex megalkotása sem csupán egy jövőbe mutató, illuzórikus vízió.

A kölcsönös elismerés rendszere azonban csak akkor működhet megfelelően, ha a tagállamok megbíznak egymás igazságszolgáltatási rendszereiben.[310] A gyanúsítottak és vádlottak eljárási jogainak védelme viszont még mindig jelentősen különbözik a tagállamok között. Az említett hiányosságok megszüntetése érdekében az Európai Uniónak gondoskodnia kell arról, hogy valamennyi tagállam biztosítja az eljárási jogok közös minimumszintjét, és e jogok érvényesíthetők az uniós jog révén.

Magyarország számára az Európai Unióhoz, „a szabadság, a biztonság és a jog" térségéhez történő csatlakozás óriási erőpróbát jelentett nem csupán a közös értékek felismerésében, de azok hatékony védelmének kidolgozásában is. Hazai büntetőeljárás jogunk sajátosságait

309 Börtönkörülmények az EU-ban. Az Európai Parlament 2011. december 15-i állásfoglalása az EU-n belüli börtönkörülményekről. P7_TA(2011)0585, 2011/2897(RSP). HL C 168 E., 2013. 6. 14., 85. o.

310 Davoli (2013)

azonban a jogharmonizáció során sem szabad szem elől tévesztenünk. Eljárási hagyományainktól idegen elemeket ugyanis nem szívesen engedünk be a nemzeti jogrendszerünkbe.[311]

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

EUMSz

A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012. október 25. napján elfogadott 2012/29/EU irányelv. HL L 315., 2012. 11. 14.

A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010. október 20. napján elfogadott 2010/64/EU irányelv HL L 280., 2010. 10. 26.

A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011. december 13. napján elfogadott 2011/92/EU irányelv. HL L 335., 2011.12.17.

A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról („a jogokról szóló írásbeli tájékoztatóról") szóló 2012. május 22. napján elfogadott 2012/13/EU irányelv. HL L 142., 2012.6.1.

A büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló, 2013. október 22. napján elfogadott 2013/48/EU irányelv. HL L 294., 2013. 11. 6.

A sértett jogállásáról szóló 2001. március 15. napján elfogadott 2002/465/IB kerethatározat. HL L 82., 2001.03.22. (hk.)

A közös nyomozócsoportokról szóló 2002. június 20. napján elfogadott 2002/465/IB kerethatározat. HL L 162., 2002.06.20.

Az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről szóló 2008. július 24. napján elfogadott 2008/675/IB kerethatározat. HL L 220., 2008.8.15.

Az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelemről szóló 1997. február 24. napján elfogadott 97/154/IB együttes fellépés. HL L 63., 1997.03.04.

A Tanács állásfoglalása (2009. november 30.) a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről. HL C 295, 2009.12.4.

C-186/87. Ian William Cowan v. Trésor public ügyben 1989. február 2. napján hozott ítélet [EBHT 1989., I-0195.].

311 Ahogyan pl. az esküdtszék intézményének nem sikerült gyökeret vernie büntetőeljárási rendszerünkben már több mint 150 éve sem; vagy a keresztkérdezéses kihallgatási módszer nem rögzül jogalkalmazóinkban annak ellenére, hogy annak alkalmazását a jogalkotó – igaz fakultatív jelleggel – de lehetővé teszi.

C-187/01. és C-385/01. Gözütok és Brügge egyesített ügyekben 2003. február 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-1345.].
C-105/03. Maria Pupino elleni büntetőeljárás ügyében 2005. június 16. napján hozott ítélet [EBHT 2005., I-5285.].
C-436/04. Van Esbroeck ügyben 2006. március 9. napján hozott ítélet [EBHT 2006., I-2333.].
C-467/05. Giovanni Dell'Orto elleni büntetőeljárás ügyében 2007. június 28-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-5557.].
C-404/07. Katz György v Sós István elleni büntetőeljárás ügyében 2008. október 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-7607.].

COM (2013) 821 final
COM (2013) 822 final
COM (2013) 824 final
COM (2011) 327 final
COM (2006) 174 final

Be.
2005. évi CXXXV. törvény
2006. évi LI. törvény
2006. évi CXXIII. törvény
régi EUbetv.

Felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Bárd, Károly (2008) „Eljárási Alapjogok" In: *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve*. (szerk: Ligeti Katalin – Kondorosi Ferenc). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2008.
Bárd, Károly (2007) *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 2007.
Davoli, Alessandro (2013) *Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés*. www.europarl.europa.eu.
Farkas Ákos (1999) „A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban" *Jogtudományi Közlöny*, 1999/9.
Farkas Ákos (2012) „Az európai büntetőjog fejlődésének irányai a Lisszaboni Szerződés után" In: *Sapienti sat. Ünnepi Kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára* (szerk: Juhász Zsuzsanna, Nagy Ferenc, Fantoly Zsanett). SZTE, Szeged, 2012. 139–159. o.
Karsai Krisztina (2007) „A kétszeres eljárás alapelvi tilalmának európai érvényessége" In: *Ad futuram memoriam*. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére (szerk: Nagy Ferenc) Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2007. 85–101. o.

Karsai Krisztina (2011) "Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben" In: *Az Európai Unióról és az európai unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2* (szerk.: Osztovics András). Complex. Budapest, 2011.

Pápai Tarr Ágnes: „A ne bis in idem elv az Európai Bíróság gyakorlatában" *Miskolci Jogi Szemle,* 2. évfolyam (2007) 2.

Sömjéni, László (2008) „Áldozatok jogai" In: *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Frerenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

IV. FEJEZET
A kölcsönös elismerés elvén alapuló bűnügyi együttműködés

Gellér Balázs

Jogeset IV.α. Egy magyar állampolgárral (M.T.) szemben egy német igazságügyi hatóság bocsátott ki európai elfogatóparancsot csempészés bűntette miatt, melynek büntetési tétele a német büntetőjogi törvény alapján 5 évig terjedő szabadságvesztés … Az ügy további fejleményeit lásd a szakkönyv IV.3.2. alfejezetében.

Jogeset IV.β. a bíróság a magyar hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján átadott személyt bűnösnek mondta ki 2 rendbeli lopás bűntettében, mint társtettest, és orgazdaság bűntettében. A másodfokú bíróság az ítéletet helyben hagyta. A jogerős ügydöntő határozattal szemben a VIII. rendű terhelt terjesztett elő felülvizsgálati indítványt a határozat hatályon kívül helyezése érdekében. Indítványában kifejtette, hogy jogellenes volt az ellene lefolytatott eljárás, mert az nemzetközi jogszabályokat sértett. A németországi igazságügyi szervek ugyanis őt nem arra a büntetőeljárásra adták ki, amelyben a felülvizsgálattal támadott marasztaló ítélet megszületett, hiszen a 2008. július 31-én tartott átadási tárgyaláson kizárólag a P.-i Városi Bíróság megkeresésével kapcsolatban került sor az átadására, és ő a specialitásról nem mondott le. Az ügy további fejleményeit lásd a szakkönyv IV.3.2.3. alfejezetében.

1. Közösségi jogi előzmények és EU szabályozástörténet

A kölcsönös elismerés elve a közösségi jogban az Európai Bíróság megfogalmazásában jelent meg először a Cassis de Dijon döntésben, az áruk szabad mozgásával kapcsolatosan.[312] A kölcsönös elismerés a közösségi jog által megalkotott kölcsönös alapszabadságok elérésnek eszköze, azaz a közösségi polgárának kiteljesedő gazdasági szabadságát jelenti.[313]

Anglia EU Elnökségének ideje alatt vetődött fel az ötlet, hogy a kölcsönös elismerés elvét a büntetőjog területén is alkalmazzák. Ezzel kívántak válaszolni azon aggodalmakra, melyek szerint a bűnügyi együttműködés az Európai Unión belül túl lassú ütemben fejlődik. Jack Straw akkori angol belügyminiszter az egyre nagyobb, határokon átnyúló (különösen kábítószerrel kapcsolatos, illetve szervezett) bűnözés elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében javasolta a kölcsönös elismerés elvének alkalmazását a büntetőjog területén a Cardiffban

312 C-120/78 sz. Rewe–Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung Für Branntwein ügyben 1979. február 20. napján hozott ítélet [EBHT 1979., I-649.].

313 Karsai (2008) 151.o.

1998 júniusában megrendezett EU csúcsértekezleten. A Cardiffi Európai tanács következtetéseinek 39. pontja kimondja, hogy az Európai Tanács elismeri annak szükségességét, hogy „erősíteni kell a tagállamok jogrendszereinek szorosabb együttműködési képességét", és ezzel összefüggésben „meg kell határozni, hogy tagállamok bíróságai által hozott határozatok kölcsönös elismerésének miként lehet nagyobb teret biztosítani".[314]

Az Egyesült Királyság a kölcsönös elismerés szükségességét azzal támasztotta alá, hogy az államok jogrendszerei közötti különbségek akkorák, hogy a jogrendszerek közötti harmonizáció rendkívül időigényes, nehezen tárgyalható és a teljes harmonizáció mindemellett valószerűtlen. Ezért a teljes harmonizáció helyett ésszerűbb egy olyan helyzet elfogadása, melynél a tagállamok elismerik a másik tagállam bírósága által hozott határozat érvényességét büntetőjogi ügyekben minimális formális eljárást követően.[315]

A kölcsönös elismerés elvének átültetése a kereskedelmi és versenyjog területéről a büntetőügyek területére számos problémát felvet. A két terület ugyanis minőségében különbözik egymástól. A büntetőjog az állam és az állampolgár viszonyát szabályozza és közjogi jellegénél fogva nem csak az állam érdekeit képviseli, hanem az állampolgári és emberi jogokat is garantálnia kell. A büntetőügyekben hozott bírósági határozatoknak komoly kihatásai vannak ezekre a jogokra, ezért a korlátozásoknak szükségességét bizonyítékokkal kell igazolni és megindokolni. A versenyt nem lehet a büntetőügyek területére átültetni, mivel ezek logikája egymástól eltér és a piaci megfontolások a büntetőjogban nem alkalmazhatók. A piac hatékony működésének feltétele (és ezáltal logikája) ugyanis a rugalmasság, és célja a profitmaximalizálás, míg a büntetőjog a világos, áttekinthető, előrekalkulálható, megismerhető szabályokat, a jogbiztonságot és a jogállami szabályozást kívánja meg.[316]

A kölcsönös elismerés elve a Cardiff-i ülést követően több EU találkozón is megerősítést nyert. Az 1999 októberében Finnországban, Tamperében megtartott Európai Tanács a kölcsönös elismerés elvét követendőnek nyilvánította, és kimondta, hogy az elvnek a büntető ügyekben folytatott együttműködés sarokkövévé kell válnia.[317]

A kölcsönös elismerés elve, mint az európai bűnügyi együttműködés sarokköve öt évvel a Tamperei-ülést követően megjelenik a Hágai[318] és Stockholmi[319] Programban is.

A kölcsönös elismerés alapján az Európai Unióban az elmúlt évek során a következő kerethatározatokat alkották meg:

- az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13. napján elfogadott 2002/584/IB kerethatározat,[320]

314 Cardiff European Council 15 and 16 June 1998, Presidency Conclusions. para 39.

315 Mitsilegas (2006) 1277–1311. o.

316 Mitsilegas (2006) 1280.o.

317 Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions. para 33.

318 HL C 236., 2005.9.24.

319 HL C 115., 2010.5.4.

320 HL L 190., 2002.7.18.

- a bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékok és bűncselekmény eredményeként létrejövő vagyon zárolásáról szóló 2003. július 22. napján elfogadott 2003/577/IB kerethatározat,[321]
- a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló 2005. február 24. napján elfogadott 2005/214/IB kerethatározat,[322]
- a kölcsönös elismerés elvének a vagyonelkobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2006. október 6. napján elfogadott 2006/783/IB kerethatározat,[323]
- a kölcsönös elismerés elvének a büntetőügyekben hozott szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló november 27. napján elfogadott 2008/909/IB kerethatározat,[324]
- 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. napján elfogadott 2008/946/IB kerethatározat,[325]
- a büntetőeljárás során felhasználható tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséről szóló 2008. december 18. napján elfogadott 2008/978//IB kerethatározat,[326]
- az egyes kerethatározatok módosításáról a személyek eljárási jogainak megerősítése, valamint a kölcsönös elismerés elvének az érintett személy megjelenése nélkül (in absentia) lefolytatott eljárásokat követően hozott határozatokra való alkalmazásának előmozdításáról szóló 2009. február 26. napján elfogadott 2009/909/IB kerethatározat,[327] végül a
- kölcsönös elismerés elvének az EU tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról 2009. október 23. napján elfogadott 2009/829/IB kerethatározat.[328]

321 HL L 196., 2003.8.2.
322 HL L 76., 2005.3.22.
323 HL L 328., 2006.11.24.
324 HL L 327., 2008.12.5.
325 HL L 337., 2008.12.16.
326 HL L 350., 2008.12.30.
327 HL L 81., 2009.3.27.
328 HL L 294., 2009.11.11.

2. A hatályos EU jog

2.1 Alapvetés

2.1.1 Az elsődleges jog

A Lisszaboni Szerződés a bűnügyi együttműködés terén is előrelépést jelentett, hiszen annak következtében már az alapszerződési szinten is kodifikáltan jelenik meg a kölcsönös elismerés elve.[329] Az EUMSz 82. cikke (1) bekezdése alapján ugyanis „az Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben […] hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul". Az a) pont alapján „az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja: a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belüli kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása".

2.1.2 A másodlagos joganyag

A kölcsönös elismerés elvén alapuló együttműködés másodlagos joganyaga jelenleg még a Lisszaboni Szerződés előtt elfogadott kerethatározatokon alapul. Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv 9. cikke szerint „az uniós intézmények, szervek és hivatalok által az Európai Unióról szóló szerződés alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják. Ugyanez vonatkozik a tagállamok között az Európai Unióról szóló szerződés alapján megkötött megállapodásokra".

A szakkönyv a kölcsönös elismerés elvének hatályos szabályait az erről szóló első instrumentum, az európai elfogatóparancsról szóló 2002/584/IB kerethatározat példáján mutatja be. A többi együttműködési forma közül a szakkönyv terjedelmi okokból csak egyes (például pénzbüntetést kiszabó, illetve elkobzást alkalmazó) határozatok kölcsönös elismerését tárgyalja, másrészt ezen kiválasztott együttműködési formáknak is csak azon szabályait, amelyek az európai elfogatóparancs rendszerétől eltérnek.

2.2 Az európai elfogatóparancs

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot az Európai Tanács az Amerikai Egyesült Államok elleni 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően rövid egyeztetés után 2002. június 13. napján fogadta el. A kerethatározat 2004. január 1-jén lépett hatályba, és lényegében valamennyi korábbi kiadatásra vonatkozó jogszabályt felváltott a tagállamok között.

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat értelmében a hosszadalmas kiadatási eljárás helyébe az átadási eljárás lépett, ezáltal megszűnt a közigazgatási és a politikai döntési

329 Farkas (2011) 76. o. Vö. IV.2.1.1. alfejezet.

szint, és az államközi kapcsolatokat lényegében felváltották az igazságügyi hatóságok közti kapcsolatok. Az elfogatóparancs a tagállam igazságügyi hatósága által – meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelően – kiadott határozat, melynek célja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja.[330]

2.2.1 Az érintett bűncselekmények

Európai elfogatóparancs olyan cselekmények esetén bocsátható ki, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, illetve a kiszabott szabadságvesztést vagy az alkalmazott szabadságelvonással járó intézkedés időtartama legalább négy hónap.[331]

2.2.2 Kivétel a kettős inkriminációt követelménye alól

A kiadatási eljáráshoz képest az átadási eljárásban jelentős változást jelent az, hogy bizonyos a kerethatározat 2. cikkének (2) bekezdésében felsorolt súlyosabb bűncselekmények (például bűnszervezetben való részvétel, terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek szexuális kizsákmányolása és gyermekpornográfia, kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme, fegyverek, lőszerek és robbanóanyagok tiltott kereskedelme, korrupció, csalással kapcsolatos bűncselekmények stb.) elkövetése esetén a keresett személyt a kettős büntetendőség vizsgálata nélkül át kell adni az elfogatóparancsot kibocsátó államnak, amennyiben a kibocsátó tagállamban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés. A kerethatározat 2. cikk (2) bekezdésben fel nem sorolt bűncselekmények esetén az átadás feltételeül szabható, hogy a cselekmény a végrehajtó állam joga szerint – tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül – bűncselekménynek minősüljön.

A kettős inkriminációt eltörlését az indokolja, hogy annak követelménye a másik állam büntetendőségi értékítéletének el nem ismerését, és ezáltal a kölcsönös elismerés tagadását jelenti.[332] A kettős inkriminációt nem igénylő úgynevezett katalogizált bűncselekmények kiválasztásánál ugyanakkor a Tanács nyilvánvalóan figyelembe vette a felsorolt bűncselekmények súlyát, és azt, hogy ezek közül jó néhány uniós szintű harmonizációs eljárás tárgya is volt (például terrorizmus).

330 2002/584/IB kerethatározat 1. cikk (1) bek.

331 2002/584/IB kerethatározat 2. cikk (1) bek.

332 Karsai (2008) 152. o.

2.2.3 A megtagadási okok

Bár a kölcsönös elismerés elve alapján főszabály az európai elfogatóparancs végrehajtása, ugyanakkor a kerethatározat maga is meghatároz kötelező, illetőleg mérlegelhető végrehajtás megtagadási okokat. A kerethatározat által megjelölt kötelező megtagadási ok:

- ha az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény a végrehajtó tagállamban közkegyelem alá esik, és ennek az államnak saját büntetőjoga szerint joghatósága van a bűncselekmény üldözésére;
- ha a végrehajtó igazságügyi hatóság rendelkezésére álló információkból az derül ki, hogy a keresett személyt valamely tagállam ugyanazon cselekményért már jogerősen elítélte, feltéve hogy elítélése esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélkező tagállam joga szerint az már nem hajtható végre;
- ha az a személy, aki ellen az európai elfogatóparancsot kibocsátották, a végrehajtó állam joga szerint életkora miatt büntetőjogi felelősségre nem vonható az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekményért.[333]

A fentieken túlmenően a kerethatározat megjelöl olyan okokat is, mely alapján az elfogató-parancsot végrehajtó tagállam nem köteles megtagadni, de megtagadhatja. A végrehajtó igazságügyi hatóság az alábbi esetekben tagadhatja meg az európai elfogatóparancs végrehajtását:

- amikor európai elfogatóparancs alapjául szolgáló az úgynevezett katalogizált bűncselekmények körén kívül eső cselekmény a végrehajtó tagállam joga szerint nem bűncselekmény;
- ha az európai elfogatóparancsban érintett személy ellen a végrehajtó tagállamban ugyanazon cselekmény miatt, amelyen az európai elfogatóparancs alapul, büntetőeljárás van folyamatban;
- ha a végrehajtó tagállam igazságügyi hatóságai úgy határoztak, hogy nem indítanak büntetőeljárást vagy megszüntetik azt az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény tekintetében, vagy ha egy tagállamban a keresett személy ellen ugyanazon cselekmény miatt jogerős határozatot hoztak, ami a további büntetőeljárás akadályát képezi;
- ha a végrehajtó tagállam joga szerint a büntethetőség vagy a büntetés elévült, és a cselekmények e tagállam büntetőjoga szerint saját joghatósága alá tartoznak;
- ha a keresett személyt egy harmadik állam ugyanazon cselekmény miatt jogerősen elítélte, feltéve hogy elítélése esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélkező állam joga szerint az már nem hajtható végre;
- ha az európai elfogatóparancsot szabadságvesztés-büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki, amennyiben a keresett személy a végrehajtó tagállamban tartózkodik, amelynek állampolgára vagy lakosa, és ez az állam vállalja, hogy saját hazai joga szerint végrehajtja a büntetést, vagy a szabadságelvonással járó intézkedést;

333 2002/584/IB kerethatározat 3. cikk.

- ha az európai elfogatóparancs olyan bűncselekményre vonatkozik, amelyet a végrehajtó tagállam joga szerint egészben vagy részben a végrehajtó tagállam területén, vagy a végrehajtó tagállam területeként kezelt helyen követtek el, vagy a kibocsátó tagállam területén kívül követtek el, és a végrehajtó tagállam joga nem teszi lehetővé a büntetőeljárás lefolytatását ilyenfajta bűncselekményekre nézve, ha azokat a területén kívül követték el.[334]

A 2009/299/IB kerethatározat általi módosításnak megfelelően a 2002/584/IB kerethatározat hatályos szövege a végrehajtás megtagadásának okaként nevesíti azt az esetet, amikor az európai elfogatóparancsot olyan határozat végrehajtása céljából bocsátották ki, amelyet a keresett személy távollétében hoztak. Ez alól a szabály alól azonban számos kivételt szabályoz, így például az érintett személyt kellő időben személyesen idézték, és ily módon tájékoztatták annak a tárgyalásnak a kitűzött időpontjáról és helyéről, amely a határozat meghozatalához vezetett és tájékoztatták arról, hogy a határozat meghozatalára meg nem jelenése esetén is sor kerülhet.

Ha az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetéssel büntethető vagy életfogytig tartó szabadságelvonással járó intézkedéssel fenyegetett, az elfogatóparancs végrehajtása ahhoz a feltételhez köthető, hogy a kibocsátó tagállam jogrendszere lehetővé teszi a kiszabott büntetésnek vagy intézkedésnek a büntetés vagy intézkedés végrehajtásának felfüggesztését célzó – kérelemre vagy legkésőbb 20 éven belül történő – felülvizsgálatát, vagy kegyelem alkalmazását, amelynek kérvényezésére az érintett személy a kibocsátó tagállam joga vagy gyakorlata szerint jogosult.[335]

A kiadatáshoz képest az is alapvető különbség, hogy a tagállam saját állampolgára ellen kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását sem tagadhatja meg. Ugyanakkor, ha a végrehajtó tagállam állampolgára vagy lakosa az a személy, aki ellen az európai elfogatóparancsot büntetőeljárás lefolytatása céljából bocsátották ki, az átadása ahhoz a feltételhez köthető, hogy az érintett személyt – meghallgatása után – visszaszállítják a végrehajtó tagállamba, hogy ott töltse le a kibocsátó tagállamban rá kiszabott szabadságvesztés-büntetést vagy szabadságelvonással járó intézkedést.[336]

2.2.4 Az átadási eljárás

Az átadási eljárás kétféleképpen alakulhat aszerint, hogy a keresett személy tartózkodási helye ismert-e. Amennyiben a tartózkodási helye ismert, az európai elfogatóparancsot a tagállam hivatalos nyelvére lefordítva kell közvetlenül továbbítani a végrehajtó igazságügyi hatóságnak.[337] A tekintetben, hogy a végrehajtó tagállamnak melyik igazságügyi hatósága illetékes

334 2002/584/IB kerethatározat 4. cikk.

335 2002/584/IB kerethatározat 5. cikk. (2) bek.

336 2002/584/IB kerethatározat 5. cikk. (3) bek.

337 2002/584/IB kerethatározat 9. cikk. (1) bek.

eljárni az adott ügyben a Tanács által létrehozott Európai Igazságügyi Hálózat (EIH) nyújt segítséget.[338]

Amennyiben a keresett személy tartózkodási helye nem ismert az elfogatóparancsot kibocsátó hatóság a SIS (Schengeni Információs Rendszer) igénybevételével, vagy ha erre nincs lehetőség, az Interpol szolgálatainak igénybevételével bocsátja ki az elfogatóparancsot.[339] A kibocsátó igazságügyi hatóság minden esetben határozhat úgy, hogy a keresett személyre nézve a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) figyelmeztető jelzést ad ki.

Amennyiben a keresett személy beleegyezik átadásába, az európai elfogatóparancs végrehajtásáról szóló végleges határozatot a beleegyezést követő 10 napon belül, egyéb esetekben a keresett személy elfogását követő 60 napon belül kell meghozni.[340] A határozat meghozatalát követően a végrehajtó igazságügyi hatóság haladéktalanul értesíti a kibocsátó igazságügyi hatóságot az európai elfogatóparancsban foglalt megkeresést teljesíti-e, vagy megtagadja.[341]

A 2002/584/IB kerethatározat 17. cikkének (1) bekezdése szerint az európai elfogatóparancsot sürgős ügyként kell kezelni és ennek megfelelően rövid időn belül kell végrehajtani. A kerethatározat előírja azokat a határidőket, amelyeket minden tagállamnak a belső jogában meg kellett jelenítenie, ezen határidők csak kivételes esetekben módosíthatók, illetve hosszabbíthatók meg.

Ha ugyanazon személy ellen két vagy több tagállam bocsátott ki európai elfogatóparancsot, a végrehajtó igazságügyi hatóság az összes körülmény mérlegelésével dönt el, hogy melyiket hajtja végre.[342]

2.3 A biztosítási intézkedések kölcsönös elismerése

A 2003. július 22-én elfogadott 2003/577/IB számú kerethatározat célja az, hogy tagállamok megállapítsák azokat a szabályokat, amelyek alapján elismerik és végrehajtják egy másik tagállam igazságügyi hatósága által büntetőeljárás során kibocsátott, biztosítási intézkedést elrendelő határozatokat. A kerethatározat azokra a biztosítási intézkedést elrendelő határozatokra alkalmazandó, amelyeket bizonyíték biztosítása, vagy vagyon későbbi elkobzása céljából bocsátottak ki.

A biztosítási intézkedést elrendelő határozat végrehajtására az a hatóság illetékes, amelynek területén a bizonyítási eszköz, az elkobzás alá eső dolog, vagy a vagyonelkobzás alá eső vagyon van.

338 Az Európai Unió Tanácsa által 1998. június 29. napjn elfogadott 98/428/IB számú együttes fellépés a bűnügyi együttműködés megkönnyítése, eredményesebbé tétele és feltételeinek javítása érdekében létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot.

339 2002/584/IB kerethatározat 10. cikk. (3) bek.

340 2002/584/IB kerethatározat 17. cikk. (2) és (3) bek.

341 2002/584/IB kerethatározat 22. cikk.

342 Kenéz (2008) 164. o.

A biztosítási intézkedést a kerethatározatban meghatározott bűncselekményfajták esetében a kettős büntetendőség vizsgálata nélkül végre kell hajtani, függetlenül a végrehajtó tagállamban kiszabható büntetés mértékétől, ha a bűncselekmény büntetési tételének felső határa – a kibocsátó tagállam joga szerint – legalább háromévi szabadságvesztés. A katalogizált bűncselekmények köre lényegében megegyezik az európai elfogatóparancsról szóló 2002/584/IB kerethatározatban szereplőkkel.

A biztosítási intézkedésről szóló kerethatározat jóval kevesebb megtagadási okot tartalmaz, mint az európai elfogatóparancsról szóló 2002/584/IB kerethatározat.

2.4 A pénzbüntetések kölcsönös elismerése

A 2005. február 24. napján elfogadott 2005/214/IB kerethatározat értelmében a kölcsönös elismerés elvét kell alkalmazni minden természetes vagy jogi személy által fizetendő pénzbüntetést elrendelő jogerős határozatra, ha az ilyen büntetéseket a büntetést kiszabó tagállamtól eltérő tagállamban kívánják végrehajtani.[343]

Az úgynevezett katalogizált bűncselekmények köre a pénzbüntetések kölcsönös elismeréséről szóló kerethatározatban szélesebb, mint az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatban, illetve a biztosítási intézkedések végrehajtásáról szóló kerethatározatban. Szerepel benne például az olyan magatartás is, amely sérti a közúti közlekedés szabályait, beleértve a vezetési- és pihenőidőre, valamint a veszélyes anyagokra vonatkozó rendelkezések megszegését. Lényeges különbség továbbá, hogy a kettős büntetendőség alóli kivételek nem korlátozódnak a kibocsátó tagállam joga szerint három évnél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények körére.[344]

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatban is szereplő klasszikus megtagadási okok mellett a pénzbüntetések esetén célszerűségi és gazdaságossági okokból olyan szabály érvényesül, hogy a 70 eurót meg nem haladó összeg végrehajtása iránti megkeresést a tagállam elutasíthatja.[345]

2.5 Az elkobzás kölcsönös elismerése

A kölcsönös elismerés elvének a vagyonelkobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2006. október 6. napján elfogadott 2006/783/IB számú kerethatározat alapján az együttműködés olyan büntetőeljárás során meghozott tagállami határozat végrehajtására irányulhat, amely bűncselekményből származó jövedelemtől vagy az elkövetési eszközöktől való megfosztást jelent.[346]

343 2005/214/IB kerethatározat 1. cikk. a)–b) pont. Lásd még Nyitrai (2008) 187. o.

344 2005/214/IB kerethatározat 5. cikk. (1) bek.

345 2005/214/IB kerethatározat 7. cikk. (2) bek. h) pont.

346 2006/783/IB kerethatározat 2. cikk. c–f) pont.

Az elkobzott vagyon sorsát tekintve a kerethatározat úgy rendelkezik, hogy a vagyont a kibocsátó és a végrehajtó állam közt meg kell osztani. Abban az esetben azonban kizárólag a végrehajtó államot illeti meg a határozat végrehajtásából befolyt pénz, ha 10.000 eurónál nem magasabb.[347]

3. Hazai implementáció

3.1 Áttekintés

A kölcsönös elismerés elvén alapuló egyes kerethatározatokat az azóta hatályon kívül helyezett 2003. évi CXXX. törvény (régi EUbetv.) ültette át a magyar jogba. Ennek legfontosabb módosítása a 2007. évi XIII. törvénnyel történt, amely szabályozta a pénzbüntetéssel kapcsolatos együttműködést. Jelenleg hazánkban az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködést a 2012. évi CLXXX. törvény (EUbetv.) szabályozza. Az egyes együttműködési formák közül hazai jogunk vonatkozásában is az európai elfogatóparanccsal foglalkozunk részletesen, míg a többiek közül csak a kiválasztott formák ettől eltérő szabályait tárgyaljuk.

3.2 Az európai elfogatóparancs

A magyar jogba az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot az Európai Unióval folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. év CXXX. törvény ültette át.

> A Jogeset IVα. alapjául szolgáló ügyben az elfogatóparancs alapját képező bűncselekmények elkövetési ideje megelőzte a Kerethatározatot elsőként a magyar jogba implementáló szabály – a 2003. évi CXXX. törvény – hatályba lépését, az új szabályok pedig hátrányosabbak a terheltre nézve. Ezen problémakörrel kapcsolatban merül fel annak a kérdése, hogy az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló jogszabály eljárási vagy anyagi jogi normának minősül-e. Amennyiben ugyanis anyagi jogi jellegű, úgy felmerül a nullum crimen sine lege elv alkalmazása, mely megköveteli annak vizsgálatát, hogy nem került-e a terhelt kedvezőtlenebb helyzetbe a később hatályba lépett szabályozás folytán, mint amilyenben az elkövetés idején hatályos szabályok alkalmazása során lenne. Az Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy a Kerethatározat 32. cikkének értelmében az elfogatóparancs időbeli hatálya nem az annak alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetéséhez, hanem a kiadatási kérelem érkezéséhez igazodik, így az elfogatóparancs végrehajtása nem jogszabálysértő.[348]

347 2006/783/IB Kerethatározat 16. cikk.

348 3144/2013. (VII. 16.) AB határozat.

3.2.1 Az alapul szolgáló bűncselekmények

A Magyarország területén tartózkodó személy tagállami igazságügyi hatóság által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján olyan bűncselekmények esetén fogható el és adható át, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, vagy ha jogerősen legalább négy hónapi szabadságvesztésre, illetve szabadságelvonással járó intézkedésre ítélték.[349]

3.2.2 Megtagadási okok

Az elfogatóparancsról szóló kerethatározat által a végrehajtás megtagadásának kötelező és mérlegelhető megtagadási okait a magyar jogszabály akként ültette át, hogy szinte valamennyit kötelező megtagadási okként határozott meg.[350]

Az európai elfogatóparancsra vonatkozó eljárás során főszabályként nem tagadható meg a saját állampolgár átadása. Ha az európai elfogatóparancsot szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki, a törvény szerint az európai elfogatóparancs végrehajtását meg kell tagadni, el kell rendelni a keresett személy ideiglenes végrehajtási letartóztatását, és meg kell keresni az igazságügyért felelős minisztert, hogy kezdeményezze a kibocsátó tagállamnál a szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtásának átvételét.[351] Ha az európai elfogatóparancsot büntetőeljárás lefolytatása céljából bocsátották ki, és a keresett személy olyan magyar állampolgár, aki Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik, csak akkor adható át, ha a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság megfelelő jogi garanciát nyújt arra, hogy szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés jogerős kiszabása esetén a keresett személyt kérelmére, a büntetés vagy az intézkedés végrehajtására, visszaszállítják Magyarország területére.[352]

3.2.3 Átadási eljárás más tagállam által kiadott elfogató-parancs alapján

Az európai elfogatóparancs végrehajtásáról és annak alapján a keresett személy átadásáról szóló döntést a végrehajtó igazságügyi hatóság hozza meg a törvényben meghatározott eljárási rend szerint. Tekintettel az európai elfogatóparancs alapján történő átadási eljárásban meghatározott rendkívül rövid határidőkre, valamint az ott kialakult gyakorlatra és szakértelemre, Magyarország vonatkozásában kizárólagos illetékességgel a Fővárosi Törvényszék jár el végrehajtó igazságügyi hatóságként.[353]

Amennyiben más tagállam által kibocsátott elfogatóparancs alapján a keresett személyt a magyar hatóságok elfogják, az illetőt őrizetbe veszik. Az őrizet hetvenkét óráig tarthat, mely

349 EUbetv. 3. § (1) bek.

350 A megtagadási okokra ld. EUbetv. 5–9. §.

351 EUbetv. 8. §. (1) bek.

352 EUbetv. 8. §. (5) bek.

353 Az EUbetv. javaslatának 8. §-ához fűzött indokolás.

időtartamon belül az elfogott személyt – a kizárólagos hatáskörrel rendelkező – Fővárosi Törvényszékre szállítják. A Fővárosi Törvényszék tárgyalást tart, amelyen az ügyész és a védő részvétele kötelező. A tárgyaláson a keresett személlyel ismertetni kell az európai elfogatóparancs tartalmát, és tájékoztatni kell annak lehetőségéről, hogy hozzájárulhat a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság részére történő átadásához. Ha a keresett személynek nincs meghatalmazott védője, részére védőt kell kirendelni, és szükség esetén tolmácsot kell biztosítani.

Az elfogott személyt nyilatkoztatni kell arra is, hogy lemond-e a specialitás szabályának az alkalmazásáról. A specialitás szabálya szerint az átadott személy csak az átadása előtt elkövetett olyan cselekmény miatt üldözhető, amelyre nézve az átadását kérték, és amelyre nézve azt a végrehajtó igazságügyi hatóság engedélyezte. E szabály alkalmazásáról való lemondás esetén a keresett személy ellen az átadása után bármely az átadása előtt elkövetett cselekménye miatt büntetőeljárást lehet indítani.

> A Jogeset IVß. alapjául szolgáló ügyben a Kúria 2013-ban kimondta, hogy a specialitás szabályának megsértése nem minősül felülvizsgálati oknak. A Kúria kimondta, hogy a felülvizsgálati eljárás a törvény erejénél fogva kizárt ebben az esetben, hisz arra csak a büntetőeljárásról szóló törvény 416. §-ának (1) bekezdésében meghatározott okokból van helye, így például akkor, ha a hozott ítélet anyagi jogszabályt sért. Ehhez képest megállapítható, hogy az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvény nem határoz meg, és nem tartalmaz, büntető anyagi jogi rendelkezéseket. Ezen törvény csupán az Európai Unió tagállamaival büntető ügyekben folytatott együttműködés eljárási feltételeit rendezi. Mindebből következően nem tekinthető anyagi jogi rendelkezésnek a terhelt által hivatkozott specialitás szabálya sem, így azok esetleges megszegése nem anyagi jogszabálysértés. A Kúria hozzátette, hogy amennyiben az eljárt bíróságok a specialitás szabályának megsértésével hoztak jogerős marasztaló döntést, ez a törvénysértés kizárólag a legfőbb ügyész által kezdeményezhető és a Be. XIX. fejezetébe szabályozott „jogorvoslat a törvényesség érdekében" megnevezésű rendkívüli jogorvoslati eljárásban küszöbölhető ki.[354]

Amennyiben az illető hozzájárul az átadáshoz egyszerűsített átadási eljárásra kerül sor. Az átadáshoz való hozzájárulás nem vonható vissza. Az elfogatóparancs végrehajtásáról a határozatot a Fővárosi Törvényszék hozza meg. A határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

Ha európai elfogatóparancs végrehajtásának és az átadásnak a feltételei fennállnak, akkor a Törvényszék az átadást elrendeli. Ha fennáll olyan ok (például kötelező megtagadási ok egyike), mely alapján az elfogatóparancs végrehajtását a törvény alapján meg kell tagadni, az elfogatóparancs abban az esetben sem hajtható végre, ha egyébként az átadáshoz a keresett személy hozzájárult.

Amennyiben az átadási eljárásba a keresett személy nem egyezett bele, és nem áll fenn a megtagadási okok egyike sem, a Fővárosi Törvényszék elrendeli a keresett személy ideiglenes

354 EBH 2013.B.4.

átadási letartóztatását és erről, a határozat megküldésével egyidejűleg tájékoztatja a minisztert, aki értesíti a tagállami igazságügyi hatóságot az elfogatóparancs haladéktalan megküldése érdekében. Ha az európai elfogatóparancs az ideiglenes átadási letartóztatás elrendelésétől számított negyven napon belül nem érkezik meg, akkor a letartóztatást meg kell szüntetni. Az európai elfogatóparancsot a miniszter fogadja, és azt haladéktalanul megküldi a Fővárosi Törvényszéknek.

A Fővárosi Törvényszék az európai elfogatóparancs megérkezését követően ismételten tárgyalást tart, amelyen megvizsgálja a végrehajtás és az átadás feltételeit, és ha azok fennállnak, elrendeli az átadási letartóztatást, amely a keresett személy átadásáig tart.[355] A Fővárosi Törvényszék az ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek van helye, melyet az Ítélőtábla, mint másodfokú bíróság bírál el.

Az európai elfogatóparancs végrehajtásáról és az átadásról szóló jogerős határozatot, ha a keresett személy beleegyezik az átadásába, a beleegyezés kinyilvánítását követő tíz, ha az átadásába nem egyezik bele, az elfogását követő hatvan napon belül kell meghozni. Ha kivételes esetben az európai elfogatóparancs végrehajtásáról és az átadásról szóló határozat a meghatározott határidőn belül nem hozható meg, a Fővárosi Törvényszék a késedelem okainak közlése mellett – a miniszter útján – haladéktalanul tájékoztatja erről a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóságot. A határidő ebben az esetben további harminc nappal meghosszabbítható.[356]

A Fővárosi Törvényszék az európai elfogatóparancs végrehajtásáról hozott határozatában elhalaszthatja a keresett személy átadását annak érdekében, hogy ellene Magyarország területén a büntetőeljárást lefolytathassák, vagy ha már elítélték, az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekménytől különböző bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés vagy elzárás büntetését, illetve szabadságelvonással járó intézkedését végrehajthassák.[357]

3.2.4 A magyar hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancs

Az európai elfogatóparancsot a magyar hatóság minden olyan cselekmény esetén kibocsáthat, amelyeknél a Btk. szerint a büntetési tétel felső határa legalább egyévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. A magyar hatóság az elfogatóparancsot a terhelt bejelentett lakóhelye, ennek hiányában bejelentett tartózkodási helye – ha a terhelt egyikkel sem rendelkezik, a kibocsátó bíróság székhelye – szerint illetékes rendőrkapitányságnak, a NEBEK-nek (Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ), és a terhelt elfogása esetén az igazságügyért felelős miniszternek kell megküldeni továbbítás végett.[358]

Az európai elfogatóparancs folyamatban lévő büntetőeljárás esetén az eljárás jogerős befejezéséig – a terhelt Magyarországon történő elfogásának vagy a terhelt halálának esetét

355 Az EUbetv. javaslatának 13–15. §-ához fűzött indokolás.

356 EUbetv. 16. §.

357 EUbetv. 22. § (1) bek.

358 EUbetv. 25–26 §.

kivéve – nem vonható vissza, azonban abban az esetben, ha az elrendelés oka megszűnt, azt haladéktalanul vissza kell vonni.[359]

3.3 A biztosítási intézkedések kölcsönös elismerése hazai jogunkban

A magyar igazságügyi hatóság elismeri és végrehajtja egy másik tagállami igazságügyi hatóság által a bizonyítási eszközök felderítése, összegyűjtése, biztosítása vagy felhasználása végett, vagy az elkobzás, illetve a vagyonelkobzás biztosítása érdekében kibocsátott határozatot (továbbiakban a biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozat).[360]

A biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozat elismerésére és végrehajtására az a magyar igazságügyi hatóság jogosult, amely a magyar jog szerint az ilyen határozatot meghozza, kényszerintézkedést elrendeli, és a végrehajtás iránt intézkedik.[361] A biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozat végrehajtására az a magyar igazságügyi hatóság illetékes, amelynek területén a bizonyítási eszköz, az elkobzás alá eső dolog, illetve a vagyonelkobzás alá eső vagyon található. Ha a tagállami határozat kibocsátásának alapjául szolgáló bűncselekmény miatt Magyarországon büntetőeljárás van folyamatban, a biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozat végrehajtására az a magyar igazságügyi hatóság illetékes, amely előtt a büntetőeljárás folyamatban van.[362]

A kerethatározatban szereplő opcionális megtagadási okokat a törvény itt is kötelező megtagadási okként nevesíti.[363]

A magyar igazságügyi hatóság a határozatában a magyar jogszabályok szerint állapítja meg az alkalmazandó intézkedést, és ennek megfelelően rendelkezik ezen intézkedés végrehajtásáról úgy, hogy az a lehető legnagyobb mértékben megfeleljen annak az intézkedésnek, amelyet a tagállami határozat tartalmaz.[364]

A biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozatot a magyar igazságügyi hatóság a tagállami igazságügyi hatóság által kifejezetten kért és megjelölt szabályok szerint hajtja végre, ha ez nem összeegyeztethetetlen a magyar jogrendszer elveivel.[365]

A biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozat végrehajtása elhalasztható, ha e határozat alapjául szolgáló cselekmény miatt vagy azzal összefüggésben Magyarország területén büntetőeljárás van folyamatban, és e büntetőeljárás sikerét a tagállami határozat végrehajtása jelentősen veszélyeztetné.[366]

359 EUbetv. 25. §.
360 EUbetv. 93. § (1) bek.
361 EUbetv. 93. § (2) bek.
362 EUbetv. 93. § (4) bek.
363 EUbetv. 95. § (1) bek.
364 EUbetv. 96. § (1) bek.
365 EUbetv. 99. § (1) bek.
366 EUbetv. 98. § (1) bek.

Ha a biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozattal érintett bizonyítási eszközt, elkobzás alá eső dolgot, illetve vagyonelkobzás alá eső vagyont Magyarország területén már lefoglalták, zár alá vették, illetve a bizonyítási eszköz megőrzése érdekében információs rendszerben tárolt adatok megőrzését rendelték el, a tagállami határozatot akkor kell végrehajtani, ha a kényszerintézkedést megszüntették, illetve feloldották.[367] Ilyen esetben a magyar büntetőeljárásban elrendelt kényszerintézkedés megszüntetéséről, illetve feloldásáról szóló határozatot mindaddig nem lehet végrehajtani, amíg a biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozat végrehajtása érdekében a kényszerintézkedés fenntartására szükség van.[368]

Ha ugyanazon bizonyítási eszköz, elkobzás alá eső dolog, illetve vagyonelkobzás alá eső vagyon biztosítására vonatkozóan két vagy több tagállam igazságügyi hatósága bocsátott ki biztosítási intézkedést elrendelő tagállami határozatot, a magyar igazságügyi hatóság az összes körülmény mérlegelésével dönt arról, hogy melyik tagállam határozatát hajtja végre. A döntés meghozatalakor a magyar igazságügyi hatóság különösen a bűncselekmény súlyát és elkövetési helyét, a tagállami határozat kibocsátásának időpontját veszi figyelembe.[369]

Ha a büntetőeljárás során lefoglalás, zár alá vétel vagy információs rendszerben tárolt adatok megőrzésére kötelezés elrendelése, illetve alkalmazása válik szükségessé a magyar igazságügyi hatóság a kényszerintézkedést elrendelő határozatot megküldi azon tagállam hatáskörrel és illetékességgel rendelkező igazságügyi hatósága számára, amelynek területén a bizonyítási eszköz, az elkobzás alá eső dolog, illetve a vagyonelkobzás alá eső vagyon található.[370]

3.4 A pénzbüntetések kölcsönös elismerése hazai jogunkban

A pénzbüntetések kölcsönös elismerése kiterjed egy másik tagállamban büntetendő cselekmény elkövetése miatt kiszabott pénzösszegre (a továbbiakban: tagállami pénzbüntetésre), illetve jogi személlyel szemben alkalmazott pénzbírságra is. Ha a tagállami hatóság olyan cselekmény miatt terjeszt elő jogsegély iránt megkeresést, amely államának joga szerint bűncselekmény, de a magyar jog szerint szabálysértés, a bíróság erről értesíti a megkereső tagállami hatóságot. Ha a tagállami hatóság az értesítésre adott nyilatkozatában a jogsegély teljesítése iránti kérelmét fenntartja, a bíróság a megkeresést teljesítés végett átteszi a szabálysértési jogsegélyről szóló törvényben meghatározott központi hatósághoz.[371]

A bíróság a végrehajtása iránti megkeresés esetén akkor dönt a megkeresés alapjául szolgáló jogerős határozat elismeréséről és végrehajtásáról, ha a terhelt Magyarországon lakóhellyel, tartózkodási hellyel, vagyonnal vagy jövedelemmel, a jogi személy pedig Magyarországon székhellyel vagy telephellyel rendelkezik.[372] A pénzbüntetést kiszabó tagállami határozat

367 EUbetv. 98. § (2) bek.

368 EUbetv. 98. § (3) bek.

369 EUbetv. 93. § (3) bek.

370 EUbetv. 101. § (1)–(2) bek.

371 EUbetv. 148. § (8) bek. Vö. VIII.3.2. cím.

372 EUbetv. 148. § (1) bek.

elismeréséről és végrehajtásáról a terhelt, illetve az eljárás alá vont jogi személy székhelye, ezek hiányában a végrehajtás alá vonható vagyontárgy helye szerinti törvényszék székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Budai Központi Kerületi Bíróság intézkedik. Ha az eljárásra illetékes bíróság nem állapítható meg, a pénzbüntetést kiszabó tagállami határozat elismeréséről és végrehajtásáról a Budai Központi Kerületi Bíróság dönt.[373] Ha a szabadságvesztés büntetést kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedést alkalmazó tagállami határozatban pénzbüntetés kiszabására is sor kerül, a tagállami határozat elismerésére és a végrehajtásról szóló határozat meghozatalára a Fővárosi Törvényszék rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.[374]

Pénzbüntetések elismerése esetén a katalogizált bűncselekmények akkor is kivételt képeznek a kettős büntetendőség követelménye alól, ha azok büntetési tétele a kibocsátó állam joga szerint hároméves szabadságvesztésnél nem súlyosabb.[375]

Ha a megkeresésben meghatározott tagállami pénzbüntetés végrehajtásának a feltételei fennállnak, de a tanúsítványban vagy a határozatban a tagállami hatóság nem határozta meg a tagállami pénzbüntetés napi tételeinek számát vagy egynapi tétel összegét, azt a bíróság a magyar jognak megfelelően állapítja meg. A pénzbüntetés így megállapított mértéke főszabály szerint megegyezik a tagállami pénzbüntetésnek a tagállami határozat jogerőre emelkedése napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett átváltási árfolyamon forintra átszámított összegével.[376]

Ha a megkeresésben megjelölt cselekmény miatt kiszabott tagállami pénzbüntetés mértéke nem éri el a pénzbüntetés Btk. szerint kiszabható legkisebb mértékét, akkor a bíróság a pénzbüntetést a tagállami határozatnak megfelelően állapítja meg, amelynek során a pénzbüntetés napi tételeinek legkisebb mértékét és az egynapi tétel összegét a Btk.-ban megjelöltnél alacsonyabb mértékben és összegben is meghatározhatja.[377]

Ha a megkeresésben megjelölt cselekmény a magyar büntető joghatóság alá tartozik, és a tagállami pénzbüntetés mértéke meghaladja a pénzbüntetés Btk. szerint kiszabható legmagasabb mértéket, akkor azt a bíróság a Btk. alapján (az időbeli hatályra vonatkozó szabály figyelembevételével) kiszabható legmagasabb összegben állapítja meg e szankciót.[378]

Ha a megkeresésben megjelölt cselekmény nem tartozik magyar büntető joghatóság alá, a tagállami pénzbüntetés mértékének megváltoztatása nélkül a bíróság a napi tételek számát a magyar jognak megfelelően határozza meg. Ha a tagállami pénzbüntetés mértéke meghaladja a Btk. szerint kiszabható legmagasabb mértéket, akkor a napi tétel összege a magyar jog szerint megjelöltnél magasabb összegben is meghatározható.[379]

373 EUbetv. 148. § (2) bek.
374 EUbetv. 148. § (3) bek.
375 EUbetv. 149. § (6)–(7) bek.
376 EUbetv. 152. § (1) bek.
377 EUbetv. 152. § (1a) bek.
378 EUbetv. 152. § (2) bek.
379 EUbetv. 152. § (3) bek.

A jogi személlyel szemben alkalmazott pénzbírság esetén a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényben foglalt (a pénzbírság összegét érintő) korlátozások nem alkalmazhatók.[380]

A pénzösszeg nemzetközi megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a magyar államra száll.[381] A pénzbüntetést akkor lehet szabadságvesztésre átváltoztatni, ha ahhoz a tagállami hatóság hozzájárult.[382]

A pénzbüntetésnek egy másik tagállamban való végrehajtása iránt a bíróság, amelynek eljárásában a pénzbüntetés végrehajthatóvá válik, a hatáskörrel rendelkező és illetékes tagállami hatósághoz címzett közvetlen megkeresés útján intézkedhet, feltéve, hogy a pénzbüntetés összege a határozat jogerőre emelkedésének napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett hivatalos devizaárfolyamon átszámítva meghaladja a 70 eurót.[383] Ha a pénzbüntetés, a végrehajtása egyidejűleg több tagállamban is lehetséges, a bíróság az összes körülmény mérlegelésével határoz arról, hogy a végrehajtás iránti megkeresést melyik tagállamba küldi meg. A megkeresést egyidejűleg csak egy tagállamba lehet továbbítani.[384]

3.5 Az elkobzás (vagyonelkobzás) kölcsönös elismerése hazai jogunkban

Az elkobzást (vagyonelkobzást) elrendelő határozatok elismerése és végrehajtása olyan bírósági határozat végrehajtása irányul, amelyet egy másik tagállamban lefolytatott büntetőeljárásban:

- bűncselekményből származó vagy azzal egyenértékű vagyon,
- bűnszervezetben való részvétel ideje alatt szerzett vagyon, illetve
- bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használt vagy arra szánt dolog

végleges tulajdonvesztését elrendelő szankciót tartalmaz.[385]

A magyar bíróság akkor dönt a megkeresés alapjául szolgáló tagállami határozat elismeréséről és végrehajtásáról, ha annak alapján a terhelt Magyarországon lakóhellyel, tartózkodási hellyel, illetve megalapozott feltételezés szerint vagyonnal vagy jövedelemmel rendelkezik.[386]

A katalogizált bűncselekmények akkor is kivételt képeznek a kettős büntetendőség követelménye alól, ha azok a kibocsátó államjoga szerint három évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegetettek.[387]

380 EUbetv. 152. § (5) bek.
381 EUbetv. 153. § (3) bek.
382 EUbetv. 152. § (4) és 153. § (2) bek.
383 EUbetv. 154. § (1) bek.
384 EUbetv. 154. § (3) bek.
385 EUbetv. 156. § (1) bek.
386 EUbetv. 156. § (1) bek.
387 EUbetv. 149. § (6)–(7) bek.

A bíróság a bűncselekményből származó vagy azzal egyenértékű vagyon, illetve a bűnszervezetben való részvétel ideje alatt szerzett vagyon esetén a szankció végrehajtását vagyonelkobzásként, a bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használt vagy arra szánt dolog esetén pedig elkobzásként rendeli végrehajtani.[388]

Ha a vagyonelkobzást elrendelő tagállami határozat meghatározott vagyontárgyra vonatkozik, és a tagállami hatóság ehhez hozzájárult, a bíróság a vagyonelkobzást a vagyontárgy értékének megfelelő pénzösszegben kifejezve is elrendelheti.[389] Ha a vagyonelkobzást elrendelő tagállami határozat meghatározott pénzösszegre vonatkozik, a bíróság a vagyonelkobzást a pénzösszeg értékének megfelelő vagyon elkobzására is elrendelheti.[390] A pénzösszeget a vagyonelkobzást elrendelő tagállami határozat kibocsátásának napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett átváltási árfolyamon forintra átszámított összegben kell meghatározni.[391]

Ha az elkobzás, illetve vagyonelkobzás végrehajtásából befolyt összeg az átszámítási szabályok figyelembevételével a tízezer eurónak megfelelő forintösszeget nem haladja meg, akkor az a magyar államot illeti.[392] Ha az elkobzás, illetve vagyonelkobzás végrehajtásából befolyt összeg a tízezer eurónak megfelelő forintösszeget meghaladja, akkor a végrehajtásból befolyt összeg 50%-a magyar államot, 50%-a pedig a kibocsátó tagállamot illeti.[393]

A bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használt vagy arra szánt dolog elkobzásának, vagy a vagyonelkobzás bizonyos eseteinek egy másik tagállamban való végrehajtása iránt az a bíróság, amelynek eljárásában az intézkedés végrehajthatóvá válik, a hatáskörrel rendelkező és illetékes tagállami hatósághoz címzett közvetlen megkeresés útján intézkedhet.[394] A határozatot egyidejűleg csak egy tagállamba lehet továbbítani,[395] több tagállam illetékes hatóságához csak akkor, ha például megalapozottan feltételezhető az elkobzás alá eső több dolog különböző tagállamokban található, illetve pénzösszegben kifejezett vagyonelkobzás teljes összegének fedezésére Magyarország és bármelyik további tagállam területén található vagyon értéke nem elegendő.[396]

388 EUbetv. 159. § (1) bek.
389 EUbetv. 159. § (2) bek.
390 EUbetv. 159. § (3) bek.
391 EUbetv. 159. § (4) bek.
392 EUbetv. 159. § (5) bek. a) pont.
393 EUbetv. 159. § (5) bek. b) pont.
394 EUbetv. 162. § (1) bek.
395 EUbetv. 162. § (3) bek.
396 EUbetv. 162. § (7) bek. a) és d) pont.

4. Várható fejlemények

Várhatóan a kölcsönös elismerés elvén alapuló bűnügyi együttműködés területén is tovább folytatódik az irányelvekkel történő jogharmonizáció, így például a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Spanyol Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Svéd Királyság kezdeményezte irányelv kibocsátását a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról.[397]

5. Értékelés és jövőkép

5.1 Értékelés

A kölcsönös elismerés Lisszaboni Szerződés által kodifikált elvének értelmében a tagállam hatósága elfogadja a másik tagállam hatósága által hozott döntést, sok esetben lemondva a kettős büntethetőség elvéről. A kölcsönös elismerés értelmében tehát a jog valamely intézményét az alkotó, vagy alkalmazó entitástól függetlenül a másik tagállam elfogadja úgy, ahogyan az alkotó, vagy alkalmazó entitástól származik.[398] A kölcsönös elismerés elve a büntetőjogi együttműködés közelmúltbéli fejlődésének katalizátora, és – ahogy az a tamperei következtetésekben olvasható – az együttműködés „sarokkövének" tekinthető, mely mára már az unió egyik legfontosabb alapelvének minősül. A kölcsönös elismerés egyre szélesebb körű elismerésének is köszönhető, hogy az Unió „a szabadság, biztonság, és jog térségévé" vált.

Bár a kölcsönös elismerés szűken értelmezett tárgya a tagállam jogi produktuma, azonban e produktum szükségszerűen magán viseli az azt létrahozó tagállam nemzeti jogrendjének ismertető jegyeit is. Így a kölcsönös elismerés nem pusztán a határozat, hanem a tagállami jogrendszer elismerését is magában kell, hogy foglalja. A probléma abból adódik, hogy az államnak a kölcsönös elismerés elve alapján olyan határozatokat kell elfogadnia, és végre hajtania, melyek nem uniós szinten elismert jogszabályokon, hanem más tagállamok által alkotott (nemzeti) jogszabályokon és garanciális rendelkezéseken alapulnak. Ahogy Mitsilegas hivatkozik rá, a határozatok kölcsönös elismerése gyakorlatilag „utazás az ismeretlenbe", és bár a nemzetközi magánjog területén elfogadott más nemzet jogának az alkalmazása, a büntetőjog keretében ez egészen mást takar és számos aggodalomra ad okot, hiszen ez egy érzékeny jogterület, melynél a jogbiztonság magas szintje nélkülözhetetlen.

Ezen belül különösen a kettős büntetendőség elvének eltörlése járhat a legalitás sérelmével is. A nullum crimen sine lege elv, és ezáltal a legalitás sérelme merülhet fel, ugyanis abban az esetben, ha az érintett államok büntető anyagi jogi jogszabályai különböznek és így az elfogatóparancsot végrehajtó államnak egy olyan döntést, büntetést kellene elismernie és végrehajtását segítenie, mely a saját nemzeti joga szerint nem büntetendő. Ezzel egyrészt a

397 HL C 165., 2010.06.24.

398 Karsai (2008) 156. o.

tagállamra olyan cselekmény megtorlását kényszerítenénk, amit morálisan nem ítél el, másrészt a jogbiztonság sérülne azáltal, hogy az állampolgár életére, és cselekvési szabadságának határaira egy általa nem ismert jogrend szabályai is irányadók lennének.[399]

5.2 Jövőkép

A tagállamok közti büntetőjogi együttműködés fejlesztésének folyamata még nem ért a végéhez. Ez abból is kitűnik, hogy a kölcsönös elismerés elve jelenleg nem valamennyi, csak bizonyos szűk körben meghatározott határozatok esetében alkalmazható, és a tagállamok a kerethatározatokban rögzített opcionális végrehajtási okokat szinte kivétel nélkül kötelező megtagadási okként implementálják, tehát a tagállamok egymás jogrendszerébe vetett bizalma korántsem teljes és valós.

A bizalom tovább mélyülésének eszköze a jogharmonizáció, mely napjainkban egyre nagyobb prioritást kap az uniós célkitűzésekben. Amíg azonban a teljes jogharmonizáció, vagy a teljes bizalom meg nem valósul, addig a kölcsönös elismerés aggálytalan érvényesüléséhez legalább uniós szintű közös normarendszer és ezt felügyelő bírósági kontroll szükséges. Amíg a tagállamok egymás jogrendszerébe vetett bizalma csupán látszólagos, egy – minden államot kötő, legalább részben közös, az Európai Emberi Jogi Egyezmény szintjét meghaladó – garancia- és normarendszer, és az ehhez kapcsolódó uniós szintű bírósági kontroll lenne szükséges a kölcsönös elismerés megfelelő működéséhez.[400]

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13. napján elfogadott 2002/584/IB kerethatározat. HL L 190., 2002.7.18.

A bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékok és bűncselekmény eredményeként létrejövő vagyon zárolásáról szóló 2003. július 22. napján elfogadott 2003/577/IB kerethatározat. HL L 196., 2003.8.2.

A kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló 2005. február 24. napján elfogadott, 2005/214/IB kerethatározat. HL L 76., 2005.3.22.

399 Lásd ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 32/2008. (III. 12.) AB határozatát is, amely azonban nem az uniós jog végrehajtása, hanem az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény vizsgálata tárgyában született. Vö. I.3.3. cím.

400 Karsai (2008) 156.o.

A kölcsönös elismerés elvének a vagyonelkobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2006. október 6. napján elfogadott 2006/783/IB kerethatározat. HL L 328., 2006.11.24.

A kölcsönös elismerés elvének a büntetőügyekben hozott szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló november 27. napján elfogadott 2008/909/IB kerethatározat. HL L 327., 2008.12.5.

A kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló 2008. november 27. napján elfogadott 2008/946/IB kerethatározat. HL L 337., 2008.12.16.

A büntetőeljárás során felhasználható tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséről szóló 2008. december 18. napján elfogadott 2008/978/IB kerethatározat. HL L 350., 2008.12.30.

Az egyes kerethatározatok módosításáról a személyek eljárási jogainak megerősítése, valamint a kölcsönös elismerés elvének az érintett személy megjelenése nélkül (in absentia) lefolytatott eljárásokat követően hozott határozatokra való alkalmazásának előmozdításáról szóló 2009. február 26. napján elfogadott 2009/909/IB kerethatározat. HL L 81., 2009.3.27.

A kölcsönös elismerés elvének az EU tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról 2009. október 23. napján elfogadott 2009/829/IB kerethatározat. HL L 294., 2009.11.11.

Cardiff European Council 15 and 16 June 1998, Presidency Conclusions.
Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions.

Be.
EUbetv.

3144/2013. (VII. 16.) AB határozat.
32/2008. (III. 12.) AB határozat

Kúria Bfv. I. 1.346/2012. – EBH 2013.B.4.

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Karsai Krisztina (2008) „Kölcsönös elismerés elve" In: *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 149–157. o.

Mitsilegas, Valsamis (2006) „The constitutional implicitations of mutual recognition in criminal matters in the EU" *Common Market Law Review*, 43 (2006) 1277–1311. o.

Kenéz Andrea (2008) „Európai elfogatóparancs" In: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 158–175. o.

M. Nyitrai Péter: (2008) „Pénzbüntetések kölcsönös elismerése" In: *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 185–197. o.

Farkas Ákos (2011) „Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére" *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2. 62–77. o.

V. FEJEZET
A bűnüldöző szervek együttműködése

Berta Krisztina

Jogeset V.α. 2012-ben egy Párizshoz közeli kórház sürgősségi osztályán egy belgiumi születésű férfi zavaros nyilatkozatot tett arra nézve, hogyan szerezte súlyos lőtt sebét. Társának állítása alapján a nyomozók esetleges belgiumi cselekmények után kezdtek vizsgálódni. Az első vizsgálatok után kiderült, hogy a férfi egyebek mellett emberölés miatt szerepel a belga rendőrség nyilvántartásában … A további fejleményeket lásd a V.2.2.4. alfejezetben.

Jogeset V.β. Egy német város egyik lakásában egy leszúrt férfi holttestére bukkantak. Az egyik ajtókereten ujjlenyomatot találtak … A további fejleményeket lásd a V.2.2.5. alfejezetben.

1. Nemzetközi szerződések és EU szabályozástörténet

A rendőri együttműködésre az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések nem terjedtek ki, ilyen tárgyú szabályozás az Európai Unió joganyagába az Európai Unióról szóló Szerződéssel került be. Természetesen a tagállamok közötti rendőri együttműködés igénye ennél jóval régebbi, illetve az a korábbi évtizedekben is többféle (nem közösségi) keretben meg is jelent.

A szabályozástörténet általános és visszatérő tendenciájaként emelhető ki, hogy a rendőri együttműködés körében általában egy néhány állam által kialakított és „letesztelt" együttműködési forma került be az uniós szabályozásba. Így volt ez a TREVI együttműködés,[401] a Schengeni együttműködés[402] esetében is, sőt ez történt a Prümi Szerződéssel is.[403]

1.1 Az EU szerződés előtti időszak

1.1.1 A TREVI együttműködés

A TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*) együttműködést azon igény váltotta ki, hogy a nyugat-európai államok már az 1970-es évektől újfajta biztonsági kihívásokkal szembesültek, elsődlegesen politikai extrémizmus, és az ezekből kifejlődött terrorszervezetek (IRA, ETA stb.) részéről. E szervezetek különböző ideológiai alapon álltak, így nemzeti-szeparatista, szélsőjobboldali, szélsőbaloldali politikai irányultságúak voltak, de

401 Lásd V.1.1.1. alfejezet.

402 Lásd V.1.1.2. alfejezet.

403 Lásd V.1.5. alfejezet.

abban egyeztek, hogy céljaikat erőszakos cselekményekkel igyekeztek elérni. Az is láthatóvá vált, hogy különböző szervezett bűnözői csoportokkal működtek együtt, egymást erősítetve és segítve. A szervezett bűnözői csoportok pedig egyre inkább túlléptek az országhatárokon, mozgásuk nemzetközivé vált. Erre reagált a közösségi tagállamok között megindult, a belső biztonság különböző területein egy kormányközi együttműködés, amely politikai és szakmai síkon folytatódott.

1976 júniusában a közösségi tagállamok közötti Európai Politikai Együttműködés keretében elfogadták a TREVI együttműködésről szóló határozatot. Az együttműködési területek a következők voltak: terrorszervezetekre és terrorcselekményekre vonatkozó adat- és információcsere, a terrorizmus miatt indult eljárásokban konkrét együttműködés, összekötő tisztek cseréje, rendőrségi képzés javítása, együttműködés a polgári légi közlekedés védelmében.

A TREVI a nyolcvanas években bővítette tevékenységét az általános rendőri együttműködés és szervezett bűnözés elleni küzdelem területeire is.[404] A TREVI együttműködés lényege az alábbiakban összegezhető:

- megindult egy intézményes együttműködés az Európai Közösség tagállamai között, ami a rendőri tevékenység és a bűnügyi együttműködés aktuális kihívásait állította középpontba;
- az együttműködés még nélkülözte a formális kötőerővel bíró jogi keretet, és a gyakorlati együttműködésre összpontosított, ezzel némiképp ki is jelölve azt az utat, ami e területen máig is érvényesül, nevezetesen a „soft law", a gyakorlati együttműködés dominanciáját;
- felállított egy olyan működési struktúrát (szakértői munkacsoportok – magas szintű bizottság – a döntést hozó miniszterek bizottsága), amely mechanizmus többé-kevésbé az Európai Unió keretén belül is követésre talált.

1.1.2 A Schengeni együttműködés

A Schengeni együttműködés jogi alapját az 1985 június 14. napján elfogadott, a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodás, valamint az annak végrehajtásáról szóló 1990. június 19. napján kelt Schengeni Végrehajtási Egyezmény (a továbbiakban SVE) képezi. Az SVE kisebb módosításokat leszámítva a mai napig hatályban van. A Schengeni együttműködés nemzetközi szerződéseken alapul, az azok alapján működő kormányközi testület pedig a részes államokra kötelező normák sorát hozta létre (úgynevezett *schengeni acquis*).

A Schengeni együttműködés alapján a részes államok belső határain megszüntették az ellenőrzést, ami azonban egy új biztonsági filozófiát tett szükségessé. Ennek keretében kompenzációs intézkedéseket kellett bevezetni, amelyek közé tartoznak a vízumigazgatás szabályai, a külső határok szigorú ellenőrzése, illetve a schengeni belső térségben alkalmazan-

404 Ennek keretében kezdték el megtervezni egy európai rendőrségi hivatal körvonalait, amely a jelenlegi Europol (Európai Rendőrségi Hivatal) előfutára lett. Az Europol történetével, szabályozásával és tevékenységével – jelentőségénél fogva – a szakkönyv külön VI. fejezete külön foglalkozik.

dó rendőri együttműködési szabályai. A rendőri együttműködés szabályai jelenleg az SVE 39–47. cikkeiben találhatók.

Az SVE alapján a rendőri együttműködés tekintetében a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy rendőrhatóságaik támogatják egymást a bűncselekmények megelőzése és felderítése céljából, amennyiben a nemzeti jogszabályaik a kompetenciát nem az igazságügyi hatóságaiknak tartják fenn, és a megkeresés teljesítése nem teszi szükségessé, hogy a megkeresett fél kényszerítő intézkedést alkalmazzon. Ha a megkeresett rendőrhatóságnak nincs hatásköre a megkeresés teljesítésére, a megkeresést továbbítja a hatáskörrel rendelkező hatósághoz.

A rendőri együttműködésre vonatkozó schengeni szabályozás jelentősége az, hogy első ízben vált lehetővé, hogy a tagállamok rendőrhatóságai jogosítványaikat a határon átnyúlóan gyakorolják, azaz a részes államok hatóságai más, jellemzően a szomszédos államok területén végezzenek rendőri tevékenységet. Egyidejűleg először került sor annak jogi elismerésére, hogy a rendészeti szervek a megindult büntető eljárást megelőző folyamatban, a hagyományos igazságügyi kontroll nélkül cselekedhetnek. Erre azért van nagy szükség, mert ez biztosítja a gyorsaságot és az eredményes bűnfelderítést és bűnüldözést a belső határokon történő ellenőrzést nélkülöző térségben.

A Schengeni együttműködés keretében kialakult egy olyan együttműködési kultúra és gyakorlat, amely ma már képessé teszi a bűnüldöző szerveket a határon átnyúló együttműködésre, folyamatos kapcsolattartásra, így közös kapcsolattartási szolgálati helyek jöttek létre a határok mellett, összekötő tisztek kerülnek alkalmazásra, kontaktlistákat alkalmaznak a partnereik közvetlen megkereséséhez. Ezen az alapon épült tovább az EU keretében az európai rendőri együttműködés.

1.2 Az Európai Unióról szóló Szerződés

Az EUSz K. cikke szabályozta az úgynevezett bel- és igazságügyi együttműködést, ami a kialakított struktúrában a kormányközi alapon működő III. pillért jelentette. A szerződés a rendőri együttműködés céljaként a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formáinak megelőzését, és az ellenük való harcot fogalmazta meg. A tagállami hatáskörök fenntartását biztosító fontos alapelv már megjelent a szerződés K.2. cikkelyének (2) bekezdésében, amely szerint „a szerződés e címében foglaltak nem befolyásolhatják a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.

A TREVI együttműködés az Európai Unióról szóló szerződés hatályba lépésével megszűnt, helyét átvette a III. pillérre vonatkozó szabályozás. A schengeni joganyag viszont párhuzamosan élt az 1992-től már létező Európai Unióról szóló Szerződés III. pillérre vonatkozó szabályaival.

1.3 Az Uniós jogsegély egyezmény

Az EUSz alapján fogadták el az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezményt, amely nemcsak az igazságügyi szervek közötti bűnügyi jogsegélyre, hanem a rendőri együttműködés tekintetében is tartalmazott lényeges szabályokat:

- a megkeresés nélküli információcsere alanya nemcsak igazságügyi hatóság lehetett;[405]
- az ellenőrzött szállítások,[406] a közös nyomozó csoportok,[407] illetve a fedett nyomozások[408] esetén a megkeresések az egyik tagállam igazságügyi hatósága (központi hatósága), illetve egy másik tagállam illetékes rendőrhatósága között közvetlenül is továbbíthatók;[409] valamint
- a távközlés lehallgatásának egyes eseteiben az „illetékes hatóság" nemcsak igazságügyi hatóságot jelentett, hanem – olyan esetekben, amikor az igazságügyi hatóságok hatásköre nem terjed ki az e rendelkezések által érintett területekre – egy ezzel egyenértékű a tagállami nyilatkozatban kijelölt illetékes hatóságot, amely a bűnügyi nyomozás érdekében jár el.[410]

1.4 Az Amszterdami Szerződés módosító rendelkezései

Az Amszterdami Szerződés témánk szempontjából legfontosabb eredménye, hogy a schengeni joganyagot a szerződés egy jegyzőkönyvével beemelte a bel- és igazságügyi együttműködésbe. Egyidejűleg meghatározta, hogy a csatlakozó államoknak kötelezően teljesíteniük kell a schengeni követelményeket, majd – az ezt követő ellenőrzés eredményétől függően – külön jogi döntéssel kerülhet sor részükről a teljes körű schengeni acquis alkalmazására, azaz a tagságra. A Schengeni együttműködés az uniós aquisba beemelését követően alapvetően három jogállást hozott létre: EU és Schengen-tag, nem EU tagállam, de a schengeni szabályokra nézve társult tag társulási megállapodások megkötése folytán, illetve azon EU tagok, amelyek még nem Schengen tagok, azaz teljes mértékben nem alkalmazhatják a schengeni vívmányokat.

1.5 A Prümi Szerződés

A Prümi Szerződés létrehozása német kezdeményezésre történt, 2003-ban Németországra, Ausztriára, a Benelux államokra terjedt ki, majd az aláírásra csatlakozott Franciaország és

405 Uniós Jogsegélyegyezmény 7. cikk.
406 Uniós Jogsegélyegyezmény 12. cikk.
407 Uniós Jogsegélyegyezmény 13. cikk.
408 Uniós Jogsegélyegyezmény 14. cikk.
409 Uniós Jogsegélyegyezmény 6. cikk (5) bek.
410 Uniós Jogsegélyegyezmény 6. cikk (6) bek.

Spanyolország is. A szabályozás lényege a hozzáférhetőség elvének (*principle of availability*) megvalósítása, ami azt jelenti, hogy az Unió egész területén, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból, és a másik tagállam azon bűnüldöző ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérvényezett célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban zajló vizsgálatok követelményeit. Természetesen az információcsere során szigorú feltételeknek kell megfelelni.

A szerződés előnyei:

- gyakorlat-orientált, a bűnüldöző szervek valós igényeire kíván választ adni;
- a meglevő együttműködési formákra épít;
- a szerződés végrehajtási mechanizmusa révén a részes államok szuverenitása nem csorbul aránytalanul, megmaradnak az eszközeik a végrehajtás felügyeletére;
- nem hoz létre új adatbázisokat, hanem a létező nemzeti adatbázisok közötti gyors és hatékony kommunikációt helyezi a középpontba.

Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy ezen kezdeményezés teljes mértékben megfelel a Hágai Programnak, az abban résztvevő tagállamok pedig már több évi fejlesztés után nem kívántak más jogi és műszaki megoldást keresni (és arra áldozni). Így került sor a Prümi Szerződés beemelésére az uniós jogba, a 2008/615/IB határozattal (Prümi Határozat), illetve az annak végrehajtásáról szóló 2008/616/IB határozattal.

2. A hatályos EU szabályozás

A következőkben a rendőri együttműködés hatályos szerződési jogalapját, illetve az egyes együttműködési formák lényegét mutatjuk be. A másodlagos jogforrások és a releváns „soft law", azaz a jogi kötőerővel nem bíró uniós dokumentumok, így a stratégiák, ajánlások, jelentések az egyes együttműködési formák kapcsán kerülnek bemutatásra.

2.1 Szerződéses és intézményi alapok

A Lisszaboni Szerződéssel módosított uniós joganyag alapján:

- a rendőri együttműködés is betagozódott a szakpolitikák rendszerébe;
- e területen is az úgynevezett „rendes jogalkotási eljárás" érvényesül, azaz rendeletek és irányelvek képezik a joganyagot;
- a Tanács döntési centrum szerepe megváltozik, e területen is az Európai Parlament és a Tanács együttdöntési eljárásával születnek a rendeletek és irányelvek.

Az EUMSz Harmadik rész V. címén belül a rendőrségi együttműködést az 5. fejezet szabályozza. Az alapvető rendelkezés szerint „az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott

egyéb bűnüldöző szolgálatai".[411] A rendőri együttműködésen tehát az EU joganyagban mindig funkcionálisan rendőri tevékenységet ellátó szerveket értenek, meghagyva a tagállamoknak azt a szabadságot, hogy ők döntsenek arról, hogy milyen konkrét struktúrát, hatóságokat hoznak létre e feladatok ellátására. A hatályos joganyag azonban a rendőri tevékenységet elhatárolja a nemzetbiztonsági, illetve igazságügyi hatóságok tevékenységétől.

A rendőri együttműködés a rendes jogalkotási eljárás alá tartozó tárgyköreit az EUMSz az alábbiakban határozza meg:

- a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- az állomány képzésének támogatása, együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén;
- a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.[412]

A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a bűnüldöző hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan. Ilyenkor a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz. Ha ilyen esetben nincs egyhangúság, akkor legalább kilenc tagállam kérheti, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé.[413]

A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés Unión belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a Tanácson belül egy állandó bizottság (COSI) jön létre, amely segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását. A bizottság jelentős szerepet tölt be a tagállamok rendőrhatóságai, valamint az EU ügynökségek operatív munkájának összehangolásában.[414]

2.2 A bűnügyi információcsere

A bűnüldöző szervek közötti határon átnyúló információcsere a rendőri együttműködés egyik kulcskérdése, amelynek az együttműködési formák között kiemelkedő szerepe van. Könnyű belátni, hogy ez a legegyszerűbb és leghatékonyabb eszköz, és ennek hiányosságai vezetnek oly sokszor – országon belül is – terrorcselekmények, súlyos bűncselekmények elkövetéséhez, noha utólag szinte érthetetlen, hogy miért nem kerültek ezek az információk

411 EUMSz 87. cikk (1) bek.

412 EUMSz 87. cikk (2) bek.

413 EUMSz 87. cikk (3) bek.

414 EUMSz 71. cikk.

a hatóságok között megosztásra.[415] Ezért az erre vonatkozó szabályozás a legrégibb, azt több egymásra épülő norma szabályozza, folyamatosan szélesítve alkalmazásának lehetőségét.

Fő szabály szerint az információcsere a rendőri hatóságokon belül kijelölt központi szerveken keresztül zajlik. Kivételesen is sor kerülhet közvetlen információcserére az igénylő és felhasználó rendőrhatóságok között, általában sürgős esetekben, erről azonban a központi szerveket haladéktalanul tájékoztatni kell. Tekintettel arra, hogy a központi hatóságokat mindig az egyes tagállamok nevezik meg, és azok a tagállami munkamegosztástól, struktúrától függnek, ezek pontos meghatározását tartalmazza vagy maga a megállapodás, így a kétoldalú nemzetközi szerződésbe ezt bele kell foglalni, illetve másodlagos jogforrás esetén a kijelölt hatóságról a Bizottságot értesíteni kell, amely arról a többi tagállamot tájékoztatja.

2.2.1 Az SVE alapján

Az információcsere alapszabályait az SVE fektette le, amely két fő (máig is érvényes) kategóriát határozott meg, a megkeresésre történő információcserét, illetve az e nélkül történő, spontán információátadást. Az SVE 39. cikk általánosságban rendelkezik arról, hogy megkeresésre a rendőrhatóságok „támogatást" nyújtsanak egymás számára. Ez a megfogalmazás tágabb, mint az információkra irányuló megkeresés, mindazonáltal a gyakorlatban e megkeresések zöme információátadásra irányul. Az SVE alapján nem tartozik a rendőri információcsere hatálya alá az igazságügyi hatóságok (ügyészségek, bíróságok stb.) közötti, a bűnügyi jogsegély keretébe tartozó megkeresés.

2.2.2 Az Uniós Jogsegélyegyezmény alapján

Az Uniós Jogsegélyegyezmény alapján a tagállamok illetékes hatóságai nemzeti joguk keretei között erre irányuló megkeresés nélkül is folytathatnak információcserét olyan bűncselekmények vonatkozásában, amelyek büntetése vagy az ügyükben való eljárás az információ szolgáltatásának időpontjában az átvevő hatóság illetékességébe tartozik. Az információt továbbító hatóság nemzeti jogának megfelelően meghatározhatja azokat a feltételeket, amelyeket az információkat átvevő hatóságnak az információk felhasználásánál figyelembe kell vennie és kötelessége betartani.[416]

2.2.3 A Hágai Program

A Hágai Program alapján a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítése újító szemléletet igényel a bűnüldözési információk határon átnyúló cseréje esetében. A Program a következő öt éves ciklus prioritásává tette a hozzáférhetőség elvének megvalósítását. Ennek alapján „az Unió területén, amennyiben a bűnüldöző szervek bármely tagjának

415 Az egyik legismertebb eset a 9/11-es terrortámadást követően nyilvánosságra jutott fragmentált adathalmaz, amely az amerikai hatóságok rendelkezésére állt.

416 Uniós Jogsegélyegyezmény 4. cikk (2)–(3) bek.

az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt a másik tagállamból, és a másik tagállam azon bűnüldöző szerve, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a megkeresésben rögzített célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban zajló vizsgálatok követelményeit".

Az információcsere során az alábbi feltételeknek kell a program szerint megfelelni:

- az információcserére kizárólag jogszerű feladatok végrehajtása céljából kerülhet sor;
- a kicserélendő adatok sértetlenségét biztosítani kell;
- védelmet kell biztosítani az információforrások számára, és biztosítani kell az adatok titkosságát a csere valamennyi szakaszában és azt követően is;
- biztosítani kell az adatokhoz való hozzáférés egységes szabályainak, valamint az egységes technikai szabályoknak az alkalmazását;
- *biztosítani kell az adatvédelem tiszteletben tartásának felügyeletét, és az információcserét megelőző és azt követő megfelelő ellenőrzést; és*
- az egyéneket meg kell védeni az adatokkal való visszaélésektől, illetve joguk van a helytelen adatok helyesbítését kérni.

A program tervei szerint már 2008-tól ennek az elvnek kellett volna Európa-szerte irányítania az információcserét.

2.2.4 A 2006/960/IB kerethatározat

Az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló, a Tanács által 2006. december 18-án elfogadott 2006/960/IB kerethatározat (Svéd Kezdeményezés) a bűncselekményekre és a bűnüldözői tevékenységre vonatkozó információ és bűnüldözési operatív információ cseréjét a bűnüldözési együttműködés alapjának nevezi. Kiemeli annak fontosságát is, hogy ezen információk más tagállamoktól való megszerzése horizontálisan, és ne a bűncselekmény típusa vagy a bűnüldözési, illetve igazságügyi hatóságok közötti hatáskörmegosztás alapján kezelődjön.

Az egyszerűsítési célt a kerethatározat az alábbi eszközökkel szolgálja:

- standardizálja a bűnügyi információcsere formátumát, azaz formanyomtatványok alkalmazását írja elő a megkeresésekre;
- meghatározza (lerövidíti) a megkeresések teljesítésének határidejét (legfeljebb két hét, sürgős esetben 8 óra).

Alapelvként rögzíti továbbá, hogy a másik tagállam bűnüldöző szerve számára sem lehet szigorúbb feltételeket szabni az információcsere során, mint a saját országon belül.[417]

Az elfogatóparancsról szóló 2002/548/IB kerethatározat szerinti katalogizált bűncselekmények[418] esetén kötelezettségként határozza meg a kérelem nélküli, spontán információá-

417 2006/960/IB kerethatározat 3. cikk (3) bek.

418 Vö. IV.2.2.2. alfejezet.

tadást. Ennek feltétele: tényszerű okok alapján legyen feltételezhető, hogy az információ segíthet az adott bűncselekmény felderítésében, megelőzésében vagy nyomozásában. Az átadási kötelezettség a releváns és szükségesnek ítélt mértékre korlátozódik.[419]

A kerethatározat a kommunikációs csatornát illetően úgy rendelkezik, hogy az bármilyen meglevő bűnüldözési együttműködési csatornán keresztül megtörténhet. Az információcserét az Europolon[420] és az Eurojuston[421] keresztül is el kell végezni, amennyiben a csere a megbízatásukba tartozó bűncselekményekre vagy bűnözői tevékenységre vonatkozik.

A kerethatározat nagy előnye, hogy semmiféle módon nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy az átadás céljából gyűjtsenek és tároljanak információkat, semmiféle új rendszert, új kommunikációs csatornát nem dolgoz ki, de felgyorsíthatja az együttműködést. A benne rejlő lehetőségeket a tagállamok nem teljes mértékben használják ki, bonyolultnak tartva az adminisztrációját, a formanyomtatványok alkalmazását, továbbá más alternatív lehetőségeket preferálnak.

Jogeset V.α. … A francia hatóságok a 2006/960/IB kerethatározat alapján azonnal tájékoztatást küldtek a belga rendőrségnek. Ott az ügyet hamar összefüggésbe hozták egy két nappal korábbi belgiumi bűncselekménnyel, melynek során négy fegyveres férfi elrabolta egy ékszerüzlet alkalmazottját. A rendőrségi akció hatására a férfiak elmenekültek, egyikük azonban a rendőrökkel vívott tűzharcban megsebesült. Ezen információk alapján a francia hatóságok a vonatkozó európai elfogatóparancs megérkezéséig felügyelet alá helyzeték a férfit. Az európai elfogatóparancsot még aznap kibocsátották Belgiumban, és a SIRENE rendszeren keresztül továbbították Franciaországnak.

2.2.5 A 2008/615/IB határozat (Prümi Határozat)

A terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szól a Tanács által 2008. június 23-án elfogadott 2008/615/IB határozata. Ezt az instrumentumot Prümi Határozatnak is nevezik, hiszen ezzel történt meg a Prümi Szerződés szabályainak beépítése az Európai Unió jogrendszerébe, amely instrumentum innovatív, az új technológiákat felhasználó megközelítést alkalmaz a bűnüldözéssel kapcsolatos információk határokon átnyúló cseréje terén.

A tagállamok hozzáférést biztosítanak egymás számára automatizált DNS-elemzési állományaikban, automatizált daktiloszkópiai állományaikban, valamint gépjármű nyilvántartási adataikban a keresésre.

A DNS- és ujjnyomat állományban anonim profilok összehasonlítása történik, az összehasonlításra kerülő referencia adatok DNS-t nem kódoló szakaszai alapján létrehozott profilból, illetve ujjlenyomat profilból és egy referencia számból állnak. A találat/nincs találat (*hit/*

419 2006/960/IB kerethatározat 7. cikk.

420 Vö. VII.2.1.2. alfejezet.

421 Vö. VI.2.2. alfejezet.

no hit) rendszer struktúrájában a találatot követően kerülhet sor a személyes adatok cseréjére, erre már a nemzeti jog irányadó, a jogsegélyre vonatkozó szabályokat is beleértve.

> Jogeset V.β. … az automatizált prümi keresés találatot jelzett Bulgária adatbázisában. A másnap kért azonosítási adatokat Bulgária 3 órán belül megadta, és az adatokat azonnal bevitték a Schengeni Információs Rendszerbe (SIS). A szóban forgó személyt másnap Ausztriában letartóztatták.

A gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése esetén a tagállamok felhatalmazzák más tagállamok nemzeti kapcsolattartó pontjait a nemzeti gépjármű-nyilvántartási adatokhoz való hozzáférésre, és abban egyedi automatizált keresésre, amely vonatkozhat tulajdonosokra, üzemeltetőkre, illetve gépjárművekre.

A Prümi Határozat alapján történő határokon átnyúló adat-összehasonlítás várhatóan új dimenziókat nyit a bűnözéssel szembeni küzdelemben felgyorsítva az addigi eljárásokat. A tagállamok számára ugyanis láthatóvá válik, hogy van-e olyan másik tagállam – és ha van, akkor melyik az –, amely rendelkezik a számára szükséges információval.

Az együttműködés kiegészül bizonyos (személyesnek nem minősülő) adatok átadásával a határon átnyúló dimenziójú nagyszabású események, így például sportrendezvények, vagy az Európai Tanács ülése alkalmával a közrend és biztonság fenntartása érdekében kérésre vagy spontán az átadó kezdeményezésére. Személyes adatok átadására ilyen esetekben akkor kerülhet sor, ha jogerős ítélet vagy egyéb körülmény alapján arra lehet következtetni, hogy az adatalanyok az eseményeken bűncselekményt fognak elkövetni vagy veszélyt jelentenek a közrendre és a biztonságra.

A terrorcselekmények megakadályozása érdekében a tagállamok egyedi esetekben, nemzeti joguknak megfelelően (akár kérelem hiányában is) személyes adatokat és információkat adhatnak át más tagállam nemzeti kapcsolattartó pontjainak, amennyiben bizonyos körülmények alapján joggal feltételezhető, hogy az adatalany a terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározat szerinti bűncselekményt fog elkövetni.

Mindez a szigorú – a célhoz kötöttség elvét követő – adatvédelmi rezsim betartásával valósulhat meg.

2.2.6 2008/977/IB kerethatározat

A büntető ügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelmét a 2008/977/IB kerethatározat biztosítja. Ennek megalkotására azért volt szükség, mert a személyes adatok feldolgozására vonatkozó, az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 1995. október 24-ei 95/46/EK irányelv csak a közösségi jog hatályán belül kezelt adatokra vonatkozik, ami nem foglalta magába a bel- és igazságügyi együttműködés eseteit, különösen a közbiztonsággal, a védelemmel, a nemzetbiztonsággal, továbbá a büntetőjog területén folytatott állami tevékenységekkel kapcsolatos adatkezelést.

2.2.7 Adatbázisok és kommunikációs csatornák

A rendőrök találati alapú keresést végezhetnek a Schengeni Információs Rendszerben (SIS), amely személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket tartalmazó nagyméretű rendszer (több mint 43 millió figyelmeztető jelzéssel). Találat esetén a SIRENE-irodákon keresztül szerezhetők be a kiegészítő információk.

2013-ban megkezdte működését a SIS II, a rendszer második fázisa, amely számos fejlesztést tartalmaz, például egymással összefüggő jelzések összekapcsolási lehetősége, a figyelmeztető jelzések új kategóriái, ujjnyomatok, fényképek és az európai elfogatóparancsok másolatainak tárolása.

A bűnüldöző hatóságok hozzáféréssel rendelkeznek további nagyméretű uniós rendszerekhez, így a Vízuminformációs Rendszerhez (VIS), a menekültügyi információs rendszerhez (EURODAC), valamint a 2013-ban működésbe lépett európai határőrizeti rendszerhez (EUROSUR).

2.3 A határon átnyúló bűnüldözési műveletek koordinációja

2.3.1 A közös nyomozócsoportok

A közös nyomozó csoportokat elsőként az Uniós Jogsegélyegyezmény szabályozta.[422] Ratifikáció nélkül is kötelező jogforrásként pedig a Tanács 2002. július 13-i 2002/465/IB kerethatározatát kell említeni, amely alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai közös nyomozócsoportot (*Joint Investigation Team/JIT*) hozzanak létre egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozás folytatására. Alkalmazására kölcsönös megállapodás alapján kerülhet sor. A csoport tevékenységét az érintett államok illetékes szervei közötti megállapodás szerinti államban folytatja, amely rendszerint a leginkább érintett állam. A csoport eseti jelleggel, konkrét ügyre jön létre, a csoportot mindig azon állam tisztségviselője vezeti, amelynek területén működik.[423]

2.3.2 Az összekötő tisztek

Az összekötő tisztek: az alapvető szabályokat az SVE 47. cikke fektette le. Ezt egészítette ki az Európai Unió tagállamai összekötő tisztekre vonatkozó kezdeményezéseihez közös keretek biztosításáról szóló 1996. október 14. napján elfogadott 96/602/IB együttes fellépés.[424] Az SVE vonatkozó szabályozását részben, míg az együttes fellépést egészében hatályon kívül helyezte a tagállamok bűnüldözési szervei által külföldre kiküldött összekötő tisztviselők közös

422 Uniós Jogsegélyegyezmény 13. cikk.

423 Lásd még III.2.2.4., VI.2.7., illetve VII.2.1.6. alfejezet.

424 HL L 268., 1996.10.19.

alkalmazásáról szóló 2003. február 27. napján elfogadott 2003/170/IB határozat,[425] amelyet a 2006. július 24. napján elfogadott 2006/560/IB határozat módosított.[426]

Az összekötő tisztek mind a tagállamok, mind a tagállamok és harmadik országok között, valamint ügynökségek és tagállami hatóságok, valamint ügynökségek között is alkalmazásra kerülhetnek. Az összekötő tisztek egyik legsikeresebb csatornát alkotják az együttműködésben. A kihelyezés alapja mindig kölcsönös megállapodás. Főszabály, hogy az összekötők a fogadó államban nem gyakorolhatnak intézkedési jogosultságot. A 2003/170/IB határozat a tagállamok egésze számára hasznosítja az összekötő tisztek tevékenységét, mivel kölcsönös tájékoztatási kötelezettséget ír elő a kihelyezett összekötőkről, harmadik országokban intézményesíti az összekötő tisztek együttműködését, lehetővé teszi a harmadik országokba kihelyezett tagállami összekötők igénybe vételét más tagállam számára is.[427]

2.4 Titkos információgyűjtés másik tagállamban

2.4.1 Ellenőrzött szállítás

Az SVE 40. cikke rendelkezett elsőként az ellenőrzött szállítás szabályairól. Ennek körében a titkos műveletekben résztvevő állam – eseti megállapodás alapján – lehetővé teszi, hogy a megfigyelés alatt álló elkövető az általa birtokolt, a bűncselekmény tárgyi bizonyítási eszközét képező dolgot az ország területére bevihesse, más ország területére átvihesse, az ország területén átszállíthassa azért, hogy a bűncselekmény elkövetői felderíthetőek legyenek. A cél tehát nem az azonnali elfogás, hanem az ügy széleskörű felderítése. A művelet irányítását mindig azon állam bűnüldöző szervének tagja végzi, amelynek területén a szállítmány áthalad. Ellenőrzött szállításra az Uniós Jogsegélyegyezmény alapján is lehetőség van.[428]

2.4.2 Fedett nyomozó igénybevétele

Az Uniós Jogsegélyegyezmény alapján a fedett nyomozó olyan kilétét leplező rendőr, aki a titkos információgyűjtés keretében közreműködő bűnüldöző szerv állományában teljesít szolgálatot. A tagállamok eseti megállapodással engedélyezhetik egymás területén másik tagállam fedett nyomozóinak alkalmazását. A fedett nyomozást azon tagállam nemzeti jogának és eljárásainak megfelelően kell alkalmazni, amelynek területén a fedett nyomozást végzik.[429]

425 HL L 67. 2003.3.12.

426 HL L 219. 2006.8.10.

427 Az Europol hágai központjában minden tagállamnak legalább egy összekötő tisztet kell állomásoztatnia, amely az Europol csatorna részét képezi. Vö. VI.2.3.2. alfejezet.

428 Uniós Jogsegélyegyezmény 7. cikk.

429 Uniós Jogsegélyegyezmény 14. cikk.

2.4.3 Távközlés lehallgatása

Az Uniós Jogsegélyegyezmény alapján lehetőség van a távközlés lehallgatása végett végzett rendőri együttműködésre is. A távközlés lehallgatásának formái a távközlés lehallgatására irányuló megkeresés,[430] a távközlés lehallgatása saját területen szolgáltatók igénybevételével,[431] illetve (bizonyos korlátozásokkal) távközlés lehallgatása másik tagállam technikai segítsége nélkül.[432]

2.5 Rendőri intézkedések más tagállam területén

2.5.1 Határon átnyúló megfigyelés

Az SVE 40. cikke rendelkezett elsőként a határon átnyúló megfigyelés szabályairól, e jogintézmény célja a gyanúsítottal vagy elkövetővel kapcsolatban álló, vagy a bűncselekmény szempontjából egyébként jelentőséggel bíró személy magatartásának, mozgásának konspirált megfigyelése. Elsődleges cél tehát itt sem a személy elfogása, hanem a bűncselekmény körülményeinek felderítése, így a személyi és tárgyi bizonyítékok felkutatása stb. A megfigyelést végző bűnüldöző szerv tagja kilétét leplezi, a megfigyelt személy a megfigyelésről nem tudhat, hiszen akkor eredmény nem lenne várható. A hatékonyság azt kívánja, hogy a megfigyelés az államhatárt átlépve, a szomszédos állam területén is folytatódhasson, vagy a fogadó állam előzetes engedélyével, vagy ha ennek beszerzésére nincs mód, akkor azonnali értesítésével.

2.5.2 A forró nyomon üldözés

A forró nyomon üldözés szabályait az SVE 41. cikke fogalmazta meg először. Ez a bűnüldözés olyan nyílt módszere, amely az elkövetésen tetten ért és menekülő elkövető határon átlépő üldözésében ölt testet, amelynek célja az elkövető elfogása. A dolog természetéből adódóan irreális, hogy forró nyomon üldözés esetén a másik állam előzetes megkeresése megtörténhet, ezért az üldözést folytató rendőröknek hivatalos minőséget tanúsító jelzéssel és a külföldi hatósághoz tartozást igazoló okirattal kell rendelkezniük. Az üldözés megkezdése esetén értesítendő helyi hatóságok előzetes meghatározásán túl, azok mielőbbi értesítése kívánatos, sőt a helyi hatóságoknak lehetőségük is van bármikor megtiltani az üldözés folytatását. A gyakorlatban azonban általában az elfogásig folytathatják a külföldi rendőrök az üldözést, hiszen ez az általános bűnüldözési érdek, és e cselekmények általában a határ közeli területeken történnek. Az elfogott személy nem vihető ki az állam területéről, az elfogás helyén be kell várni a helyi hatóságokat és az elfogott személyt nekik átadni. E műveletek lehetősége kezdetben tagállami érzékenységeket váltott ki, ezért részletesen meghatározásra kerültek az alkalmazás feltételei, így például fegyverhasználatra csak jogos védelem esetében kerülhet sor, magánterületre nem szabad lépni, de fizikai kényszert használhatnak az üldözést végrehajtók.

430 Uniós Jogsegélyegyezmény 18. cikk.

431 Uniós Jogsegélyegyezmény 19. cikk.

432 Uniós Jogsegélyegyezmény 20. cikk.

2.5.3 A közös járőrözés és egyéb közös műveletek

A közös járőrözés intézményét a Prümi Határozat 17. cikke teremtette meg. Lényege, hogy a tagállamok által kijelölt hatóságok a közrend és a biztonság fenntartása érdekében közös őrjáratokat és egyéb közös műveleteket hajthatnak végre, valamely másik tagállam területén. Végrehajtó hatáskört kizárólag a fogadó állam felügyelete mellett, és főszabályként tisztviselőinek jelenlétében lehet gyakorolni. A kirendelő tagállamok tisztviselői a fogadó állam jogának hatálya alá tartoznak, és a fogadó állam felelősséggel tartozik tevékenységükért.

A gyakorlatban elterjedt és hasznos eszköz nem csak a közös járőrözés, hanem a közös műveletekben való részvétel is, tipikus formái: az együttesen végzett közlekedésrendészeti ellenőrzések, külföldi rendőrök részvétele a közrend fenntartásában, felszerelés, speciális eszközök rendelkezésre bocsátása (esetleg kísérő személyzettel együtt).

2.6 Egyéb rendőri együttműködés

Az egyéb rendőri együttműködés olyan gyűjtő fogalom, amely alá szerteágazó együttműködési formákat lehet besorolni, amelyek a bűnfelderítési célt inkább közvetve segítik.

2.6.1 Rendőri hálózatok

Az együttműködés jogforrásokban nem nevesített esete a tagállamok rendőrségeinek meghatározott szakegységei közötti hálózatok (hálózatos együttműködési formák) kialakítása, amelyek a tapasztalatcserék intézményesítését szolgálják. Ezek hasznos információt nyújtanak tagállami módszerekről, bevált gyakorlatokról, lehetőséget adnak a személyes kapcsolatoknak. Ilyen például a korrupciós szakegységek hálózata (EPAC), a különleges beavatkozó egységeket magába foglaló ATLAS-hálózat, vagy az emberkereskedelem elleni nemzeti koordinátorok hálózata.

2.6.2 Oktatás és állománycsere

A rendőri együttműködés körébe tartozik az oktatás, az állománycsere és a tagállamok részvételével végrehajtott projektek, amelyek többéves tematikus együttműködés során részben konkrét bűncselekmények felderítésében is szerepet játszanak, de jelentőségük abban nagyobb, hogy a tagállami hatóságok között együttműködési tapasztalatot, kultúrát stb. alakítanak ki. Ezzel valósul meg a Hágai Program által kitűzött cél, amely (okkal és joggal) egy egységes európai rendészeti kultúra kialakítását kívánta meg.

A rendészeti oktatás terén a CEPOL (European Police College/Európai Rendőrakadémia) szerepe a meghatározó.[433] Az egységes rendészeti kultúra igénye vetette fel azokat a konkrét követelményeket, amelyeket a Bizottság 2013-ban egy Rendészeti Oktatási Modul felvázolásával igyekezett összefoglalni a nemzeti rendészeti képző intézmények és a Cepol közötti

433 2005/681/IB határozat. HL L 256/63., 2005.10.1.

szinergia megteremtésével, amellyel egységessé lehet tenni az európai rendőri tudásanyagot, ezzel biztosítva egy egységes jogalkalmazást, és lehetővé tenni az egyre intenzívebbé váló együttműködést.[434]

3. Hazai jogunk

A következőkben rendőri együttműködés uniós joganyagát érintő hazai implementáció jogforrásait (intézményeit), illetve az egyes együttműködési formák[435] magyar szabályozásának lényegét mutatjuk be.

3.1 Jogforrások és intézmények

Magyarország 2004. május 1. óta az EU-tagja, a rendőri együttműködés joganyagának átvétele azonban (más területekhez hasonlóan) már a csatlakozást megelőzően megkezdődött. A rendőri együttműködésre vonatkozó joganyag implementációjának legfontosabb állomása a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény (Bszntv.) megalkotása volt.[436] A jogszabály azonban már eredetileg is egy olyan együttműködési rezsimet alakított ki, amelynek rendelkezései nem kizárólag az EU tagállamok rendőri együttműködése esetén volt alkalmazható. Az uniós jogharmonizáció további fejleményeivel a Bszntv. rendelkezéseit különböző módosító törvények (így különösen a 2008. évi LXXXVII. törvény) hozták összhangba.[437]

Az Uniós Jogsegélyegyezményt hazánkban a 2005. évi CXVI. törvény hirdette ki, a Prümi Szerződést pedig a 2007. évi CXII. törvény. A Prümi Határozat átültetése a 2010. évi CXLVII. törvénnyel történt meg. E törvény nemcsak módosította a Bszntv.-t, hanem 101. §-ában rendezte a Prümi szerződés és a Prümi határozat tartalma között fennálló különbségek miatt az alkalmazhatóság kérdéseit. A Prümi határozatban található egyes együttműködési formák implementációját a magyar jogalkotó az Rtv.-ben végezte el.[438]

A rendőri együttműködés uniós joganyaga tekintetében a hazai implementáció lényeges specialitása, hogy a magyar jogrendszer elválasztja a bűnügyi felderítés alatti, illetve a nyomozás megindítását követő információcserét. Ennek következtében viszont a magyar nemzeti jogba kétszeresen kell átültetni azon uniós jogi aktusokat, amelyek a bűnügyi felderítés, il-

434 COM (2013) 172.

435 Vö. V.2.2–V.2.6. alfejezet.

436 Az eredetileg kihirdetett szöveg jogharmonizációs záradéka ugyanis arra utal, hogy a törvény összeegyeztethető szabályozást tartalmaz a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 39–41., továbbá 46–47. cikkeivel, az Uniós Jogsegély Egyezmény 12–14. cikkeivel; a közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB kerethatározattal; illetve az összekötő tisztekre vonatkozó 96/602/IB együttes fellépéssel.

437 Vö. V.3.2.2. alfejezet.

438 Vö. V.3.4. alfejezet.

letve a büntetőeljárás vonatkozásában együttesen kezelik a nemzetközi együttműködés egyes jogintézményeit.[439]

3.2 A bűnügyi információcsere

3.2.1 A NEBEK törvény alapján

Az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezet keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény (a továbbiakban: NEBEK törvény) megalkotásánál még csak az Europol[440] és a Schengeni együttműködés keretében történő bűnügyi információcsere lehetőségét alapozták meg (bizonyos feltételekkel) később hatályba lépő rendelkezések segítségével.[441] Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény azonban kiterjesztette a NEBEK törvény hatályát az európai uniós normák alapján megvalósuló együttműködésre és információcserére. A 2007. évi CIV. törvény pedig aktivizálta a törvénynek a magyar együttműködő szerv és a Schengeni Információs Rendszer együttműködésére vonatkozó rendelkezéseit, amelyek az Európai Unió Tanácsának a Schengeni Információs Rendszer alkalmazását a Magyar Köztársaság számára lehetővé tevő határozatában meghatározott napon léptek hatályba.[442]

A NEBEK törvény hozta létre a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot (NEBEK), amely a Rendőrség szervezetén belül működik. A NEBEK magyar központi hatóságként továbbít adatot, információt, illetőleg kezdeményez adat-, illetve információigénylést, vagy egyéb intézkedést. A NEBEK jogosult a személyes és bűnüldözési adatnak – beleértve a titkos információgyűjtéssel érintett adatot és információt – a kezelésére, átvételére és továbbítására, ha az adat különösen a szervezett bűnözéssel, terrorizmussal, kábítószer-bűnözéssel, nukleáris és radioaktív anyaggal, embercsempészettel, emberkereskedelemmel, gépjárművekkel, illetve az euróval kapcsolatok bűncselekményekkel, továbbá az Európai Unió határainak őrizetével és az illegális migráció elleni küzdelemmel függ össze.[443]

A NEBEK magában foglalja az Europol Nemzeti Irodát, a SIS kiegészítő Információinak Cseréjét Biztosító Nemzeti Hatóság (SIRENE Nemzeti Irodát) és az Interpol Nemzeti Irodáját.

439 Vö. pl. V.3.3.1. alfejezet.

440 1999. évi LIV. törvény 16. § (2) bek.

441 1999. évi LIV. törvény 16. § (3) bek.

442 2007. évi CIV. törvény 33. §

443 1999. évi LIV. törvény 4. § (1) bek.

3.2.2 A Bszntv. alapján

A Bszntv. a más államok vonatkozásában is alkalmazható közvetlen információcsere szabályain[444] felül (2008. évi módosítását követően) külön szabályozza az Európai Unió tagállamának bűnüldöző szervével történő információcsere intézményét. Ennek keretében elkülöníti:

az információcsere iránti megkeresés előterjesztésének,

az információcsere iránti megkeresés teljesítésének, illetve

a megkeresés nélküli tájékoztatás szabályait.

A magyar bűnüldöző szerv a bűncselekmények megelőzésének és felderítésének elősegítése érdekében formanyomtatványon előterjesztett információcsere iránti megkereséssel fordulhat egy másik tagállam bűnüldöző szervéhez.[445] A teljesítésre a magyar bűnüldöző szerv különböző határidőket tűzhet, így például az úgynevezett katalogizált bűncselekmények esetén hét napos, illetve sürgősségi megkeresés esetén nyolc órás határidőt határozhat meg.[446] Ha a magyar bűnüldöző szerv a megszerzett információt a büntetőeljárás során bizonyítékként kívánja felhasználni, be kell szereznie az Európai Unió tagállama bűnüldöző szervének a beleegyezését.[447] Nem kell beszerezni a beleegyezést, ha a másik tagállam bűnüldöző szerve az információcsere iránti megkeresés teljesítésekor beleegyezését adta az információ bizonyítékként történő felhasználásába.[448]

A magyar bűnüldöző szerv az Európai Unió tagállamának bűnüldöző szervének az formanyomtatványon előterjesztett megkeresésére formanyomtatványon (megfelelő határidőben) információt ad a bűncselekmény megelőzésének vagy felderítésének elősegítése érdekében.[449] Meghatározott esetekben lehetőség van az információcsere iránti megkeresés teljesítésének elhalasztására,[450] illetve a megkeresését (kivételesen) meg kell,[451] illetve meg lehet [452] tagadni.

Megkeresés nélküli tájékoztatásra akkor van lehetőség, ha a magyar bűnüldöző szerv olyan információ, tény vagy adat birtokába jut, amely alapján megalapozottan feltehető, hogy a birtokába jutott információ, tény vagy adat az úgynevezett katalogizált bűncselekmények valamelyike megelőzésének vagy felderítésének elősegítése céljából az Európai Unió tagállama bűnüldöző szervének a feladata ellátásához szükséges.[453]

444 Bszntv. 14. §.

445 Bszntv. 16/A. § (1) bek.

446 Bszntv. 16/A. § (3) bek.

447 Bszntv. 16/D. § (1) bek.

448 Bszntv. 16/D. § (2) bek.

449 Bszntv. 16/B. § (1) bek.

450 Bszntv. 16/B. § (5) bek.

451 Bszntv. 16/B. § (7) bek.

452 Bszntv. 16/B. § (8) bek.

453 Bszntv. 16/C. §.

3.3 A határon átnyúló bűnüldözési műveletek koordinációja

3.3.1 Közös bűnfelderítő-csoport létrehozása

Az uniós jogforrások egységesen közös nyomozócsoportról szólnak, a hazai terminológia különbséget tesz az igazságügyi jogsegély keretében, illetve a bűnfelderítés keretében alkalmazott ilyen közös csoportok között, a rendőri együttműködés keretében alkalmazott csoportot „közös bűnfelderítő-csoportnak" hívja.

A NEBEK, illetve a külföldi hatóság ilyen csoport létrehozását kezdeményezheti, ha a több államra kiterjedő bűncselekmény miatt folytatott felderítés különösen bonyolult, vagy ha a bűncselekmény miatt több állam folytat bűnügyi felderítést, és annak koordinálására vagy összehangolt irányításra van szükség.

A NEBEK az érintett külföldi hatósággal az érintettség mértékét is figyelembe véve állapodik meg abban, hogy a csoport mely állam területén működjön.

A közös bűnfelderítő-csoport a magyar és a külföldi hatóság közötti eseti megállapodással jön létre. A működőképesség és felelősség megállapítása miatt a megállapodásnak tartalmaznia kell: a bűncselekmény leírását, a működési területet, a csoport összetételét és vezetőjét, a működés időtartamát, a csoport kihelyezett tagjának kötelezettségeit és jogosultságait, a működés feltételeit és a működés költségeit, valamint az okozott károkért való felelősséget.

A Magyarországon működő közös bűnfelderítő-csoportot a magyar bűnüldöző szerv kijelölt tagja vezeti. Ha a csoport ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést folytat, a csoport kihelyezett tagja az ügyész, illetve a bíró engedélyével lehet jelen, a minősített adat tartalmát a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározottak szerint ismerheti meg.

Magyarországon működő közös bűnfelderítő-csoport esetén a külföldi hatóság kezdeményezheti a NEBEK-nél, hogy a számára engedélyezett körben adatot vagy más technikai tanácsadást kérjen az Europoltól. Az Europol által kezdeményezett közös csoport tevékenységéből származó minden adatot – a NEBEK-en keresztül – az Europol részére továbbítani kell.

3.3.2 Összekötő tisztviselő alkalmazása

A bűnüldöző szervek közötti együttműködés könnyítését és gyorsítását szolgálja – különösen a személyes, illetőleg a minősített adatok biztonságos továbbítása terén – az összekötő tisztviselők alkalmazása.

Magyar összekötő tisztviselő külföldi hatósághoz, nemzetközi bűnüldözési szervezethez vezényelhető. (Az Europol tagállamai részére minimum egy összekötő kiküldése kötelező, hazánknak összekötő irodája működik a szervezet hágai székhelyén, összekötő tisztviselők kihelyezésére került sor például a Német Szövetségi Bűnügyi Hivatalba (BKA), a bukaresti székhelyű Délkelet-Európai Rendészeti Központba (SELEC).

Külföldi összekötő tisztviselő a NEBEK-hez, vagy ideiglenesen közvetlenül a magyar központi bűnüldöző szervhez is kihelyezhető.

3.4 Titkos információgyűjtés másik tagállamban

3.4.1 Ellenőrzött szállítás

Ellenőrzött szállításra az illetékes – főszabályként központi hatóságok – eseti megállapodása alapján kerülhet sor. Az eseti megállapodásban rendelkezni kell: a szállítmány tartalmáról, várható útvonaláról és időtartamáról, a szállítás módjáról, a szállítóeszköz adatairól, az ellenőrzött szállítást irányító személyről, a résztvevők kapcsolattartásának módjáról, a kísérés módjáról, a kísérésben résztvevő személyek számáról, a szállítmány átadásának, átvételének körülményeiről, az elfogás esetén alkalmazandó intézkedésekről, és a váratlan esemény esetén alkalmazandó intézkedésekről.

Magyarország területén a művelet irányítására a magyar bűnüldöző szerv jogosult, az eseti megállapodás szerint abban a külföldi hatóság tagja is részt vehet, sőt, ügyészi engedéllyel a szállítmány kísérésében fedett nyomozó is részt vehet.

3.4.2 Fedett nyomozó alkalmazása

A NEBEK kezdeményezésére, illetve a külföldi hatóság kérésére van lehetőség külföldi fedett nyomozó Magyarországon, illetve magyar fedett nyomozó külföldön történő alkalmazására. Magyarországon külföldi fedett nyomozó alkalmazásához ügyészi engedély szükséges.

A fedett nyomozó alkalmazására eseti megállapodás alapján kerülhet sor, amelynek tartalmaznia kell: a titkos információgyűjtés időtartamát, az alkalmazás feltételeit, a fedett nyomozó jogait és kötelezettségeit, a lelepleződés esetén alkalmazandó intézkedéseket, valamint a károkért való felelősség és a személyiségi jogsértésért járó sérelemdíjról szóló szabályokat.

3.4.3 Távközlés lehallgatása

A titkos információgyűjtés általános szabályainak alkalmazásával a magyar bűnüldöző szerv a külföldi hatóságtól érkezett megkeresést bírói engedéllyel (a megkereső saját államának joga szerint, illetve az Rtv.-ben meghatározott magyar bírói engedéllyel) teljesítheti.

Ezen túl a távközlési hálózaton és távközlő eszközzel továbbított közleményt átirányíthatja a külföldi hatóság lehallgató eszközére, kísérő és járulékos adatokat rögzíthet, illetőleg továbbíthat, és technikai segítséget nyújthat a más államban folytatott titkos információgyűjtéshez.

3.5 Rendőri intézkedések más tagállam területén

3.5.1 Határon átnyúló megfigyelés

A külföldi hatóság a saját területén folytatott megfigyelését a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy, vagy a vele kapcsolatban lévő személy megfigyelését magyar területen is folytathatja a NEBEK előzetes hozzájárulásával. Ha a késedelem veszéllyel jár, akkor előzetes hozzájárulás nélkül is folytatható a megfigyelés a NEBEK értesítésével. Azonban a

megfigyelést haladéktalanul abba kell hagyni, ha a NEBEK 5 órán belül nem adja meg a hozzájárulást.

Határon átnyúló megfigyelésre olyan bűncselekmény esetén kerülhet sor, amelyet az Rtv. súlyos bűncselekménynek minősít, vagy arra az SVE 40. cikke vagy a Nápoly II Egyezmény lehetőséget biztosít.

Magyarország területén megfigyelést csak a külföldi hatósághoz tartozó igazolással rendelkező személy végezhet.

3.5.2 Forró nyomon üldözés

Forró nyomon üldözést nemzetközi szerződés alapján lehet folytatni, azon személy üldözése esetén, aki azzal gyanúsítható, hogy olyan bűncselekményt követett el (vagy kísérelt meg), amely az Rtv. szerint súlyos bűncselekmény, SVE 40. cikk vagy a Nápoly II Egyezmény szerinti bűncselekmény, és eközben tetten érték, vagy őrizetből, előzetes letartóztatásból vagy szabadságvesztés büntetés végrehajtása elől megszökött, és az értesítéssel járó késedelem az elfogását jelentősen megnehezítené, illetve a másik állam bűnüldözési érdekeit súlyosan veszélyeztetné, és valószínűsíthető, hogy a másik állam bűnüldöző szerve megfelelő időben nem tudja átvenni az üldözést.

A külföldi hatóság tagjának a magyar hatóságot haladéktalanul értesítenie kell, sőt, ha a magyar bűnüldöző szerv kéri, az üldözést haladéktalanul meg kell szüntetni.

Forró nyomon üldözést a külföldi hatóságnak a hivatalos minőségét igazoló tagja végezhet.

3.5.3 Közös műveletek és közös járőrözés

A közrend, a közbiztonság és bűncselekmények megelőzése érdekében az Európai Unió tagállamai által kijelölt rendészeti feladatokat ellátó hatóságok írásbeli megállapodása alapján közös műveleteket folytathatnak más tagállam területén, és ott intézkedési jogosultsággal rendelkezhetnek. Közös művelet különösen, közös járőrözés révén folytatható.

Magyarország területén folytatott közös műveletet a magyar rendőrség irányítja, a magyar jog az irányadó. A közös műveletben részt vevő más tagállam eljáró tagjának intézkedési jogosultságát a magyar jog határozza meg, az elfogott személyt haladéktalanul köteles a magyar rendőr részére átadni.

(Ehhez hasonló a prümi határozatból adódó együttműködési forma a nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás,[454] amelynek célja a közrend, közbiztonság fenntartásán túl a bűncselekmények megelőzése. Ennek legfontosabb elemei a szakértő küldés, felszerelés biztosítása kérelemre.)

454 Rtv. 46/E. §.

4. Várható fejlemények, javaslatok, programok

4.1 Az átmeneti 5 éves időszak lejárta

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő úgynevezett „átmeneti 5 éves időszak" lejártával (azaz 2014 decemberétől) a Bizottság a rendőri együttműködés területén is kötelezettségszegési eljárásokat indíthat a kötelező uniós normák átültetésének hiánya (vagy nem megfelelő átültetése) miatt az EU Bíróság előtt.[455] Ez a lehetőség feltehetően a rendőri együttműködés terén is fel fogja gyorsítani az egységes jogalkalmazást, illetve elmélyíti a tagállamok közötti együttműködést.

4.2 Egy új adatvédelmi szabályozás

A Stockholm Program felhívására az Európai Bizottság megvizsgálta az európai információcsere modellt, és 2012 decemberében egy közleményben tette közzé annak megállapításait:

- jelenleg nincs szükség új, uniós szintű bűnüldözési adatbázisra vagy információcserét szolgáló eszközre;
- ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok felé, hogyan javítsák a meglevő eszközök végrehajtását, hogyan korszerűsítsék az igénybevett kommunikációs csatornákat.[456]

A Bizottság az EUMSz 16. cikke alapján 2012-ben javaslatot tett, amely két normában kívánja a témánkat érintő új adatvédelmi szabályozást megvalósítani:[457] egy rendeletben az 1995. évi általános adatvédelmi irányelvet megújítani, és egy új irányelvben szabályozni a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett feldolgozását. Ez utóbbi célkitűzése, hogy lehetővé tegye a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságának védelmét, és egyben biztosítani a személyes adatoknak a bűncselekmények megelőzés, nyomozása, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából történő cseréjét, elősegítve ezzel a bűnözés elleni küzdelemben folytatott együttműködést.

4.3 A 2014–2017 éves ciklus kilenc prioritása

2010-ben tanácsi döntés született az európai szakpolitikai ciklus létrehozásáról, amelynek lényege, hogy a tagállamok összehangoltan, 4 éves ciklusra kidolgoznak a prioritások mentén

455 Vö. I.4. alfejezet.

456 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az EU-n belüli bűnüldözési együttműködés erősítése: az európai információcsere-modell. COM (2012) 735 final.

457 COM (2010) 609 final.

egy stratégiai tervet, és azt strukturáltan, projektekben valósítják meg. Az Europol OCTA/SOCTA jelentésén alapulva tanácsi döntés határozza meg, hogy a szervezett bűnözés területei közül a tagállamok az elkövetkező négyéves ciklusban melyeket tekintik prioritásoknak. A 2014–2017 éves ciklusra kilenc prioritás került meghatározásra, így az illegális migráció, emberkereskedelem, számítógépes bűnözés stb.[458] A projektekben – önkéntes tagállami vállalás alapján, a vezető tagállam koordinációja mellett, Europol részvételével – strukturált, összehangolt tevékenység folyik. A projekteket EMPACT projektnek nevezik (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*), a nemzeti koordinátor általában a bűnügyi területekért felelős rendőri vezető. A 2014–2017 időszakra szóló ciklus prioritásai közül a magyar rendészeti szervek hat prioritásban vesznek részt, szinte mindegyikben erősen érintettek vagyunk földrajzi helyzetünknél fogva, az illegális migráció elleni EMPACT projektnek társvezetői pozícióban. Ez jellemző a nemzeti prioritásunkra, érintettségünkre.

4.4 Az úgynevezett Post-Stockholm Program

A következő stratégiai program (az úgynevezett Post-Stockholm Program) előkészítése során a tagállamok a nagyléptékű jogalkotással szemben inkább a meglévő eszközök maximális kihasználásra kívánnak koncentrálni, igaz ez az uniós jogszabályok mielőbbi átültetésére, a jó gyakorlatok elterjesztésére, a képzések számának és minőségének növelésére, a meglévő nemzeti rendszerek hálózattá alakítására, az új technológiák felhasználására.

5. Értékelés és jövőkép

5.1 Értékelés

A rendőri együttműködés jelentősége az elmúlt évtizedekben először fokozatosan, majd rohamosan növekedett. Egyre nyilvánvalóbbá vált ugyanis, hogy a biztonság elégtelen szintje nagymértékben veszélyeztetheti az Európai Unió gazdasági, kereskedelmi, versenyképességi célkitűzéseit. A fejlődésnek újabb impulzusokat adtak a 2001. szeptemberi 11-ei, majd a 2004-es madridi terrortámadások is, amelyek átrajzolták a globális biztonsági helyzetről alkotott elképzelést. A rendőri együttműködés (különösen az információcsere) erősítését indokolta az is, hogy a terrortámadások, de más a közvéleményt hasonlóan megrázó (például gyermekek szexuális kizsákmányolásával) kapcsolatos bűncselekmény esetén utólag kiderült, hogy rengeteg – a felderítés, illetve a megelőzés szempontjából releváns – információ volt számos hatóság kezében, csak éppen fragmentáltan, felhasználatlanul.

458 A Tanács következtetései a súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, a 2014 és 2017 közötti időszakra szóló uniós prioritások meghatározásáról. 12095/13 JAI 611 COSI 91 ENFOPOL 230 CRIMORG 98 ENFOCUSTOM 118 PESC 843 RELEX 630.

5.2 Jövőkép

Az együttműködés továbbfejlődése is megkerülhetetlen. Az eddigi fejlődésből az olvasható ki, hogy hosszú távon a közösségiesítés folyamata gyorsulni fog, akkor is, ha a tagállamok egy-egy kényes területen a szuverenitásukat nem szívesen adják fel. Az információs korszak és más újonnan megjelenő kihívások megkövetelik a bűnüldöző szervek közötti bizalom továbbépítését, a szoros együttműködést és új együttműködési formák kidolgozását. Valószínűleg sor kerül a rendőrségi együttműködést és információcserét szabályozó uniós joganyag konszolidációjára, aktuális lenne egy átfogó, kódex jellegű szabályozás, ami a könnyebb alkalmazhatóságot biztosítaná.

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

EUMSz
SVE
Uniós Jogsegélyegyezmény

A közös nyomozócsoportokról szóló 2002. június 20. napján elfogadott 2002/465/IB kerethatározat. HL L 162., 2002.06.20.
Az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló 2006. december 18. napján elfogadott 2006/960/IB kerethatározat (Svéd Kezdeményezés). HL L 386., 2006.12.29.

A tagállamok bűnüldözési szervei által külföldre kiküldött összekötő tisztviselők közös alkalmazásáról szóló 2003. február 27. napján elfogadott 2003/170/IB határozat. HL L 67., 2003.03.12.
Az Európai Rendőrakadémia (CEPOL) létrehozásáról szóló 2005/681/IB határozat. HL L 256., 2005.10.1.
A különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008. június 23-án elfogadott 2008/615/IB határozat (Prümi Határozat). HL L 210., 2008.8.6.
Az összekötő tisztekre vonatkozó kezdeményezéseihez közös keretek biztosításáról szóló 1996. október 14. napján elfogadott 96/602/IB együttes fellépés. HL L 268., 1996.10.19.

COM (2010) 609 final
COM (2012) 735 final
12095/13 JAI 611.

Rtv.
Bszntv.

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Farkas Ákos (2001) *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*, Osiris, Budapest, 2001.

Finszter Géza (2003) „A titkos felderítés kriminalisztikája" In: *Emlékkönyv Kratochwill Ferenc (1933–1993) tiszteletére* (szerk.: Farkas Ákos). Bíbor, Miskolc, 2003. 123–142. o.

Finszter Géza (2004) „A titkos felderítés kriminalisztikája" In: *Kriminalisztika I–II.* (szerk.: Bócz Endre). BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2004. 969–1002. o.

Hegyaljai Mátyás (2012) A nemzetközi bűnügyi együttműködés *Külvilág*, IX. évfolyam 2012/4.

Hegyaljai Mátyás (2000) „NEBEK – új távlatok a nemzetközi bűnüldözésben" *Belügyi Szemle*, 2000/9. szám, 113–121. o.

Kis László (2004), „Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban a titkos adatgyűjtés területén" In: *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén* (szerk.: Lévay Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 224–265. o.

Kis László (2005), „Az Európai Unióban a titkos adatgyűjtés területén folytatott bűnügyi együttműködés legfontosabb problémái", *Collega*, (2005) IX. évfolyam 2. szám, 86–89. o.

Nagy Klára: A bűnügyi együttműködés adatvédelmi összefüggései. *Jogelméleti Szemle* 2011/4. szám.

Nagy Klára: Adatvédelem a rendőrségi és bűnügyi együttműködés során a Lisszaboni Szerződés után, In: (szerk.: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán). *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI.*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2010. 81–88. o.

Nyíri Sándor (2000) *A titkos adatszerzés*, BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2000.

VI. FEJEZET
Az Europol

Nagy Judit

Jogeset VI. (Operation VETO) 2013 februárjában zárult le egy sikeres nyomozás Európa legnagyobb bundabotránya ügyében.[459] A világméretű bundabotrányban egy nemzetközi bűnszervezet a gyanú szerint az EU országaiban mintegy 380, Európán kívül pedig további 300 futballmérkőzést bundázott meg. A bűnszervezet amellett, hogy hatalmas károkat okozott a kluboknak, a fogadóirodáknak és a játékosoknak, megrendítette az embereknek a sport tisztaságába vetett hitét, mi több, a csalások miatt az emberek az érdeklődésüket is teljesen elveszíthetik a sport iránt. Több mint 8,5 millió eurós profit a fogadásokból, és több mint 2,1 millió eurónyi kenőpénz az érintettek megvesztegetésére. Egy-egy mérkőzéssel kapcsolatos csalásban 50–100 ember is érintett lehetett 10 különböző országban, más-más földrészen. A legmagasabb összeget, 140 ezer eurót, Ausztriában fizették ki, és itt tudnak a legnagyobb nyereményről is: egy mérkőzés után 700 ezer eurót tehettek zsebre a bűnözők. Az Europol az ügyben betöltött szerepére lásd a szakkönyv VI.2.6., illetve VI.3. alfejezetét.

1. EU szabályozástörténet

Bár az EU több, mint hat évtizedes fejlődése során számos intézményt, szervezetet, ügynökséget hozott létre a szakpolitikák széles körét lefedve, az Europol egyedülállónak tekinthető abban a tekintetben, hogy jogalapja az állandó kihívásoknak való megfelelés eredőjeként páratlanul intenzív „evolúciós" fejlődésen ment/megy keresztül a mindössze két évtizedes életútja alatt.

1.1 Az Europol Egyezmény „születése"

Helmuth Kohl kancellár tette meg 1991 júniusában a Luxemburgi Európai Tanácson az első magas szintű kezdeményezést arra vonatkozóan, hogy a súlyos bűnözés elleni harc területét az EU-nak közös érdeknek kell tekintenie, és javasolta, hogy a következő, 1992 decemberében Maastrichtban megrendezésre kerülő kormányközi konferencián szerződési kötelezett-

459 JIT Operation VETO: A megbundázott mérkőzések között volt az élvonalbeli bajnokik mellett világbajnoki és Európa-bajnoki selejtező, valamint két Bajnokok Ligája-meccs is. A bűnszervezet felépítése az alábbi: Az ügy szálai egy szingapúri kartellhez vezettek, a ranglétra alján azok találhatók, akik megszervezik magát a csalást, a pénz átadását, fölöttük pedig a manipuláció szervezői helyezkednek el, akik fölött a manipulációt és a csalást irányító szint található.

ségeket fogalmazzanak meg a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni harc területén az Európai Közösség számára.

Mindezek eredményeképpen az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés újonnan megfogalmazott VI. címének a K1 (9) cikke a tagállamok közös érdekkörébe eső politikaként fogalmazta meg az alábbiakat: rendőrségi együttműködés a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb súlyos formáinak megelőzése és ellenük való küzdelem céljából – amennyiben szükséges a vámügyi együttműködés bizonyos aspektusainak bevonásával –, és mindezt karöltve egy az egész Unióra kiterjedő Europol keretén belüli információcsere rendszer kiépítését.

A szerződés K3 (2) cikke kérte fel a Tanácsot az egyezmény szövegének megfogalmazására, és arra, hogy tegyen javaslatot annak tagállami elfogadására. A tagállami tárgyalások gyümölcseként 1995. július 26-án került aláírásra az Europolt létrehozó egyezmény (Europol Egyezmény).[460] Ezután azonban még, mint nemzetközi közjogi szerződésre a tagállami ratifikációs eljárások vártak, mely elhúzódó folyamat eredményeképpen (Belgium ratifikálta utolsóként az Europol Egyezményt 1998 júniusában) az Europol Egyezmény 45. cikk (3) bekezdése értelmében 1998. október 1-jén lépett hatályba.[461] Az Europol 1999. július 1-jén kezdte meg működését hágai székhelyén, átvéve és folytatva ezzel az addig formális jogalap nélkül 1994 óta működő Europol Kábítószer Egység (Europol Drug Unit, EDU) munkáját.

Az Europol Egyezmény 43. cikk (3) bekezdése felruházta a Tanácsot azzal a hatáskörrel, hogy egyhangúan határozhat a mellékletben szereplő bűncselekményformák meghatározásának kiterjesztéséről, módosításáról vagy kiegészítéséről, valamint a mellékletben felsorolt bűncselekmény-formák új meghatározásának bevezetéséről. 1998 decemberében született egy tanácsi határozat, mely az emberkereskedelem definícióját terjesztette ki a gyermek pornográfia területére.[462] Ennél jelentősebb változtatásokhoz azonban már jegyzőkönyv általi módosításra volt szükség, alanyává válva ezáltal ismételten egy esetleges elhúzódó tagállami ratifikációs eljárásnak.

2000 novemberében egy jegyzőkönyvvel a pénzmosás bekerült az Egyezmény hatálya alá,[463] két évvel később pedig újabb jegyzőkönyv (annak 109–112 szakasza) tette lehetővé,

460 Egyezmény az Európai Rendőrségi Hivatalnak az Európai Unióról szóló szerződés K3. cikke alapján történő létrehozásáról (HL C 316., 1995.09.27.). 2004. szeptember 1-jén csatlakozott az Egyezményhez 7 kelet-európai ország (közte hazánk is: Magyarországon a 2006. évi XIV. törvény hirdette ki.), majd 2004 év végén Málta és Lengyelország, 2005. július 1-jén Észtország, 2007. augusztus 1-jén Románia és Bulgária, legutoljára pedig Horvátország csatlakozott az egyezményhez a 2013. július 1-i uniós taggá válását követően.

461 Ezzel egyidejűleg lépett hatályba az egyezményhez fűzött két jegyzőkönyv is, melyből az egyik az Egyezmény Európai Bíróság általi előzetes döntéshozatal útján történő értelmezésére vonatkozott (HL C 299., 1996.10.9.), a másik pedig – az ún. immunitási jegyzőkönyv – az Europolt magát, és az alkalmazottait megillető kiváltságok és mentességek rendszerét foglalta össze HL C 221., 1997.7.19.).

462 HL C 26., 1999.01.30.

463 HL C 358., 2000.12.13.

hogy az Europol tagjai közös nyomozócsoportokban vehessenek részt.[464] 2002 júliusában a Dán soros elnökség idején született egy újabb jegyzőkönyvi javaslat, melyet 2003 novemberében írtak alá a tagállamok (úgynevezett Dán jegyzőkönyv).[465] Ez a jegyzőkönyv kiterjesztette az Europol hatáskörét, racionalizálta működési metódusát, teljesen újrafogalmazta az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények természetét, szélesebb hozzáférést biztosított az Europol számára a személyes adatokhoz, valamint megkönnyítette a harmadik államok számára történő adatszolgáltatást is. Ezen jegyzőkönyvek hatálybalépésére azonban éveket kellett várni, és a sors iróniája, hogy például az első (pénzmosásra vonatkozó) jegyzőkönyv 2007. március 29-én lépett hatályba, de rövid, mindössze három hetes életút után a 2007. április 18-án hatályba lépett Dán jegyzőkönyv már hatályon kívül is helyezte.[466]

Az Amszterdami Szerződés jelentős fordulatot hozott az Europol életében, ugyanis teljesen újrafogalmazta az Európai Unióról szóló szerződés VI. címét, és a 30. cikk 2. bekezdésével új „lökést" adott az Europol fejlődéséhez azáltal, hogy a Tanács számára „feladatként" írta elő az Europol fejlesztését bizonyos speciális területek vonatkozásában. Tárgyalt cikk c) pontja[467] kiemelt jelentőséggel bír, mivel ezen régen várt rendelkezés jelentett összekötő hidat a rendőrségi és igazságügyi szervek között a szervezett bűnözés elleni harc területén, s mely intézményi szinten az Eurojusttal történő későbbi együttműködés alapját is megteremtette.

1.2 A tanácsi határozat mint „gyógyír" a bajra

2006 februárjában az osztrák soros elnökség létrehozott egy „Friends of the Presidency" elnevezésű csoportot, melynek feladata az Europol jövőjének megvitatása volt. E csoport már az első, májusi jelentésében erőteljesen elítélte az Europol jogalapját amiatt, hogy még a mandátumot érintő legkisebb változtatások is öt, vagy akár több évbe kerülnek, és ellentétben több, tanácsi határozattal létrehozott uniós ügynökséggel – például CEPOL, Eurojust – ez oly mértékben akadályozza a hatékony működést, hogy az nem tolerálható. A csoport által javasolt 76 módosításnak is több, mint a fele jegyzőkönyvvel lett volna csak megoldható. A jelentést a Bel- és Igazságügyi Miniszterek Tanácsa a 2006. június 1–2-i ülésén meg is tárgyalta, és döntés született az Egyezmény Tanácsi Határozattal való felváltásáról, melyre vonatkozó javaslatot a Bizottság 2007. január 5-én bemutatta. Több mint egy évig folytak a

464 HL C 312., 2002.12.16.

465 HL C 2., 2004.1.6.

466 Az EU ezt a „hibát" már nem követte el az Eurojust létrehozása során, melynek kezdeti jogalapját egy Tanácsi határozat jelentette elkerülve ezáltal a nemzetközi közjogi szerződésekben rejlő összes „buktatót". Vö. VII.1.2.3. alfejezet.

467 Ennek alapján a Tanács előmozdítja az Europolon keresztül történő együttműködést, és — az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének időpontját követő öt éven belül — mindenekelőtt elősegíti a szervezett a bűnözés elleni küzdelemre szakosodott és az Europollal szoros együttműködésben dolgozó ügyészségi és nyomozóhatósági tisztviselők közötti kapcsolatokat.

tárgyalások az új jogalap tartalmát illetően, majd 2008. április 18-án a politikai konszenzus megszületett a Bel- és Igazságügyi Tanácsban.[468]

2009. április 6-án fogadták el az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló 2009/371/IB határozatot, mely révén a határozat 2010. január 1-jei hatálybalépésétől az Europol uniós költségvetésből működtetett ügynökséggé vált. A határozat preambulumának első bekezdései szólnak röviden a határozati jogalap megteremtésének szükségességéről az alábbi főbb érvek felsorakoztatásával:

- elhúzódó megerősítések miatti rugalmatlanság korábban, az új jogalap könnyebben hozzáigazítható a változó körülményekhez és a felmerülő politikai prioritásokhoz;
- Europol jogi keretének egyszerűsítése és javítása részben elérhető az EU általános költségvetéséből finanszírozott, uniós szervként történő létrehozásával, mivel ezt követően arra az általános szabályok és eljárások alkalmazandók;
- nőni fog az Európai Parlament szerepe az Europol feletti ellenőrzésben;
- az Europolnak a hasonló uniós szervekre alkalmazandó általános szabályok és eljárások hatálya alá helyezésével adminisztratív egyszerűsítés érhető el, ami lehetővé fogja tenni az Europol számára, hogy erőforrásaiból többet fordítson alapvető feladataira.

2. A hatályos uniós szabályozás

A Lisszaboni Szerződés – mely alapvetően változtatta meg az EU működésének minden szeletét – ugyanis ismételt változások elé állította az újdonsült uniós ügynökséget azáltal, hogy az EUMSz 88. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg". Ezt a rendeletet azonban még nem fogadták el, így ebben az alfejezetben az Europol szabályozását a jelenleg hatályos másodlagos jog (a 2009/371/IB határozat) alapján tárgyalom.[469]

468 A tagállamok nagyon szerették volna még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt – melynek akkor remélt ideje 2009. január 1-je volt – elfogadni a tanácsi határozatot, melyhez akkor, mint tipikusan harmadik pilléres másodlagos jogforráshoz a tanács egyhangú döntése mellett a parlament részéről csupán konzultációra volt szükség. Attól féltek ugyanis, hogy ha „kicsúsznak az időből, akkor a pilléres struktúra „felolvadása" utána a határozatot már csak kodecíziós (együttdöntési) eljárás keretében lehet elfogadni, mely a parlament megnövekedett társ-jogalkotói szerepével együtt járva szükségszerűen újabb késlekedést von majd maga után. Emellett még problémát jelentett volna az is, hogy a Lisszaboni szerződés módosításai révén az EUMSz 88. cikke más értelmezésben, és esetenként szélesebb körben megállapítva szabályozta volna az Europol hatáskörét a határozat-tervezethez képest. Időközben a Lisszaboni szerződés hatálybalépése is „késlekedetett", így nem jelenthetett problémát a határozat elfogadásának eltolódása sem.

469 A VI.4.2. alfejezetben kerül majd sor a 2013. március 27-én Bizottság által benyújtott rendelet tervezet néhány olyan főbb elemének az érintőleges bemutatására (CEPOL – Europol tervezett integrációjának a kérdését nem tárgyalva), mely a hatályos szabályozáshoz képest eltérő rendelkezéseket kíván bevezetni.

2.1 Az Europol jogállása

A határozatban említett Europol az 1995-ös Europol egyezménnyel létrehozott Europol jogutódjának tekintendő.[470]

Az Europol jogi személy, s így az Europol minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jog- és szerződéskötési képességgel rendelkezik. Az Europol különösen ingó és ingatlan tulajdont szerezhet és azzal rendelkezhet, valamint bíróság előtt félként eljárhat.[471]

2.2 Az Europol célja, hatásköre és feladatai

Az Europol *célja* a tagállamok illetékes hatóságai által végrehajtott intézkedések, valamint kölcsönös együttműködésük támogatása és erősítése a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények mellékletben meghatározott egyéb formáinak megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén, ott ahol a bűncselekmények kiterjedése, jelentősége és következményei a tagállamok közös fellépését teszik szükségessé.

Az Europol fő *feladatai* a következők:

- az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- a tagállamok illetékes hatóságainak haladéktalan értesítése az őket érintő információkról és a bűncselekmények között feltárt bármilyen összefüggésekről a 8. cikkben említett nemzeti egységek útján;
- a tagállamokban folyó nyomozás segítése különösen minden jelentőséggel bíró információ továbbításával a nemzeti egységeknek;
- meghatározott esetekben az érintett tagállamok illetékes hatóságainak felkérése nyomozások kezdeményezésére, lefolytatására vagy koordinálására, valamint javaslattétel közös nyomozócsoportok létrehozására;
- bűnüldözési operatív információk és elemzési támogatás nyújtása a tagállamoknak nagyszabású nemzetközi eseményekkel kapcsolatban;
- fenyegetésértékelések, stratégiai elemzések és a célkitűzéséhez kapcsolódó általános helyzetjelentések készítése, beleértve a szervezett bűnözés általi fenyegetés értékelését.[472]

470 2009/371/IB határozat 1. cikk (2) bek.

471 2009/371/IB határozat 2. cikk.

472 2009/371/IB határozat 5. cikk.

2.3 Az Europol szervezeti felépítése

2.3.1 Az igazgatótanács

Az igazgatótanács minden tagállam egy képviselőjéből és a Bizottság egy képviselőjéből áll. Az igazgatótanács minden tagja egy szavazattal rendelkezik, évente legalább kétszer üléseznek, és döntéseiket – ha a Határozat másként nem rendelkezik – kétharmados többséggel hozzák meg. Az igazgatótanács elnökét és elnökhelyettesét a 18 hónapos tanácsi programot közösen előkészítő három tagállamból álló csoport választja ugyanebből a csoportból, és szolgálati idejük a tanácsi programnak megfelelő 18 hónapos időszakra szól.

Az igazgatótanács az Europol célkitűzéseinek elérése érdekében többek között elfogadja az Europol stratégiáját, amely a megállapított célkitűzések elérésének mérésére szolgáló kritériumokat tartalmaz, figyelemmel kíséri az igazgató tevékenységét, döntéseket és végrehajtó intézkedéseket hoz, elfogadja az Europol személyzetére alkalmazandó végrehajtási szabályokat, létrehozza a belső ellenőrzési funkciót és kinevezi ennek ellenőrzési személyzetét, akik az Europol személyzetének tagjai, és eljárási szabályokat hoz létre.

2.3.2 Az igazgató

Az Europol élén az igazgató áll – mint az Europol törvényes képviselője –, akit az igazgatótanács által beterjesztett, legalább három jelöltet tartalmazó listáról a Tanács minősített többséggel, négyéves időszakra nevez ki. A Tanács az igazgatótanács javaslatára egyszer, legfeljebb négy évre meghosszabbíthatja az igazgató hivatali idejét. Munkáját három igazgatóhelyettes segíti, szavazati jog nélkül részt vesz az igazgatótanács ülésein, kötelezettségeinek teljesítéséért az igazgatótanácsnak felel. Ellátja az Europol hatáskörébe utalt feladatokat, intézi az igazgatás folyó ügyeit, előkészíti és végrehajtja az igazgatótanácsi határozatokat, teljesíti az igazgatótanácstól jövő felkéréseket, támogatja az igazgatótanács elnökét az igazgatótanács üléseinek előkészítésében, elkészíti a bevételi és kiadási előirányzat tervezetet beleértve a létszámtervet, elkészíti az előzetes munkaprogramot, és végrehajtja az Europol költségvetését, valamint hatékonyan és eredményesen ellenőrzi és értékeli az Europolnak a célkitűzések elérésében mutatott teljesítményét.

2.3.3 A nemzeti egységek

Minden tagállam nemzeti egységet hoz létre, mely az egyetlen összekötő szerv az Europol és a tagállamok illetékes hatóságai között.[473] A tagállamok kötelessége az, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nemzeti egységeik képesek legyenek teljesíteni feladataikat, különösen, hogy hozzáférjenek a megfelelő nemzeti adatokhoz.

473 A tagállamok azonban megengedhetik a közvetlen kapcsolatot a kijelölt illetékes hatóságok és az Europol között az érintett tagállam által megállapított feltételek szerint, amely magában foglalja a nemzeti egység előzetes bevonását is.

A nemzeti egységek feladatai a következők:

- az Europolt – saját kezdeményezésükre – ellátják a feladatainak ellátásához szükséges információkkal és bűnüldözési operatív információkkal;
- válaszolnak az Europol információk, bűnüldözési operatív információk és tanácsadás iránti kérelmeire;
- az információkat és bűnüldözési operatív információkat naprakészen tartják;
- a nemzeti jog betartásával értékelik és továbbítják az információkat és a bűnüldözési operatív információkat az illetékes hatóságok számára;
- tanácsadás, információ, bűnüldözési operatív információ és elemzés iránti kérelemmel fordulnak az Europolhoz;
- az adatbázisaiban tárolandó információkat továbbítják az Europolnak;
- biztosítják, hogy az Europol és saját maguk között minden információcsere jogszerűen történjék.

2.3.4 Összekötő tisztviselők

Minden tagállam legalább egy összekötő tisztviselőt küld az Europolhoz, akikre a küldő tagállam nemzeti joga vonatkozik. Ők alkotják a nemzeti összekötő irodákat az Europolnál, és nemzeti egységük utasításai szerint képviselik ez utóbbi érdekeit az Europolon belül a küldő tagállam nemzeti jogának és az Europol működésére vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően. Az összekötő tisztviselők biztosítják az élő kapcsolatot az Europol hágai központja és a 28 nemzeti egység között.

Az összekötő tisztviselők feladatai:

- ellátják az Europolt a küldő nemzeti egységtől származó információkkal;
- továbbítják az Europoltól származó információkat a küldő nemzeti egységnek;
- információk átadása és tanácsadás révén együttműködnek az Europol személyzetével; és
- közreműködnek a nemzeti egységüktől érkező információknak a többi tagállam összekötő tisztviselővel folytatott cseréjében a nemzeti joguk által biztosított hatáskörükben. Az ilyen kétoldalú cserék az Europol hatáskörén kívül eső bűncselekményekre is kiterjedhetnek, amennyiben a nemzeti jog ezt lehetővé teszi.[474]

A 150 összekötő tisztviselő – mely az Europol személyi állományának[475] jelentős részét jelenti – olyan hálózatot alkot, mely jelentősen elősegíti az információcserét, támogatja és koordinálja a folyamatban lévő nyomozásokat. Az Europolnál tíz nem EU-s állam és nem-

474 2009/371/IB határozat 9. cikk.

475 Az Europol több mint 800 munkatársa – közte 150 összekötő tisztviselő és 100 elemző – az EU tagállamok és néhány unión kívüli partnerország különböző bűnüldözési szerveitől érkeznek, ideértve a rendőrséget, határőrséget, csendőrséget, vám- és pénzügyőrséget, valamint biztonsági szolgálatokat. Ez a heterogén szakértői állomány lehetővé teszi, az információk minél szélesebb körben való begyűjtését, hatékonyabbá téve ezáltal a nemzetközi összefogást. Ez a hágai székhelyű szakértői bázis a világ legnagyobb összekötő tisztviselői hálózatának minősül.

zetközi szervezet összekötője is működik együttműködési megállapodások alapján (például: Ausztrália, Kanada, Kolumbia, Norvégia, Svájc, Interpol).

2.4 Biztonságos kommunikációs infrastruktúra – adatvédelem

Az Europol – a működésének alapjaként – egy hatékonyan működő biztonságos távközlési struktúrát tart fent, mely megkönnyíti az operatív és stratégiai információk tárolását, elemzését, valamint másokkal történő megosztását. A rendszer biztonsága érdekében a legszigorúbb adatvédelmi és adatbiztonsági szabványokat alkalmazzák a működése során (ennek témakörét a határozat V. Fejezet 27–35. cikkei tárgyalják részletesen). Az Europol – a tagállamokkal együttműködésben – megfelelő ellenőrzési mechanizmusokat hozott létre, amelyek lehetővé teszik a személyes adatok feldolgozására használt számítógépes adat fájlokból való lekérdezések jogszerűségének ellenőrzését. Ez az ellenőrzés két szinten történik:

Minden tagállam kijelöl egy nemzeti ellenőrző szervet, amely – a nemzeti jog rendelkezéseivel összhangban – függetlenül ellenőrzi, hogy megengedhető-e a személyes adatoknak az adott tagállam által történő bevitele, lekérdezése és az Europolnak való továbbítása, továbbá ellenőriz az adatalany jogainak biztosítása szempontjából is.[476] Független közös ellenőrző szervet hoztak létre, mely ellenőrzi az Europol adatkezelési tevékenységeit.[477]

A biztonságos kommunikációs infrastruktúra 3 fő bázison nyugszik:

- EIS: Europol Információs Rendszer (European Information System),[478]
- SIENA: Biztonságos Információcserét lehetővé tevő hálózati alkalmazás (Secure Information Exchange Network Application),[479]
- EPE: Europol Szakértői Platformja (European Platform for Experts).[480]

Az EIS-re vonatkozó szabályokat a Határozat 11–13. cikkei tartalmazzák. Elsődleges feladata a különböző tagállamok és harmadik felek által szolgáltatott adatok közötti egyezések észlelése. 2010 elején vezették be a rendszer új verzióját, melynek legfontosabb újítása a kezelési kódok automatizálása, valamint az automatikus adatfeltöltés tagállami bevezetésének támogatása volt. Az EIS kizárólag az Europol feladatainak teljesítéséhez szükséges ada-

476 2009/371/IB határozat 33. cikk.

477 2009/371/IB határozat 34. cikk.

478 Az Europol Szemle (Europol Review) 2013. adatai szerint: Az EIS tartalma: 186896 tárgy (2% -os növekedés a 2011-es adatokhoz képest), 48023 gyanúsított bűnelkövető (17 %-os növekedés az előző tárgyévhez képest). Fő bűnözési területek: kábítószer-kereskedelem (34%), pénzhamisítás (14%), rablás (12%).

479 Az Europol Szemle (Europol Review) 2013. adatai szerint a SIENA-n keresztüli információcsere 2012-ben: 15949 új ügyet indítottak el (havi átlag 1329), 16%-os növekedés 2011-hez képest, az ügyek 82 %-át tagállamok kezdeményezték, az új ügyek 29%-a kábítószerhez kapcsolódik, 15 %-ka csaláshoz. 414334 operatív üzenetet cserélt a közel 3000 felhasználó.

480 Az Europol Szemle (Europol Review) 2013. adatai szerint: 2012-ben több, mint 2000 új felhasználó csatlakozott a hálózathoz, és összesen már 25 online szakértői csoport létezett.

tok feldolgozására vehető igénybe. A tagállamokban a nemzeti egység felelős az EIS-sel való kommunikációért. A nemzeti egységek, az összekötő tisztviselők, az igazgató, az igazgatóhelyettesek és az Europol erre megfelelően felhatalmazott személyzete jogosultak az EIS-be adatokat közvetlenül bevinni, illetve abból adatokat lekérdezni. Az Europol akkor kérdezhet le adatokat, amennyiben az egy adott ügyben a feladatainak ellátásához szükséges. A rendszerben lévő adatokat kizárólag az azokat bevivő fél módosíthatja, helyesbítheti vagy törölheti.

A SIENA egy új generációs eszköz, melynek kifejlesztésekor nagy hangsúlyt fektettek az adatvédelemre és a bizalmas adatkezelésre a bűncselekményekhez kapcsolódó operatív és stratégiai információk, és bűnüldözési operatív információk gyors, biztonságos és felhasználóbarát cseréje során.

A 2010 novemberében beindított EPE célja az, hogy online együttműködést lehetővé téve biztonságos környezetet teremtsen a különböző bűnüldözési területek szakértői számára, lehetővé téve számukra, hogy saját közösségükön belül megosszák a tudást, a bevált gyakorlatokat és a bűncselekményekkel kapcsolatos nem személyes adatokat.

Az Europol, mint az EU bűnüldözési szakértői központja nemcsak helyszíni támogatást nyújt, hanem különféle platformokat is kifejlesztett a legkülönbözőbb bűnüldözési területeken dolgozó szakemberek együttműködésének támogatására. Így a szakértők rendelkezésére állnak különböző speciális taktikai szakértői hálózatok (például az alábbi szakterületeken: informátorok kezelése, ellenőrzött szállítások és határon átnyúló megfigyelések, tanúvédelem stb.).

2012 januárja óta működik az úgynevezett Prüm Helpdesk, melyet azzal a céllal hoztak létre, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak a Prümi határozat által létrehozott kereteken belüli napi ujjnyomat és DNS információcsere mechanizmusok gördülékeny lebonyolításában.

2.5 Stratégiai és operatív elemzések

A Hágai Program felhívta az Europolt, hogy 2006. január 1-jei hatállyal a szervezett bűnözés súlyos formáira vonatkozó fenyegetésértékeléssel váltsa fel a korábbi, a szervezett bűnözés állapotáról szóló helyzetjelentést. Ez utóbbi egy statikus, reaktív jelentés volt, míg az OCTA (Organized Crime Threat Assessment - Szervezett Bűnözés Általi Fenyegetettség Értékelés) egy proaktív, műveleti jellegű következtetés és értékelés. 2013-tól SOCTA (Serious Organized Crime Threat Assessment – Súlyos Szervezett Bűnözés Általi Fenyegetettség Értékelés) néven jelenik meg a fenyegetettségek értékelése, a „súlyos" jelző beemelésével átfogóbb képet kapunk az EU-t fenyegető kriminális cselekményekről, az EU-ban jelenleg működő – SOCTA által becsült – legalább 3600 szervezett bűnözői csoport tevékenységéről.

A SOCTA jelenti a kiindulópontját az EU Szakpolitikai Ciklusnak (EU Policy Cycle) is. 2010 novemberében döntés született arról, hogy a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozóan négy éves szakpolitikai ciklust kell meghatározni és annak alapján az érintettek (tagállamok kompetens bűnüldöző szervei, uniós ügynökségek, harmadik országok) összehangolt módszeres együttműködése révén a legsúlyosabb bűnügyi fenyegetések elleni küzdelemben konkrét lépéseket végrehajtani. Az első négy éves szakpolitikai ciklus 2013-tól

indult, melyet egy két éves (2011–2013) pilot projekt előzött meg, melynek 8 prioritását az Europol által, a tagállami hozzájárulásokra épülve készített OCTA alapján határozták meg. 2013-ban a SOCTA alapján kerültek az új prioritások és projektek (EMPACT projekt)[481] is meghatározásra. Minden egyes projekt egy, az EU térségét súlyosan fenyegető bűncselekmény típusra épül, és benne azon államok vesznek részt, melyek közvetlenül is érintettek az adott bűncselekménnyel.

Az Europol TE-SAT néven a terrorizmus helyzetéről és tendenciáiról szóló uniós jelentést készít, mely bűnüldözési szempontból tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot a terrorizmus EU-ban tapasztalható jelenségéről. A TE-SAT az uniós tagállamok és a nem uniós országok, valamint a partnerszervezetek, például az Eurojust által nyújtott információkon alapuló dokumentum.

Ezen fenti stratégiai elemzéseken kívül az Europol OC-SCAN fenyegetésről szóló értesítések keretében vetíti elő a szervezett bűnözés általi új fenyegetettségekkel kapcsolatos korai előrejelzéseket (melyeket az Europol kutató, elemző és értesítő SCAN csoportja készít).

Az elemzés minden modern, bűnügyi operatív információn alapuló bűnüldözési tevékenység fejlett technológián alapuló sarokköve, döntő fontosságú az Europol valamennyi tevékenysége szempontjából. A körülbelül 100 elemző adott témára összpontosító elemzési munkafájlokkal dolgozik, a legkorszerűbb módszereket és technikákat használja, amelyek segítenek azonosítani a hiányzó kapcsolatokat a határokon átnyúló uniós nyomozásokban.

Az Europol operatív elemező kapacitása az úgynevezett Elemzési Munkafájlokban (Analytical Work Files AWF) jelenik meg.[482] Az Europol, amennyiben ez feladatainak ellátásához szükséges, elemzési munkafájlokban tárolhatja, módosíthatja és használhatja fel az olyan bűncselekményekre vonatkozó adatokat, amelyek az Europol hatáskörébe tartoznak. Elemzés céljából hozzák létre, ami alatt a bűncselekmények ügyében folytatott nyomozások elősegítését szolgáló adatok gyűjtését, feldolgozását és felhasználását kell érteni. Minden elemzési projekthez elemző csoportot kell létrehozni. Europol bűnelemző munkadossziéi jelenleg az egyetlen jogi eszköz európai szinten, amely lehetővé teszi személyes adatok tárolását és elemzését (beleértve az operatív információkat) a nemzeti határokon kívül. Ezen munkafájlok egy „korszerűsítési" projekten mentek keresztül az elmúlt évben, még hatékonyabbá téve ezáltal az Europol elemzői kapacitását.

2.6 Az Europol műveleti tevékenységei

Az Europol egyik legfontosabb célja, hogy állandó készenléti (24/7) operatív támogatást nyújtson az EU bűnüldöző hatóságainak. Ennek egyik eszköze a nagy biztonságú 24/7 Műveleti Központ, mely az Europol, a tagállamok és harmadik felek közötti bűnüldözéssel kap-

481 European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen.

482 2009/371/IB határozat 14–16. cikk.

csolatos információcsere általános központi fórumaként működik a hét minden napján, a nap 24 órájában.

A műveleti támogatás másik lényeges eleme a mobil iroda,[483] mely élő kapcsolatot tesz lehetővé az Europol központi adatbázisaival és szakértői platformjaival a műveleti támogatás tagállamokra történő kiterjesztésével. Ez a nagy teljesítményű mobiliroda-alkalmazás lehetővé teszi az Europol tisztviselői számára, hogy a legmagasabb szintű biztonsági szabványokat alkalmazva távolról hozzáférjenek a lekérdezési és elemzési eszközök teljes köréhez. 2010-ben az Europol óriási fejlesztéseket végzett mobil irodai alkalmazása terén, mely révén jóval nagyobb rugalmasságra és bevetési sebességre tett szert.

Az Europol műveleti támogatási körébe tartozik még a fentieken kívül a kriminalisztikai/technikai támogatás nyújtása (például kredit-kártyák kriminalisztikai elemzése), mobil kriminalisztikai egység helyszíni támogatása (mobile forensic IT kit), operatív elemzések készítése, operatív ülésekhez biztosított pénzügyi támogatás, nyomozások pénzügyi támogatása (például euró hamisítás esetében), operatív ülések megrendezése, videokonferenciák megszervezése, és egyéb koordinációs tevékenységek.

2.7 Az Europol és a közös nyomozócsoportok

Az Europol személyzete támogatói minőségben részt vehet közös nyomozócsoportokban.[484] Az Europol személyzete – azon tagállam joga által megszabott határokon belül, amelyben a közös nyomozócsoport működik – segíthet minden tevékenységben, és információt cserélhet a közös nyomozócsoport valamennyi tagjával. Nem vehetnek részt azonban kényszerítő eszközök alkalmazásában.

A VI. jogesetben említett ügyben 2011. július és 2013. január között működött a VETO közös nyomozócsoport. Az Europol és 13 ország rendőri erőinek közös nyomozása. Nyomozócsoport vezetői: Europol, Németország, Finnország, Magyarország, Ausztria és Szlovénia. Támogató résztvevők: Eurojust, Interpol és még 8 másik európai állam. Eredmény széleskörű „futball bunda" szervezett bűnözői csoport leleplezése: 15 országból 425 fő, köztük játékosok, játékvezetők, futball klubok tagjai és egyéb tisztségviselői.

Mi volt a szerepe az Europolnak ebben a világméretű sikeres rendőri nyomozásban? Ezen, és más közös nyomozócsoport sikeréhez az Europol az alábbi tevékenységekkel tudott hozzájárulni többek között. Korai tanácsadás annak eldöntéséhez, hogy az adott esetben a hagyományos eszközök alkalmazása (egyeztető ülések, párhuzamos nyomozások), vagy pedig nyomozócsoport létrehozása lehet célravezetőbb a nyomozás sikere érdekében. Az információ továbbításában, és a kölcsönös jogsegély koordinálásában megnyilvánuló

483 Az Europol Szemle 2013 adatai szerint 2012-ben az Europol 91 alaklommal nyújtott segítséget a tagállami nyomozásokhoz mobil irodák kivonulásával, és 28 alkalommal kriminalisztikai helyszíni támogatással.

484 2009/371/IB határozat 6. cikk. Vö. V.2.3.1. alfejezet.

szerepükből következően az Europol és az Eurojust abban a helyzetben lehetnek, hogy felismerhetik azon alkalmas ügyeket, melyek igényelhetik nyomozócsoport felállítását, és következésképpen felkérhetik a tagállamokat, hogy működjenek együtt, később pedig koordinálják a nyomozócsoport tevékenységét. Korai gyakorlati és jogi tanácsadás a nyomozócsoport felállítására irányuló Megállapodás elkészítése során, hogy az milyen rendelkezéseket tartalmazzon. Munkamegbeszélések megszervezése (beleértve a biztonságos környezet és a fordítás biztosítását is), akár a kezdeti tervezési szakaszban, akár később koordinációs értekezletek céljából.

Amikor az Europol tisztviselője is részt vesz a közös nyomozócsoport munkájában, további információkat szolgáltathat a csoport számára azáltal, hogy a csoport által gyűjtött adatokat összeveti saját adatbázisával a helyszínen (Mobil egység – Mobile Unit), és részletes elemzésnek veti alá. Az Europol elemző kapacitásának hátterét az Elemzői Munkafájlok (AWF: Analytical Work File) jelentik, keretét pedig az Europol biztonságos kommunikációs infrastruktúra adja.

2.8 Az Europol külső együttműködése

Az Europol számos uniós partnerrel, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel működik együtt, a velük folytatott információcsere együttműködési megállapodások alapján történik.[485] A megállapodások az együttműködés jellegét tekintve kétfélék lehetnek: (1) a stratégiai megállapodások a személyes adatok kivételével mindenfajta információ cseréjét lehetővé teszik a két fél számára, (2) míg az operatív megállapodások a személyes adatok cseréjét is megengedik.

Az Europol jelenleg tizennyolc nem uniós országgal, kilenc uniós szervvel és ügynökséggel (például CEPOL, OLAF, Eurojust, Frontex), valamint három másik nemzetközi szervezettel (Interpol, UNODC[486] és WCO[487]) működik együtt.

2.9 Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ (EC3)

Az EC3-at azzal a céllal hozták létre az Europol keretein belül, hogy az EU számítástechnikai bűnözés elleni küzdelmének központi szervezeteként működjön. A 2013 januárjában létrejött szervezet feladata az EU tagállamainak és intézményeinek támogatása a nyomozásokhoz szükséges operatív és elemzői kapacitás kiépítésében, valamint a nemzetközi partnerekkel való együttműködés az európai számítástechnikai bűnözés felszámolása érdekében. Tevékenységeinek köréhez tartozik többek között a rosszindulatú szoftverek, rendszerfeltörések, adathalászat, rendszerekbe történő illetéktelen behatolások, manipuláció, személyazonos-

485 2009/371/IB határozat 23. cikk.

486 United Nations Office on Drugs and Crime.

487 World Customs Organization.

ság-lopások és fizetőeszközökkel összefüggő csalások, valamint a gyermekek elcsábítása és online szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem.

3. Magyarország és az Europol

1998-ban került elfogadásra „A csatlakozás előtti megállapodás a szervezett bűnözés elleni harcban" elnevezésű dokumentum, mely lehetővé tette hazánk számára, hogy még az uniós taggá válásunkat megelőzően megkezdhessük az együttműködést az Europollal. Ehhez azonban szükség volt arra is, hogy hazánk előzetesen teljesítse az Europol Egyezményben foglalt kritériumokat, mely integrált bűnüldözési adatbázisok létrehozását és koordinált bűnüldözési információcserét írtak elő. A Magyar Köztársaság és az Europol közötti együttműködési megállapodást 2001. október 4-én írták alá,[488] melyet a 2001. LXXXIX törvény hirdetett ki, s mely egészen az Europol Egyezmény és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről szóló 2006. évi XIV. törvény hatálybalépéséig (2006. február 17.) hazánk és az Europol közötti együttműködés jogalapját jelentette. 2002 februárjában került felállításra az Europol Nemzeti Iroda Budapesten.[489]

Az uniós tagságunkból és az Europollal történő együttműködésből fakadó kötelezettségek egyikeként ki kellett alakítanunk egy olyan nemzeti kapcsolattartó pontot, melynek feladata a bűnüldözéssel kapcsolatos információk cseréje. Ennek jogalapját a NEBEK törvény teremtette meg, melynek hatálya kiterjed az Europol, az Interpol, a Schengeni Információs Rendszer (SIS), valamint a bűnüldöző szervek együttműködését szabályozó két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében megvalósuló együttműködésre és információcserére. Ezen jogszabály hozta létre a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot (NEBEK),[490] melynek segítségével tudnak a magyar bűnüldöző szervek adatokat, információkat továbbítani nemzetközi szervezetek, uniós ügynökségek és más államok felé, illetőleg kezdeményezhetnek adat-, illetve információigénylést, vagy egyéb intézkedést.

A közös nyomozócsoportban Magyarország is aktívan részt vett, és amelynek keretében hazánkban 50 embert gyanúsítottak meg 33 labdarúgó-mérkőzés eredményének manipulálása és az ezzel kapcsolatos fogadási csalás ügyében.

488 Ez azonban 2004. szeptember 1-ig a teljes jogú EU tagság és az Europol Egyezményhez való csatlakozásig nem biztosított teljes jogú tagságot hazánk számára.

489 Hegyaljai (2012) 6. o.

490 Az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóságának szervezeti struktúrájába tartozó Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (ORFK NEBEK) országos hatáskörű, speciális bűnügyi szerv, amelyet öt osztály alkot: a Nemzetközi Információs Osztály, az Europol Magyar Nemzeti Iroda, az Interpol Magyar Nemzeti Iroda, a SIRENE Iroda és a Titkársági Osztály. Az Europol Magyar Nemzeti Iroda a magyar nemzeti egység, melynek feladatait és szerepét a fejezet tárgyalja.

4. Várható fejlemények, programok és javaslatok

4.1 Programok

A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa alcímű Stockholmi Program[491] azt szorgalmazza, hogy az Europolnak a tagállamok bűnüldöző szervei közötti információcsere csomópontjává, szolgáltatóvá és a bűnüldözési szolgálatok fórumává kell válnia. Az Europol működésének értékelése alapján e célkitűzés elérése érdekében tovább kell erősíteni működési hatékonyságát. A Stockholmi Program célul tűzi ki továbbá egy hiteles európai igazságügyi és rendészeti kultúra megteremtését európai képzési és csereprogramok létrehozásával valamennyi illetékes rendészeti személyzet számára nemzeti és uniós szinten.

A 2009/371/IB határozat hatályba lépését, s ezáltal az Europol uniós ügynökséggé válását követően hamarosan, 2010. február 22-én került elfogadásra az „Europol Stratégia 2010–2014" elnevezésű dokumentum, mely az alábbiakban röviden felvázolt főbb prioritásokat írta elő a megújult szervezet számára.[492]

A szervezet küldetése, hogy az EU bűnüldözési ügynökségeként támogatást nyújtson a tagállamoknak a nemzetközi súlyos bűnözés és terrorizmus mindenféle formája elleni küzdelem, valamint azok megelőzése területén. A szervezet célja, hogy a tagállamok számára nyújtott lehető legjobb támogatással hozzájáruljon egy biztonságosabb Európa létrehozásához, melynek keretében az alábbi 4 fő stratégiai célkitűzést kell elérnie (a hozzájuk kapcsolódó feladatokkal) az ügynökségnek:

- Váljék a bűnüldözési/rendvédelmi műveletek alapvető támogatási központjává. Egyedülálló műveleti támogatási szolgáltatások hatékony biztosítása: műveleti elemzési szolgáltatások fejlesztése (rugalmasabb válasz a tagállami műveleti igényekre, több határon átnyúló művelet lehetőségének a biztosítása), támogatási szolgáltatások számára rugalmasabb jogalap biztosítása (a frontvonalon lévő nyomozókkal való hatékonyabb kapcsolattatás érdekében, regionális igényekhez igazított szolgáltatások kifejlesztése érdekében – már meglévő struktúrák például SECI igénybevételével). Az EU-ban folyó műveleti tevékenységek koordinálásának növelése. Külső partnerekkel történő sokkal hatékonyabb együttműködés kiépítése. Maximalizálni kell az Europol birtokában lévő információk operatív értékét, racionalizálni kell az elemzés és más operatív szolgáltatások teljesítését.
- Váljék a tagállamok közötti bűnügyi információcsere csomópontjává. Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell továbbfejlesztése (*European Criminal Intelligence Modell ECIM*): erősíteni az OCTA metódust sokkal dinamikusabbá és hasznosabbá téve magát a terméket. Az Europol elemzési képességének fejlesztése: a tagállami igényeknek megfelelő standard rezsim kiépítése a stratégiai értékelések elkészítésére. Az Europol információ kezelési képességének az erősítése: az Europol számítástechnikai rendsze-

491 HL C 115., 2010.5.4.

492 A stratégia célkitűzéseit minden évben ún. Munkaprogramokban bontották le konkrét feladatokká, melyek végrehajtását az éves jelentésekben értékelték.

rei teljes együttműködő-képességének a biztosítása, az Europol, tagállamok, Interpol, és más uniós szervezetek adatszolgáltató rendszerei együttműködő-képességének a fejlesztése, a SIENA, mint tagállamok közötti központi kommunikációs csatorna tovább fejlesztése, hírszerzési elemzési eszközök, és automatikus adattovábbítási eszközök továbbfejlesztése. Elengedhetetlen a tagállamok között a közös információs hiányosságok és a legkiemeltebb bűnözői célpontok nyomozására vonatkozó prioritások azonosításában folytatott együttműködés.

- Váljék a bűnüldözési szakértelem, szakismeretek központjává. Nemzetközi súlyos bűnözés és terrorizmus megelőzésére irányuló új technikák bevezetése: az Europol innovációján és a tagállami legjobb gyakorlatokon alapuló új bűnüldözési technikák kifejlesztése, kutatási és fejlesztési kapacitás növelése külső partnerekkel. Az Europol speciális területek platformja szerepének megerősítése: minőségi képzés nyújtása olyan szakterületeken, mint például euró-hamisítás és kábítószer laboratóriumok leszerelése. Szakértelem és minőségi képzés biztosítása kulcsfontosságú bűnüldözési területeken: támogatáson és kutatáson keresztül segítséget nyújt a tagállamoknak a képzés, a technikai támogatás, a bűnmegelőzés, a kriminalisztikai módszerek és nyomozati eljárások területén.
- Váljék egy olyan modern és hatékony szervezetté, mely a legjobb forrásokkal, hatékony vezetési metódusokkal és jó reputációval rendelkezik. Az Europol felelősségre-vonási rendszerének, valamint humán és pénzügyi forrásai menedzsmentjének az erősítése. Erős Europol kultúra és pozitív külső imázs kiépítése: az Europol, és az ügynökség alkalmazottai a munkakultúrája szempontjából az alábbi 5 fő értéket tekinti követendőnek: tisztesség, felelősségre vonhatóság, kezdeményezőkészség, csapatmunka, hatékonyság.

Bár ezen stratégia tervezett ideje hamarosan véget ér, a benne foglalt prioritások és tendenciák nagy része véleményem szerint a következő stratégia alapköveit fogja jelenteni.

2010-ben fogadták el az EU Belső Biztonsági Stratégiáját, mely a bűnüldözés területén a hosszú távú stratégiai elképzelések legfontosabb dokumentuma. A stratégia feltérképezi az EU-t érintő fenyegetettségi kihívásokat és veszélyforrásokat, meghatározza az EU belső biztonsági politikájának fontosabb prioritásait, majd ezekre alapozva konkrét stratégiai iránymutatásokat dolgoz ki. Mindezt kiegészíti az Európai Bizottság Közleménye,[493] mely a stratégia végrehajtását elősegítvén 5 fő célkitűzést fogalmaz meg a biztonsági szektor területén. Ezek közül hármat – nemzetközi bűnöző hálózatok felgöngyölítése, terrorizmus megelőzése, valamint a virtuális tér biztonsága – az Europol mandátuma is lefed. Az EU Belső Biztonsági Stratégiájának megvalósítása: Öt lépés a biztonságosabb Európa felé című közleményben[494] a Bizottság azonosította a legfontosabb kihívásokat, elveket és iránymutatást az EU-n belüli

493 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és Tanácsnak – „Az EU Belső Biztonsági Stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé" COM (2010) 673 final.

494 COM (2010) 673 final.

biztonsági kérdések tekintetében, valamint számos fellépést javasolt az Europol és a CEPOL bevonásával a súlyos bűnözés és a terrorizmus jelentette biztonsági kockázatok kezelésére.

A decentralizált uniós ügynökségekre vonatkozó, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2012 júliusában jóváhagyott közös megközelítés[495] irányítási elveket határoz meg az olyan ügynökségekre vonatkozóan, mint például az Europol és a CEPOL. A közös megközelítés megjegyzi továbbá, hogy „az ügynökségek összevonását olyan esetekben kell fontolóra venni, ha azok feladatai között átfedés van, ha adódhat lehetőség szinergiák létrehozására, illetve ha az adott ügynökségek nagyobb struktúrába helyezve hatékonyabban működnének".

4.2 Az Europol rendelet javaslata és annak néhány új elképzelése

Az EUMSz 88. cikke úgy rendelkezik, hogy az Europolt rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet szabályozza. A Bizottság 2013. március 27. napján egy rendelet tervezetet nyújtott be az Europol jogalapjának megváltoztatása érdekében,[496] (továbbiakban Javaslat) melyet annak az összeállítása során az LSZ követelményeivel, a Stockholmi Program elvárásaival, az EU Belső Biztonsági Stratégiájában meghatározott prioritásokkal, valamint a decentralizált uniós ügynökségekre vonatkozó közös megközelítéssel hoztak összhangba az alábbiak szerint:

Mivel a tervezett rendelet – az időközbeni politikai és szakmai konzultációk eredményeképpen a Javaslathoz képest valószínűsíthetően jelentősen módosított tartalommal történő – jövőbeni elfogadásával, első alkalommal kerül sor a rendészeti együttműködés berkeiben ilyen „magas szintű" jogszabály elfogadására, ezért természetesen a Javaslat a megjelenése óta széleskörű vizsgálatok, elemzések és véleményezések tárgyát jelenti mind uniós, mind nemzeti fórumokon. Ezen kiemelt kritikus figyelem azonban azért is követi ezt a Javaslatot, mert nem csak az Europol jövőjére lett volna kihatással a tervezett rendelet, hanem egy másik uniós ügynökség, a CEPOL „sorsát" még nagyobb mértékben érintő változásokat is be kívánt volna vezetni,[497] alapvetően megváltoztatva ezáltal az eddigi európai bűnüldözési képzési/továbbképzési rendszer eddig kimunkált rendszerét. Emellett az Europolra vonatkozó ren-

495 Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság együttes nyilatkozata a decentralizált ügynökségekről, 2012.7.19. (http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf).

496 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a bűnüldözési együttműködés és képzés európai ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB és 2005/681/IB határozatok hatályon kívül helyezéséről. COM (2013) 173 final.

497 2014 márciusában széles körű, csaknem valamennyi uniós tagállamra kiterjedő egyetértés mutatkozott az EU-országok belügyminisztereinek tanácskozásán – melyet az Európai Bizottsághoz intézett felkérés követett – abban a kérdésben, hogy a Nagy-Britanniából Magyarországra telepítendő Európai Rendőrakadémia (CEPOL) jogi alapját ne az Europolról szóló rendelet keretében, hanem attól különálló normában újítsák meg. Az ülésen Cecilia Malmström svéd belügyi EU-biztos nyugtázta a tagállamok igényét az Europol és a CEPOL különálló szabályozására, és ígéretet tett az ennek megfelelő jogszabályi javaslatok kidolgozására.

delkezésekben is megjelent a Javaslatban egy-két olyan fordulat (lásd például „nyomozásokat hajt végre" 4. cikk (1) (c) pontja), melyek alapvető kihatással lehetnek az Europol jövőbeni szerepének alakulására, melyet nem fogadtak állva tapsolva a föderatív lobbi ellenzői sem.

A következőkben – a teljesség igénye nélkül – a Javaslat újdonságait elemzem, különös tekintettel azokra, amelyek miatt többen a Javaslat újragondolását kívánják meg a döntéshozók részéről. Ennek során elsősorban az Europol Közös Ellenőrző/Felügyeleti Hatóság (Europol Joint Supervisory Body, továbbiakban JSB) 2013 júniusában, majd októberében készült jelentéseire[498] (első és második) támaszkodtam, melyek néhány főbb kritikai észrevételére a következőkben ki is térek.

4.2.1 Az Europol jogállása

A Javaslat szerkezetileg eltérő helyen, a XII. fejezet „Egyéb rendelkezései" körében a 64. cikkben rendelkezik az Europol jogállásáról, melynek (1) bekezdése kimondja, hogy az Europol az Unió szerve, és jogi személyiséggel rendelkezik.

4.2.2 Az Europol célja, hatásköre és feladatai

A határozat értelmében az Europol *célja* a tagállamok illetékes hatóságai által végrehajtott intézkedések, valamint kölcsönös együttműködésük támogatása és erősítése a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények mellékletben meghatározott egyéb formáinak megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén, ott ahol a bűncselekmények kiterjedése, jelentősége és következményei a tagállamok közös fellépését teszik szükségessé.

A Javaslatban fontos változásokat vehetünk észre a hatályos szabályozáshoz képest a célkitűzések megfogalmazásánál a 3. cikk (1) bekezdésében: „az Europol támogatja és megerősíti a tagállamok illetékes hatóságainak fellépését és kölcsönös együttműködésüket a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűnözés, a terrorizmus és az uniós politika által felölelt közös érdeket érintő bűncselekmények egyéb formáinak megelőzése és az ellenük való küzdelem terén, az I. mellékletben meghatározottak szerint".

Kikerült a szövegből a szervezett bűnözés fogalma (mely minőségi elhatárolási szintet jelent a jelenlegi gyakorlatban), melyet többféleképpen értelmezhetünk. Egyrészt jelentheti ez az Europol tevékenységi körének kibővítését kevésbé jelentős, de két vagy több tagállamot érintő bűncselekményekre is, felvetvén ezáltal a szükségesség kérdését (arra nem lenne elegendő egyéb más működő csatornák – például összekötő tisztek, SELEC – igénybevétele?),

498 Opinion of the Joint Supervisory Body of Europol (Opinion 13/31) with respect to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council ont the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) 2013. június. Second opinion of the Joint Supervisory Body of Europol (Opinion 13/56) with respect to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council ont the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) 2013. október.

valamint esetleges átfedések, paralel működések veszélyét. Másrészt felfoghatjuk egyszerűen jogtechnikai kérdésként is, a LSZ 88. cikkének szöveghű „bemásolásaként".[499]

A Javaslattal bekerült a szövegbe „az uniós politika által felölelt közös érdeket érintő bűncselekmények" fordulat is, mely elvezethet ahhoz, hogy csökken az Europol kompetenciája olyan területeken, melyek esetleg nem, vagy nem kifejezetten esnek uniós érdekkörbe. A JSB szerint: megvizsgálván a hivatkozott mellékletben lévő bűncselekmények körét található olyan, melyeket nehéz uniós érdekkörbe eső politikák valamelyikéhez kapcsolni: szándékos emberölés, súlyos testi sértés.

A JSB véleménye szerint újra kellene gondolni a célkitűzésekben megnevezett tagállami kört, mivel az Europol elmúlt évekbeli tevékenysége is rávilágított arra, hogy hatékony fellépés érdekében egyre gyakrabban van szüksége harmadik államok illetékes hatóságainak a bevonására is.[500]

Az JSB észrevételei a Javaslat 2. cikkében található – egyébként a határozathoz képest újszerű elemként megjelenő – fogalmi definíciókat illetően:

A „tagállamok illetékes hatóságai" definíciója eltér a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatban (2008/977/IB) definiált fogalomtól, és lehetőséget ad arra, hogy nem állami szektorban lévő szerv is ebbe a körbe tartozhasson (ellentétben a Határozat jelenlegi egyértelmű fogalmával, melynek tartalmi eleme az „állami szerv" kitétel).

Az adat „elemzés" fogalma túlságosan széleskörű, pedig az – mint az Europol tevékenységének egyik fő profilja – sokkal precízebb, körülhatároltabb definiálást igényelne.

Az „uniós szervek" fogalma túllép az egyéb uniós dokumentumokban általában uniós szervként definiált intézmények, hivatalok és ügynökségek körén azáltal, hogy a szervezeteket és missziókat is megemlíti e körben. Ez nem következmény nélküli, mivel, ezáltal kibővül azon kör, mely számára hozzáférhetővé válhatnak esetleg az Europol kezelésében lévő bizonyos adatok.

A Javaslat 4. cikke értelmében az VI.B.2. alfejezetben felsorolt hatályos szabályozás alapján megállapított főbb feladatok nagy része átkerülne az új szabályozásba is, valamint kiegészülne számos új profilú feladattal is:

- bűnmegelőzési módszerekkel, nyomozati eljárásokkal, valamint műszaki és bűnügyi tudományos módszerekkel kapcsolatos szakismeretet fejleszt, oszt meg és mozdít elő, valamint tanácsadást nyújt a tagállamok számára;
- technikai és pénzügyi segítségnyújtást biztosít a tagállamok határokon átnyúló műveleteihez és nyomozásaihoz, ideértve a közös nyomozócsoportokat is;

499 Hegyaljai (2013) 423. o.

500 Ezt támasztja alá egyébként az European Cyber Crime Center mandátumában megfogalmazott „European cybercrime investigators" (európai cybercrime nyomozók) fogalma, illetve a privát szektor és a nemzetközi partnerek szerepének kiemelése is. Commission Communication: Tackling crime in our Digital Age: Establishing a European Cybercrime Centre COM (2012) 140 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/Communication%20-%20European%20Cybercrime%20Centre.pdf.

- a bűnüldözési szervek tagjait célzó képzést támogat, fejleszt, végez, koordinál és hajt végre a tagállamokban működő képzési intézmények hálózatával együttműködésben;
- más uniós ügynökségek és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) számára bűnügyi operatív információkat és elemzési támogatást nyújt a hatásköreikbe tartozó területeken;
- tájékoztatás és segítségnyújtás az EU válságkezelő struktúráinak, valamint az Európai Unióról szóló szerződés alapján létrehozott válságkezelő misszióknak;
- az Europol célkitűzéseibe tartozó egyes bűncselekménytípusok elleni küzdelem céljából uniós szakközpontokat – különösen a Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ – fejleszt.

Látható a tervezett változások (változtatások) iránya: uniós szakközpontok fejlesztésének lehetősége (Cybercrime Center: Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ), részvétel a szakember/szakértő képzésben (CEPOL feladatok átvétele), bűnügyi és operatív információk átadása, elemzési támogatás nyújtása más ügynökségek számára, valamint tájékoztatás és segítségnyújtás az EU válságkezelő misszióinak, azaz az együttműködésbe bevont alanyok körének kiszélesítése. Ez utóbbi válságkezelési szféra bevonása tekintetében a JSB kifejezetten felhívja a figyelmet az adatszolgáltatás kereteinek precíz meghatározására, figyelembe véve, hogy ebben az esetben sem uniós ügynökségről, sem pedig nemzetközi szervezetről nem beszélhetünk.

A Javaslat 4. cikk (1) (c) pontja esszenciális, és az Europol jövője szempontjából releváns feladatkört határoz meg azzal, hogy a szervezet feladataként jeleníti meg a „nyomozásokat és operatív tevékenységeket koordinál, szervez és hajt végre…" feladatkört. Ez a feladat az Europol új, koordináló szerepét jeleníti meg egyik oldalról, mely a LSZ-sel épült be az EUMSz 88. cikk (2) (b) pontjába.[501] A JSB szerint kívánatos lenne a Javaslatban pontosan körülhatárolni az Europol és a tagállamok szerepét a koordináló feladatkör betöltése esetén. Másrészről a „hajt végre" fordulat új aspektusban érinti az Europol jogosítványainak „határát". Ez az erőteljes jogosítvány (mely szintén az EUMSz 88. § (2) (b) pontjára eredeztethető vissza) messze túlmutat az Europol eddigi támogató, segítő, koordináló szerepvállalásán, és azok táborát bíztatja, akik az Europolból egy nyomozati jogkörrel felruházott Európai FBI-t látnának szívesen hosszú vagy rövid távon kifejlődni. A nagyobb tábor (melynek véleményét magam is osztom) véleménye az, hogy még nem érett meg erre az európai bűnüldözés, és bár a nemzeti szuverenitás egyik legutolsó védőbástyájának tekintett büntetőjog és bűnüldözés területén is egy lassú harmonizációs folyamatnak lehetünk tanúi, az Europol nyomozati jogkörökkel való felruházása (most még) nem reális és nem támogatható elgondolása a Javaslatnak.

501 EUMSz 88. cikk (2) bek.: „a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva".

4.2.3 Szervezeti struktúra

A Javaslat 12. cikke alapvetően eltérő struktúrában (mely eredendően a CEPOL-Europol összevonására épült) látja az ügynökség igazgatási és irányítási felépítését, mely a következőkből állna: igazgatótanács (14. cikk), ügyvezető igazgató (19. cikk), tudományos képzési bizottság (20. cikk), adott esetben az igazgatótanács által létrehozott egyéb tanácsadó testület (14. cikk (1) bekezdés p) pont), adott esetben ügyvezető testület (21. és 22. cikk).

Az új Javaslat „elrejtve", – s véleményem szerint ezen intézmény kiemelkedő szerepét ebből kifolyólag nem megfelelő mértékben kihangsúlyozva – szól a nemzeti egységek feladatköréről, mivel a rá vonatkozó rendelkezések „A tagállamok együttműködése az Europollal" című 7. cikkben kerülnek megfogalmazásra. Másik lényeges különbségre hívja fel a JSB a figyelmet akkor, amikor rámutat, hogy míg a Határozat értelmében a tagállamok engedhetik meg azt, hogy közvetlen kapcsolat legyen egy kijelölt illetékes hatóság (nem a nemzeti egység) és az Europol között, addig a Javaslat 7. cikk (4) bekezdése értelmében az Europol diszkrecionális jogkörébe tartozna annak eldöntése, hogy kíván-e valamilyen tagállami illetékes hatósággal együttműködni.

4.2.4 Adatkezelés

Lényeges különbség figyelhető meg a Határozat és a Javaslat Europol adatkezelésére vonatkozó attitűdjét tekintve. Míg a Határozat az Europol feladatainak két lényegi aspektusaként nevesíti az EIS-t és az elemzési munkafájlokat, addig a Javaslat 24. cikke az alábbi három célcsoportra szűkíti annak a lehetőségét, amikor az Europol információkat (ideértve személyes adatokat is) feldolgozhat:

- információk közötti kapcsolatok azonosítása céljából végzett keresztellenőrzés,
- stratégiai vagy tematikus elemzések,
- adott esetben operatív elemzések.

A JSB véleménye szerint ez az attitűd nemhogy növelné az Europol részéről megkívánt nagyobb rugalmasságot a működés (beleértve az adatkezelést is) területén, sőt inkább ellentétes eredményhez vezethet.

A JSB 2013 júniusában, majd októberében készült jelentései egyértelműen leszögezik, hogy a Javaslatban előrevetített adatvédelem szintje sokkal gyengébb, mint a jelenleg hatályos tanácsi határozatban szabályozott adatvédelmi szint, mely nem csak az Europolt teszi ki nagyobb kockázatoknak, de sokkal jobban veszélyezteti az egyének jogait is.

4.2.5 Részvétel közös nyomozócsoportokban

A Javaslat a hatályos kimerítő rendelkezésekhez képest jóval szűkszavúbb szabályozást tervez a közös nyomozócsoportbeli részvételt illetően. A JSB kifejezetten hiányolja az információ szolgáltatás és felelősségi kérdések speciális szabályozását.

5. Értékelés, jövőkép

A biztonság és a jog térségével kapcsolatos szakpolitikák gyakorlati, operatív oldalának erősítése kiemelt prioritást élvez számos utóbbi időben megjelent akciótervben is, mely gyakorlati megvalósításának két útja van: (i) a már meglévő ügynökségek fejlesztése, (ii) konkrét intézkedések elfogadása, melyek elérhetőek a gyakorlati szakemberek számára. A tanulmány szerint az ügynökségek szerepe jelentősen megnövekedett az utóbbi időben, azonban sajnos ezt a megnövekedett szerepvállalást nem minden esetben kísérte megfelelő intézményi és jogszabályi fejlesztés a háttérben. Ebben a tekintetben az egyik legnagyobb hiányossága a Stockholmi Program végrehajtásának, hogy az EUMSz 85. és 88. cikkei a LSZ hatálybalépése óta eltelt 4 év után sem jelentek meg konkrét gyakorlati lépésekben.[502]

Az Europol azonban már ma is egy dinamikusan fejlődő, nemzeti bűnüldöző hatóságokat, valamint egyéb uniós és nemzetközi szervezeteket hálózattá összekötő, napi 24 órában rendelkezésre álló, kiterjedt és biztonságos információs rendszerrel, széleskörű elemzői kapacitással rendelkező uniós ügynökség az EU legfontosabb szereplője a bűnözés elleni küzdelem terén. Ebbéli szerepe nem megkérdőjelezhető.

Hogyan tudja az Europol ezt a „dobogós helyet" megtartani? További – jogi, intézményi, technológiai, pénzügyi – fejlődéssel. Ennek jegyében született meg a Javaslat és nyitották meg az EC3 kapuit egy évvel ezelőtt, fejlesztik az egyre biztonságosabb adatkezelési rendszereket, és újítják meg a mobil iroda alkalmazását. Vajon ez a fejlődés hová vezethet (Európai FBI erőteljes nyomozati jogkörökkel versus támogató, koordináló információs központ nyomozati jogosítványok nélkül)? Mitől függ az Europol jövője? A válasz sok (politikai és szakmai) faktor eredőjéből tevődik össze. A lehetséges tényezők közül kettőt emelek ki:

- Szakmai oldalról kulcsfontosságú, hogy továbbra is képes legyen időben reagálni a bűnözői oldal lépéseire, hogy továbbra is magas szakmai profizmust, hatékonyságot és következetességet képviseljen az egyre fejlődő bűnözéssel szemben. Az általa képviselt szakmai minőség lesz a továbbfejlődés egyik mérőfoka és egyben garanciája.
- Politikai oldalról az Europol jövőjét pedig leginkább magának az EU-nak a jövőbeli „útja" fogja meghatározni. Egy, a föderalizmus irányába elmozduló struktúrába beleillik egy FBI-hoz hasonló jövőkép, míg egy esetleges kormányközi jelleget erősítő fejlődési sodrásból az testidegen elemként kilökődne.

„Az EU-nak olyan ügynökségre van szüksége, amely eredményesen és költséghatékonyan segíti a tagállamokat a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelemben, amely szavatolja a polgárok biztonságát, és megvédi a legális gazdaságot. Javaslataink célja az Europol európai bűnüldözési ügynökségként betöltött szerepének erősítése, a személyes adatok védelmének fokozása, az Europol elszámoltathatóságának növelése az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek irányában és az első vonalban dolgozó rendvédelmi munkatársak számára biztosított képzés minőségének és egységességének biztosítása", nyilatkozta Cecilia Malmström, az EU belügyi biztosa 2013 márciusában.

502 Labayle/Bruycker (2013) 19. o.

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

EUMSz

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló 2009. április 6. napján elfogadott 2009/371/IB határozat. HL L 121., 2009.5.15.

COM (2010) 673 final
COM (2012) 140 final
COM (2013) 172 final
COM (2013) 173 final

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság együttes nyilatkozata a decentralizált ügynökségekről, 2012.7.19. (http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf)

Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities Technical Report Prepared for the Europol Management Board RAND Europe 2012.

Opinion of the Joint Supervisory Body of Europol (Opinion 13/31) with respect to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council ont he European Union Agencyfor Law Enforcement Cooparetion and Training (Europol) 2013. June.

Second opinion of the Joint Supervisory Body of Europol (Opinion 13/56) with respect to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council ont he European Union Agencyfor Law Enforcement Cooparetion and Training (Europol) 2013. Oktober.

Europol Review 2013, General Report on Europol activities. European Police Office, 2011.

2006. évi XIV. törvény

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Hegyaljai Mátyás (2013) Az Europol új jogi alapja In: *Pécsi Határőr Tanulmányok XIV.* kötet (szerk.: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán). „Tanulmányok a Változó rendészet aktuális kihívásai című tudományos konferenciáról". Magyar Hadtudományi Társaság…, Pécs, 2013.

Hegyaljai Mátyás (2012) "A nemzetközi bűnügyi együttműködés" *Kül-Világ* (a nemzetközi kapcsolatok folyóirata) IX. évfolyam 2012/4.

Henry Labayle – Phillipe de Bruycker (2013) *Towards the negotiation and adoption of the Stockholm Programme's Successor for the period of 2015–2019*. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE_ET(2013)493015_EN.pdf European Parliament, 2013.

Holé Katalin: *Europol és Jogállam*. Biztonságunk ára. Közlönykiadó, Budapest, 2008.

Bruggeman, W. (2007) The future of Europol and its limits. 2007 http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070410/libe/bruggeman_en.pdf

VII. FEJEZET
Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei

Polt Péter

Jogeset VII. (Operation VETO) Különböző országokban lejátszott labdarúgó mérkőzések – korosztályos válogatottak, bajnoki mérkőzések, nemzetközi kupamérkőzések – eredményeit befolyásolták az elkövetők, majd az így manipulált eredményekre világszerte különféle fogadóirodákban fogadásokat kötöttek és az így elkövetett csalás segítségével jelentős haszonra tettek szert. A szóban forgó ügyben először 2009 folyamán Németországban a bochumi ügyészség indított nyomozást, majd ezt követően az MLSZ feljelentését figyelembe véve a Nemzeti Nyomozó Iroda rendelt el nyomozást az 1978. évi Btk. 254. § (1) bekezdésébe ütköző vesztegetés elkövetésének gyanúja miatt. Miután kiderült, hogy az adott vesztegetési ügy szálai külföldre nyúlnak át és összefüggésbe hozhatók a németországi ügy történeti tényállásaival, a Legfőbb Ügyészség ügyészségi nyomozati hatáskörbe vonta az ügyet, és a Központi Nyomozó Főügyészséget bízta meg az eljárás lefolytatásával.[503]

Az eljárás során megállapítást nyert, hogy nemzetközi bűnszervezet működik a háttérben. A bűnszervezet magyar tagjainak a feladata megegyezett a más országokban működő elkövetők feladataival. A bűnszervezet vezetője vagy képviselője kiválasztott vagy megjelölt különböző mérkőzéseket, és a magyar segítők szervezeték meg a játékosok és/vagy a bírók megvesztegetését. A bűnszervezet által rendelkezésre bocsátott pénzt ők adták át a kiválasztott játékosoknak, bíróknak és jelezték a bűnszervezet megfelelő tagjainak, hogy a mérkőzést manipulálták. Ezt követően a bűnszervezet vezetője a világ különböző pontjain található fogadóirodákban fogadási ügynökök segítségével nagy összegű fogadást kötött az egyes mérkőzések történéseire. Az ügy további fejleményeit lásd a szakkönyv VII.3. alfejezetében.

1. Nemzetközi egyezmények és EU szabályozástörténet

1.1 Nemzetközi jogi előzmények

Az ügyészség nemzetközi szerepvállalásának fontosságára már az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is rámutatott. Így kimondta, hogy „tekintet nélkül egyéb szerveknek a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködésben játszott esetleges szerepére a különböző

503 KF. 10739/2009/30-I.

országok ügyészeinek közvetlen kontaktusait elő kell mozdítani a hatályos nemzetközi egyezmények keretében, illetve ennek hiányában a gyakorlat ilyen irányú rendezése útján".

Ilyen irányba tett lépések a Miniszteri Bizottság szerint magukban foglalják:

- a dokumentációs anyagok cseréjét;
- a kontaktszemélyek és elérhetőségük listájának összeállítását, amely tartalmazza a különböző ügyészségek kontaktszemélyeinek nevét, szakterületét, beosztását;
- a rendszeres személyes kapcsolat kiépítését a különböző országok ügyészei között, különösen a legfőbb ügyészek és a főügyészek rendszeres találkozói révén;
- a szakmai tréningek és az új fejleményekről való tájékoztatást szolgáló összejövetelek szervezését;
- a külföldi országba akkreditált kapcsolattartó ügyész intézményének létrehozását és fejlesztését;
- az idegen nyelvek oktatását;
- az elektronikus adatátviteli eszközök használatának fejlesztését;
- a közös munkaszemináriumok szervezését más államokkal kölcsönös bűnügyi jogsegélyről és a közös érdeklődésre számot tartó egyéb bűnügyi kérdéseket jelenti.

Ezen túlmenően a jogsegély eljárások ésszerűbbé tétele és koordináltsága céljából szükséges olyan erőfeszítéseket is tenni, hogy az ügyészek szakosodjanak a nemzetközi bűnügyi együttműködésre, illetve ezen felül az államoknak lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a megkereső állam ügyészsége amennyiben hatásköre van jogsegélyügyek intézésére, közvetlenül intézhessen jogsegélykérelmet a megkeresett államnak ahhoz a hatóságához, amelynek hatáskörébe tartozik a jogsegélykérelem teljesítése, és ez utóbbi közvetlenül küldhesse vissza számára az összegyűjtött bizonyítékokat.[504]

1.2 EU szabályozástörténet

Az Európai Unió létrejötte tette lehetővé, hogy a hagyományos bűnügyi együttműködés keretei kibővüljenek, és létrejöjjön egy tényleges igazságügyi együttműködés, amelyben nagy szerepe van a nemzeti államok ügyészségeinek. A mai helyzet egy szerves fejlődés része, hiszen a kezdetek nem arra mutattak, hogy az Unió különösebb figyelmet fordítana az európai integrációban a bűncselekmények elleni közös küzdelemre.

A Maastrichti Szerződés alapján módosított EKSz akkori 209/a. cikke tartalmazott rendelkezéseket a közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, és írta elő a tagállamoknak, hogy saját jogukban ezt a védelmet a közösség tekintetében is biztosítani kell. Ez a rendelkezés túlmegy a hagyományos bűnügyi együttműködés keretein és előrevetítette a pénzügyi érdekek közösségi szintű védelmét, amelynek letéteményese lett a később létrehozandó Európai Ügyészség.

504 Rec. (2000) 19. számú ajánlás.

1.2.1 A Corpus Juris projekt (az Európai Ügyészség tervei)

Delmas-Marty professzor vezetésével az Európai Parlament kezdeményezésére, de a Bizottság keretei felhasználásával egy jogtudósokból álló munkacsoport elkészítette a Corpus Juris elnevezésű dokumentumot, amely főként anyagi jogi jellegű javaslatokat tartalmazott, de lényegi eleme a szóban forgó bűncselekmények üldözésére létrehozandó európai ügyész intézménye.[505] A Corpus Juris célja egy jövőben kialakítandó európai büntetőjogi rendszer átgondolása és megvitatása, amely rendszer az európai területi elven alapul, és egy igazságosabb, egyszerűbb és hatékonyabb büntetőrendszert tesz lehetővé.[506] A Corpus Juris előírja, hogy az abban említett nyolc bűncselekmény nyomozása, üldözése, bírósági tárgyalása és az ítéletek végrehajtása szempontjából az Unió egységes jogi térségnek minősül. Ezzel összefüggésben jelenik meg az Európai Ügyészség, amelynek hatáskörébe tartozik e bűncselekmények nyomozása, üldözése, a vádemelés, a vádképviselet, valamint az ítéletek végrehajtása. Az Európai Ügyészség itt, mint a Közösség önálló hatósága jelenik meg, amely független a tagállamoktól és más közösségi intézményektől is. Működésében a legalitás elve érvényesül, és a tagállami ügyészségek többségéhez hasonlóan centralizált, egységes és oszthatatlan. Az intézményi struktúra is kirajzolódik a Corpus Jurisban, mivel megjelöli az európai főügyész személyét, a kis létszámú központi hivatalt, valamint a tagállamokban működő delegált európai ügyészeket, mint az Európai Ügyészség intézményének részeit.

Figyelmet érdemel a Corpus Juris 2000. évben történt átdolgozása, amely a Bizottság megbízásából készült el, és a tagállami jogok összehasonlító vizsgálatát tartalmazza.[507] Ez az úgynevezett firenzei verzió már olyan kérdésekre is választ kíván adni, hogy mely bíróságok előtt emelhet vádat az Európai Ügyészség. Ennek kritériumaként egyébként a jó igazságszolgáltatás érdekét jelöli meg, és ennek megfelelően az elsődleges választási szempont az a tagállam, ahol a bizonyítékok, vagy legalább azok többsége fellelhető, vagy amelynek a terheltek az állampolgárai, illetve ahol a bűncselekmény hatása, alapvetően gazdasági hatása a legnagyobb. A bíróság megválasztása tekintetében azonban jogosultságot ad a terhelteknek is, amennyiben azok a döntés ellen fellebbezhetnek az Európai Bírósághoz. A dokumentum ugyancsak tartalmazza az európai főügyész és a tagállamokból delegált ügyészek kinevezésének szabályait is, az előbbi tekintetében a Bizottság, míg az utóbbiaknál a tagállamok döntési jogkörét meghatározva.

A Corpus Juris elméleti hatása mindmáig igen nagymértékű, megoldásaihoz vissza-visszanyúl az Unió jogalkotása. Fontos kiemelni, hogy a teljesen újszerű megoldások mellett a Corpus Juris nagy súlyt fektet a hagyományos büntetőjogi elvek megtartására is. Így megtalálható benne a bűnösség elve, a tettarányos proporcionális büntetés, a territorialitás elve, a bírósági kontroll fontossága, a kontradiktórius eljárás garanciális fontossága, illetve a törvényi meghatározottság elve. A Corpus Juris fogadtatása ugyan nem volt egyértelműen elutasító, de az Unió, illetve tagállamai még nem voltak felkészülve a büntetőügyek ilyen jellegű szupranacionális kezelésére. A tagállamok felismerték ugyan a bűnözés elleni küzdelem közös

505 Delmas-Marty (1997).

506 Kuschbach (2005) 355. o.

507 Lásd bővebben: Delmas-Marty (2001).

fellépés útján történő kezelésének fontosságát, ám a megoldásokat elsősorban más irányban keresték. Ez az útkeresés is meghaladta azonban a korábbi tradicionális bűnügyi együttműködés kereteit.

1.2.2 Zöld könyv az Európai Ügyészségről

Az Európai Ügyészség intézményének közvetlen előzménye azonban az úgynevezett „Zöld Könyv" kibocsátása volt 2001 decemberében. A Bizottság ebben a dokumentumban adott világos jelzést, hogy bár a Corpus Jurist nem vette át, ám továbbra is napirenden tartja az intézmény felállításának lehetőségét, illetve szükségességét.[508] A Bizottság egyidejűleg konzultációt is kezdeményezett ezekben a kérdésekben, amelynek az eredményét 2003-ban egy jelentésben hozta nyilvánosságra. A konzultáció során kiderült, hogy az elvi támogatottsága igen nagy az Európai Ügyészségnek, de a gyakorlati nehézségek erős visszatartó erőt jelentenek. Mivel nem létezik egységes uniós büntetőjog, ezért a közös cél elérését a nemzeti jogok közelítésével és harmonizációjával lehet megteremteni. Ez egyben azt is jelenti, hogy figyelembe kell venni és tiszteletben kell tartani a tagállamok saját hagyományait, jogi tradícióit, továbbá a szubszidiaritás és arányosság uniós alapelveit. Már 2003-ban felmerült az európai delegált ügyész intézményének az elsődlegessége, azaz, hogy a később felállítandó Európai Ügyészség decentralizált struktúrában jöjjön létre. Összességében a tagállamok közül hat támogatta az Európai Ügyészség intézményét, míg hat nem tartotta időszerűnek. A hat támogató Hollandia, Portugália, Spanyolország, Belgium, Görögország volt, az ellenzők körét Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Írország és az Egyesült Királyság alkotta. A többi tagállam, beleértve Németországot, Olaszországot, Luxembourgot és Svédországot, gyakorlati kétségeit fejezte ki.[509]

1.2.3 Az Eurojust létrejötte

A tamperei csúcs egyik a bűnügyi együttműködést alapjaiban érintő döntése az Eurojust (*European Judicial Cooperation Unit*) felállítása volt. Az Eurojust az Európai Unió olyan ügyészi szerve, amelynek feladata az igazságügyi együttműködés és koordináció. A tamperei értekezlet konklúziója mutatott rá arra, hogy egy ügyészekből, bírákból, rendőrökből álló egységet kell felállítani, amelynek feladata a bűnözés súlyosabb, szervezett formái elleni büntetőjogi fellépés elősegítése, a nyomozások koordinálása, előmozdítása, a jogsegélykérelmek végrehajtásának megkönnyítése.[510]

A Németország által előterjesztett eredeti javaslat még összefoglalóan „összekötő tiszteknek" (*liaison* officers) nevezte a tagállamok által az Eurojusthoz küldött ügyészeket, bírákat vagy rendőrtiszteket, akik egyes folyamatban lévő nyomozásokhoz nyújtanak segítséget. Ez az elgondolás még nem tisztán, mint ügyészi szervvel számolt az Eurojusttal, hiszen fontos

508 COM (2001) 745 final.

509 COM (2003) 128 final.

510 Tampere, European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, point 46.

szerepet kaptak volna benne rendőrök és bírók is. A későbbiek során az uniós elnökséget viselő országok módosított javaslatokkal álltak elő, amelyek már közelítettek a ma működő rendszerhez.[511]

2001. február 26-án írták alá az Európai Unió tagállamai a Nizzai Szerződést, amely ténylegesen létrehozta az Eurojustot. A szerződés 29. és 31. §-a foglalkozik az Eurojusttal, és előírja az Eurojust számára feladatként a kiemelkedő tárgyi súlyú, valamint több országot érintő bűnügyi eljárások hatékony koordinálását és előmozdítását.

A Tanács komoly viták után a javaslatok alapján úgy döntött, hogy fel kell állítani az Eurojustot, azonban az új intézménynek valódi hozzáadott értéket kell tartalmaznia, és működése nem merülhet ki a hagyományos együttműködés eszközeinek alkalmazásában. A Tanács határozatának megfelelően először az úgynevezett pro Eurojustot hozták létre, azaz az Ideiglenes Igazságügyi Együttműködési Egységet. Ez az egység 2001. március 1-jével kezdett el működni, és feladata volt a két vagy több tagállamot érintő nyomozások, vádemelések koordinálása, továbbá információcsere, és a valódi Eurojust felállításának előkészítése.

Az Eurojust gyakorlati felállítására a Tanács 2002. február 28. napján elfogadott 2002/187/IB határozatával került sor.[512]

A különböző koherencia-zavarok miatt az eredeti 2002/187/IB határozatot már elég korán, 2008-ban újragondolták. 2008. december 16-án fogadták el az Eurojustra vonatkozó szabályozást módosító tanácsi határozatot, amelynek célja egyértelműen az Eurojust szerepének erősítése volt.[513]

2. A hatályos EU szabályozás

2.1 Az Eurojust

2.1.1 Az elsődleges joganyag

Az Eurojust felépítésével és tevékenységével az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz) 85. és 86. cikke tartalmaz rendelkezéseket. A 85. cikk szerint az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján. A 85. cikk azt is előírja, hogy az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és felada-

511 HL C 243., 2000.08.24.

512 A bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002. február 28. napján elfogadott 2002/187/IB határozat. HL L 63., 2002.3.6.

513 Az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról szóló (2008. december 16. napján elfogadott 2009/426/IB határozat. HL L 138/14., 2009.6.4.

tait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben, az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

Az Eurojust feladatait az EUMSz a következőkben határozza meg:

- az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatott bűnvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában;
- ezen nyomozások és bűnvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása;
- az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, valamint az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén.

A rendeletalkotás körébe tartozik annak meghatározása, hogy az Európai Parlament, illetve a nemzeti parlamentek miként vesznek részt az Eurojust tevékenységének értékelésében.

Az EUMSz 86. cikke az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére meghatározza, hogy a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében hozott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. E cikkelyről a későbbiekben bővebben is szólunk.[514]

2.1.2 Az Eurojust hatásköre és feladata

Az Eurojust a tagállamok ügyészeiből álló jogi személyiséggel rendelkező szerv, amelynek fő feladata büntetőügyekben a koordináció és az együttműködés megteremtése, fejlesztése. A koordináció keretein belül a szervezet célja a súlyos, általában szervezetten elkövetett bűncselekmények esetében a nemzetközi bűnügyi jogsegéllyel és kiadatással, így elsősorban az európai elfogatóparanccsal összefüggő kérelmek végrehajtásánál az együttműködés javítása, valamint a rendelkezésre álló eszközökkel és erőforrásokkal a tagállamok hatóságai által lefolytatott eljárások eredményességének növelése.[515]

Az Eurojust lényegében bármilyen általa súlyosnak ítélt bűncselekmény esetében rendelkezik hatáskörrel. Néhány bűncselekménycsoportot azonban külön is nevesíteni lehet. Így ide tartoznak elsősorban az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények.[516] Nevesítve vannak a közösség pénzügyi érdekeit sértő csalás, korrupció, pénzmosás, valamint a számítógépes és környezeti bűncselekmények, illetve a bűnszervezetben való részvétel.

2.1.3 A nemzeti tagok

Az Eurojustban az egyes uniós tagállamokat a nemzeti tagok képviselik, jelenleg tehát 28 nemzeti tagja van az Eurojustnak. A nemzeti tagok ügyészek, akiket saját tagállamuk delegál a megfelelő képzettséggel, szakmai és nyelvi tudással rendelkező jelöltek közül. Érdekes

514 Vö. VII.2.2. alfejezet.

515 Garamvölgyi (2009) 300. o.

516 Vö. VI.2.2. alfejezet.

módon bár az Eurojust deklaráltan ügyészi szerv, a nemzeti tag nem csak ügyész lehet, hanem a tagállam jogrendszerétől függően, vele azonos hatáskörrel rendelkező bíró vagy esetleg rendőr is. A feltétel ez utóbbiak esetében, hogy hazájukban ügyészi feladatokat lássanak el, illetve ilyen hatáskörrel rendelkezzenek. Az Unió a több évre kinevezett nemzeti tag kiválasztásába egyébként nem szól bele. A nemzeti tag az őt delegáló szervezet tagja marad, annak szervezetébe tartozik. Ennek megfelelően ügyészi hatásköre is eltérő lehet, ami elméletileg problémát jelenthet az együttműködés szervezésében. A gyakorlatban azonban ilyen probléma ritkán vagy egyáltalán nem merül fel. A nemzeti tag munkáját helyettesek és asszisztensek, valamint nemzeti szakértők segíthetik. A funkcionális és adminisztratív feladatokat a nemzeti tagokból álló kollégium irányításával uniós személyzet végzi. 2011-ben 212 fő volt a hivatal létszáma, amely segítette az akkor még 27 nemzeti tagot, 15 helyettest vagy asszisztenst, valamint a 15 kiküldött nemzeti szakértő munkáját.[517] A hivatal szervezetéből külön ki kell emelni a jogi szolgálatot, amely nagy szerepet játszik az eltérő jogrendszerekből adódó problémák megoldásában. Az EU személyzetet a nemzeti tagokból álló kollégium minősített többségével megválasztott adminisztratív igazgató vezeti.

Az Eurojust nemzeti tagjai az érdemi munka tekintetében a következő tevékenységeket látják el:

- a konkrét büntetőügyekben a hatékony, gyors és koordinált igazságügyi együttműködés előmozdításán és segítésén, a büntetőügyek európai dimenzióban kezelésén, stratégiai célok elérésén munkálkodnak az Eurojust hatáskörében vagy a nemzeti jog alapján rájuk ruházott nemzetközi ügyészi jogkörben eljárva;
- a többi nemzeti taggal együtt részt vesznek az Eurojust szervezetének és működésének irányításában;
- a büntető területre vonatkozó európai uniós politikák és jogalkotás kapcsán ügyészi szakmai álláspontjuknak testületként hangot adnak, illetve részt vesznek egyéb úgynevezett horizontális, az Eurojust érdekében végzett ügyészi szakmai tapasztalatot igénylő tevékenységben, mint saját tagállamuk ügyészei, nemzeti területükön a saját tagállamuk által meghatározott körben ügyészi hatáskört gyakorolhatnak.[518]

A 2002/187/IB határozat igyekezett a nemzeti tagok hatáskörét egységesíteni. Így előírta, hogy a nemzeti tagoknak szükséges rendelkezni olyan jogkörrel, amely feljogosítja az igazságügyi együttműködési kérelmek és a kölcsönös elismerés elvét érvényesítő határozatok átvételére, továbbítására, végrehajtása megkönnyítésére, figyelemmel kísérésére, kiegészítő információ nyújtására, kiegészítő intézkedés kérésére a kérelmek nem kellő teljesítése esetén a hazai hatóságtól a teljes körű teljesítés érdekében.

A 2002/187/IB határozat ugyancsak fontosnak vélte, hogy a nemzeti tag az illetékes hazai hatóság egyetértésével esetileg gyakorolt hatáskörként igazságügyi kérelmet vagy határozatot bocsáthasson ki, egészíthessen ki, ilyeneket a tagállamában végrehajthasson. Rendelkezzen nyomozati intézkedésre a saját államában, ha azt az Eurojust koordinációs értekezleten elha-

517 LÉVAI (2013) 1506. o.

518 LÉVAI (2013) 1507. o.

tározták. Ugyancsak legyen feljogosítva az ellenőrzött szállítás engedélyezésére és koordinálására. Sürgős esetben arra is fel kell jogosítani a nemzeti tagot, hogy a tagállamához intézett igazságügyi együttműködési kérelem vagy határozat esetén azokat végrehajthassa.

A felsorolt jogok megadása tagállamonként eltérő módon alkotmányos vagy törvényi felhatalmazáson alapul. Az Uniónak nyilvánvalóan el kellett kerülnie azt a lehetséges esetet, hogy olyan jog megadására szólítson fel, ami az adott államban esetleg alkotmányellenesnek minősülhet. Ezért a határozat nem teszi feltétlenül kötelezővé ezeknek a jogköröknek a megadását, ha az ellentétes lenne az alkotmányos szabályokkal vagy az adott büntető igazságszolgáltatási rendszer alapvető értékeivel. Így például az igazságszolgáltatási szervek „hatalommegosztásában" játszott szerepével. Ilyen esetben a 2002/187/IB határozat megelégszik az adott intézkedés indítványozásának a jogával.

2.1.4 Az Eurojust kollégiuma

A nemzeti tagokból álló kollégium hatásköreit alapvetően az Eurojust plenáris ülésein gyakorolja. A kollégium az Eurojust fő szerve, a nemzeti tagok valamennyien tagjai a kollégiumnak. A kollégiumi üléseken történhet konkrét ügyek intézése is, a nemzeti tagok szükség szerint itt ismertetik a hazájuk által beterjesztett egyes ügyeket. A kollégium üléseit a tagok által választott elnök vagy a két elnökhelyettes egyike vezeti. E tisztségviselőket három évre titkos szavazással, kétharmados többséggel választják meg. (Ha nincs meg a kétharmados többség, harmadszorra elég az egyszerű többség is.)

A döntéshozatal a kollégium ülésein történik, azonban fontos szerepe van az előkészítő munkának, amelyet viszont munkacsoportokban is végezhetnek. A munkacsoportokban nem csak a nemzeti tagok vehetnek részt, hanem helyetteseik, asszisztenseik, valamint az adminisztratív állományból elsősorban a jogi szolgálat tagjai.

2012-ben a következő munkacsoportok működtek:

- ügyfeldolgozási, stratégiai és teljesítményértékelés;
- terrorizmus;
- gazdasági és pénzügyi bűncselekmények;
- Brüsszel, Bizottság, Tanács, Parlament;
- drog-, ember- és egyéb tiltott kereskedelem;
- külkapcsolatok és harmadik országok;
- európai elfogatóparancs és kölcsönös elismerés;
- Európai Igazságügyi Hálózat és összekötő magisztrátusok;
- Europol;
- OLAF;
- adatvédelem és EPOC;
- adminisztratív ügyek;
- elnökség.[519]

519 Lévai (2013) 1508. o.

A kollégium első és egyik legfontosabb feladata a nemzeti tag által beterjesztett ügy elfogadhatóságáról történő döntés. A korábban kifejtettek szerint igen tág körű az Eurojust hatásköre, de nyilvánvalóan figyelemmel kell lennie az alapító határozat 4. cikkében foglalt felsorolásra, illetve arra, hogy az ügy súlya vagy kihatása igényli-e az ügy Eurojust által történő kezelését. E vonatkozásban iránymutatást a 2002/187/IB határozat 3. cikke tartalmaz. Feltétel lehet az, hogy az ügyben két vagy akár több tagállam is érintett. Szükségessé teheti az Eurojust fellépését, ha egy tagállam és más, de nem tagállam vagy tagállamok vonatkozásában merül fel az ügy. Ebben az esetben a másik tagállam felmerülése akkor releváns, ha azzal az Eurojust megállapodást kötött, de ez nem szükségszerű, ha a beterjesztő tagállam bizonyítja, hogy az ügy Eurojust elé terjesztéséhez lényeges érdeke fűződik. Előfordulhat olyan eset is, hogy egy tagállam, illetve maga az Európai Unió az érintett. Ilyenkor a Bizottságnak is van lehetősége adott ügyben az Eurojust segítségét kérni.

Amennyiben az ügyet a kollégium az Eurojust hatáskörébe tartozóként elfogadja, az érintett nemzeti tagok a 2002/187/IB határozat 6. cikke, illetve a kollégium a határozat 7. cikke alapján a következő lépéseket tehetik meg:

- felkérhetik az érintett tagállamok illetékes hatóságait, hogy
  - fontolják meg nyomozás elrendelését vagy a vádemelést,
  - fogadják el, hogy az egyik tagállamban jobbak a nyomozás teljesítésének feltételei,
  - biztosítsák a koordinációt az érintett tagállamok között,
  - állítsanak fel közös nyomozócsoportot,
  - cseréljék ki az ügy sikeres befejezéséhez szükséges információkat,
  - foganatosítsanak egyes meghatározott vagy különleges nyomozati intézkedést, illetve a büntetőeljárás szempontjából fontos egyéb intézkedést,
- segítséget nyújtanak a tagállamok illetékes hatóságainak, ha azok közösen kérik, a nyomozások és a vádemelések lehető legjobb összehangolása terén,
- segítséget nyújtanak a nemzeti hatóságok közötti bűnügyi együttműködés javításához, úgy, mint a jogsegélykérelmek gyors és kimerítő teljesítése vagy az egyes kérdések azonnali megválaszolása.

Megfigyelhető, hogy a kollégium e tekintetben sokkal kevésbé aktív, mint az érintett nemzeti tagok. Hangsúlyozni kell azt is, hogy az Eurojust akár a kollégiumon keresztül, akár a nemzeti tagon keresztül jár el, nem hozhat kötelező határozatot, hiszen csak kérést, ajánlást, véleményt fogalmazhat meg, illetve segítséget nyújthat. Ez annyit jelent, hogy az érdemi intézkedéseket a tagállami hatóságoknak kell megtenniük.

Amennyiben a kollégium nem látja szükségesnek, illetve kötelezőnek az Eurojust eljárását az adott ügyben, ugyanakkor az mégis több államot érint, továbbítja a kezdeményezést az Európai Igazságügyi Hálózat (*European Judicial Network*) felé, amely elsősorban információk adásával nyújt segítséget.

Az Eurojust intézkedése ugyan nem kötelező, de ha egy állam az Eurojusttól érkezett kérést megtagadja, akkor a döntés indokait köteles írásban közölni. E kötelezettség alól a tagállam a 8. cikk rendelkezései alapján csak kivételesen mentesülhet. A kollégium által megfogalmazott kéréseket viszont ugyancsak mindig indokolással kell ellátni.

2.1.5. A koordinációs értekezlet

Nagyon fontos intézménye az Eurojustnak az úgynevezett koordinációs értekezlet. Ennek összehívását a kollégium vagy egy, illetve több nemzeti tag kezdeményezheti. A koordinációs értekezlet a közvetlen információcsere fontos fóruma, ahol a nemzeti tagok kölcsönösen kicserélik az adott ügyben rendelkezésükre álló információkat, és meghatározzák, hogy a további eljárás érdekében milyen intézkedéseket szükséges tenni.

A koordinációs értekezletnek három típusa van, amelyek közül a legnagyobb jelentőségű a kibővített formájú, speciális koordinációs értekezlet, mivel ezen részt vesznek az Eurojust tagjain kívül a nemzeti hatóságoknak a konkrét üggyel foglalkozó tagjai is. Ezek a nemzeti hatóságok általában a rendőrség, illetve a nyomozást önállóan folytató vagy azt felügyelő ügyészség. Az ilyen koordinációs értekezleteken az információcsere, illetve a teendők meghatározása elsősorban az ad hoc jelleggel részt vevő nyomozók, illetve ügyészek részéről történik. Az Eurojust nemzeti tagok alapvetően jogi, logisztikai és technikai segítséget nyújtanak.

2.1.6 A közös nyomozó csoport

Az Eurojust általi támogatás egyik leghatékonyabb intézményének tűnik a közös nyomozó csoport létrehozása. Ez az intézmény eredetileg nem kötődött az Eurojusthoz, illetve annak létrejöttéhez.[520] A jelenlegi szabályozási keretek között az Eurojust a közös nyomozócsoportok létrehozatalában egyfajta logisztikai szakértői segítséget nyújt, azt generáló tényezőnek tekinthető. A közös nyomozócsoportban képviseltetheti magát az Eurojust is, valamint az Europol.[521] Amennyiben az Eurojust képviselteti magát a közös nyomozócsoportban, akkor lehetővé válik az, hogy a csoport sikerrel pályázzon a közös nyomozócsoportok tevékenységének pénzügyi finanszírozását szolgáló, az Eurojusthoz telepített uniós pénzeszközökre. Az Eurojust nemzeti tag a szükséghez képest vehet részt a közös nyomozócsoport munkájában. Erre lehetőséget ad a határozat 6. cikke, de alapvetően mégis attól függhet részvétele, hogy a hazai jog milyen kötelezettségekkel és jogosítványokkal ruházza fel.

2.1.7 Írásbeli vélemény

A 2009-es módosítás során az Eurojust a megerősítés jegyében további hatásköröket kapott. Ilyen, korábban nem létező hatáskör a kötelező erővel nem bíró, írásbeli vélemény kibocsátására való jogosultsága a kollégiumnak. A határozat szerint abban az esetben van lehetőség írásbeli vélemény nyilvánítására, ha joghatósági összeütközés történik, az igazságügyi együttműködésre vonatkozó megkeresések teljesítését ismételten megtagadják, illetve az igazságügyi együttműködés nehézségeiről szükséges véleményt alkotni. 2014 áprilisáig azonban ilyen vélemények kibocsátására nem került sor.

520 Vö. V.2.3.1. alfejezet.

521 Vö. VI.2.7. alfejezet.

2.1.8 Jelentéstételi kötelezettség

Az Eurojust tevékenységének értékelése fontos visszacsatolást jelenthet a jövőbeni irányok meghatározásánál. Ezért a 2009-es módosítás az Eurojust felé jelentéstételi kötelezettséget vezetett be a tagállamok számára. Ennek megfelelően a következő esetekben szükséges jelentést tenni:

- meghatározott, súlyos, több államot érintő bűncselekmények előfordulásáról;
- közös nyomozócsoportok felállításáról és annak eredményéről;
- a joghatósági összeütközésekről;
- meghatározott ellenőrzött szállításokról;
- az igazságügyi együttműködésre irányuló megkeresések, illetve határozatok teljesítésének vagy végrehajtásának problémáiról, illetve megtagadásáról.

2.2 Az Európai Ügyészség

A Lisszaboni Szerződés a vázolt kétségek ellenére egyértelműen az Európai Ügyészség intézményének felállítása mellett foglalt állást. Az EUMSz 86. cikke kimondta, hogy 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. E rendelkezés tehát egyértelműen az Eurojusthoz köti az Európai Ügyészség intézményét.

Az EUMSz 86. cikk (2) bekezdése határozza meg az Európai Ügyészség hatáskörét. E szerint ez az intézmény hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Europollal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el. Lehetőség van azonban az Európai Ügyészség hatáskörének kibővítésére is, mivel az Európai Tanács a hatáskörről szóló, előbb idézett rendelkezést kibővítheti a több tagállamot érintő súlyos bűncselekményekre is. Erről az Európai Tanács egyhangúlag határozhat.

Az EUMSz kitér arra az esetre is, ha a tagállamok nem tudnának egységes álláspontot kialakítani az Európai Ügyészség felállításáról. Ebben az esetben az úgynevezett megerősített együttműködés keretében az Európai Ügyészséget legalább kilenc tagállam önállóan is létrehozhatja.

3. Hazai jogunk

3.1 Az Eurojust nemzeti koordinációs rendszer

Magyarországon az Eurojust nemzeti koordinációs rendszert 17/2011. (VIII.19.) LÜ utasítás hozta létre, melyet 2014. február 1-jétől a 2/2014. (I.31.) LÜ utasítás váltott. Az utasítás

biztosítja, hogy a nemzeti tag, illetve az Eurojust ügyviteli rendszere hatékony és megbízható módon kapja meg Magyarországról az Eurojustnak kötelezően megküldendő információkat. A koordinációs rendszer segít annak meghatározásában is, hogy az adott üggyel az Eurojust vagy az európai igazságügyi hálózat segítségével kell foglalkozni. A koordinációs rendszer feladata a megfelelő hatóságok beazonosítása is, valamint a Europol nemzeti irodával történő kapcsolattartás. A koordinációs rendszer ugyanakkor összehangolja az Eurojust nemzeti levelező, az Eurojust terrorizmus elleni nemzeti levelező, az Európai Igazságügyi Hálózat nemzeti levelezője és kapcsolattartói, a közös nyomozócsoportok hálózatának nemzeti szakértője, a népirtás, emberiség elleni és háborús bűncselekmények ellen hálózat kapcsolattartója, a vagyon-visszaszerzési hivatalok hálózatának kapcsolattartója, valamint a korrupció elleni hálózat kapcsolattartója e minőségükben folytatott tevékenységét. Az utasítás gondoskodik a jelentési kötelezettség alá tartozó eseményekről szóló információ haladéktalan továbbításáról.

3.2 Az Eurojusttal kapcsolatos ügyészi tevékenység

Magyarországon az Eurojusttal és az Európai Igazságügyi Hálózattal kapcsolatos ügyészi tevékenységről a legfőbb ügyész 2/2014. (I. 31.) utasítása szól. Az utasítás megismétli, hogy az Eurojust az Európai Unió igazságügyi együttműködési szerve, amely a tagállamok által delegált nemzeti tagokból áll, és a 2002/187/IB határozatban foglaltak szerint a nemzeti hatóságokkal és más európai uniós szervekkel együttműködve – elsősorban a büntetőeljárások összehangolása és a jogsegélykérelmek megfelelő és időszerű teljesítése érdekében – segítséget nyújt az érintett hatóságok közötti együttműködéshez és információcseréhez. Az Eurojust magyar nemzeti tagja a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész. A nemzeti tag a hatályos magyar jogszabályok alapján az Eurojust működésére vonatkozó szabályokat megtartva jár el. Tevékenységét Magyarország érdekeinek szem előtt tartásával az Eurojust céljait elősegítve végzi. Az utasítás a 2002/187/IB határozattal összhangban határozza meg a nemzeti tag hatáskörét és feladatait.

Jogeset VII. alapjául szolgáló ügyben a nemzetközi együttműködés a rendőri együttműködés keretében kezdődött, bár azokon ügyész szinte a kezdetektől részt vett. Az együttműködés során újabb és újabb szálak derültek ki, és ezért további országokra lehetett kiterjeszteni a nyomozást. A feltárt tények alapján az ügyet 2011 januárjában terjesztették az Eurojusthoz. Az ügy beterjesztését a magyar nemzeti tag kezdeményezte Németország, Szlovénia és Horvátország felé. Ezt követően 2011 februárjában koordinációs értekezletre került sor az Eurojust keretében Hágában. A koordinációs értekezlet célja a magyar, német, szlovén és horvát nyomozások összefüggéseinek feltárása, az eljárások összehangolása, közös stratégiának a kidolgozása, valamint az egyes jogsegélykérelmek gyors és teljes körű teljesítése volt.

Az ügy bonyolultságára, az abban részt vevők számára, a feltárt bűncselekmények súlyosságára tekintettel hamar kiderült, hogy a hatékony eljárás lefolytatására nem elég csupán a jogsegélyek gyors és összehangolt teljesítése. Időközben ugyanis újabb országokban végzett bűnözői tevékenységre merültek fel adatok, így került bevonásra Finnország a koordináció keretébe. 2011 júliusában ezért a magyar legfőbb ügyész aláírta a közös nyomo-

zócsoport létrehozásáról szóló megállapodást Németországgal és Finnországgal.[522] A közös nyomozócsoport az Eurojust részvételével és égisze alatt jött létre. Bevonásra került a hatékonyabb eljárás biztosítása érdekében az Europol is. Az Eurojust részvételével lehetővé vált, hogy a nyomozócsoport sikerrel pályázott a tevékenységének finanszírozását szolgáló EU pénzekre. A JIT VETO közös nyomozócsoport később kibővült Ausztriával és Szlovéniával. Segítségével az időigényes és az eltérő szabályok miatt bonyolult jogsegélykérelmek helyett az információk és bizonyítékok közvetlenül és gyorsan megoszthatók lettek a nyomozócsoport tagjai között. A későbbi bírósági eljárás érdekében az is lehetővé vált, hogy a résztvevő tagállamokban a magyar hatóságok a magyar büntetőeljárási szabályok szerint végezzenek különböző eljárási cselekményeket. Ez a tény is mutatja, hogy az Eurojust részvétellel felállított nyomozócsoportok nem egyszerűen egy rendőri együttműködés keretei, hanem a későbbi elítélés feltételeit biztosító igazságügyi együttműködési formák.

Az üggyel összefüggésben Németország újabb Eurojust ügyet nyitott 2012 januárjában Finnország, Magyarország, Ausztria, Szlovénia, Szingapúr, Olaszország, az Egyesült Királyság és Horvátország irányába. Ennek az új kezdeményezésnek a célja a JIT VETO és harmadik országok közötti jogsegélyek gyors és hatékony lebonyolítása volt. A JIT VETO közös nyomozócsoport működésének lezárása 2013 januárjában történt meg az Eurojust koordinációs értekezletén. Itt értékelték az eredményeket és megállapították, hogy a világ hatvannál több országát érintő bűnügyi információk jutottak a nyomozócsoport birtokába. Ezeket nem csupán a nyomozócsoport tagjai használták fel további eljárásukban, hanem megállapodás született az információk szétterítéséről a különböző országok között. Ennek kezelésére Németországot, az Interpolt és az Europolt kérték fel.

Az Eurojust segítségével lefolytatott eljárás eredményeként a Központi Nyomozó Főügyészség 2013. május 22-én négy vádiratot nyújtott be a Fővárosi Törvényszékre, az ügyben összesen 45 személyt vádolt meg 32 manipulált mérkőzéssel összefüggésben.

4. Várható fejlemények (javaslatok)

A Lisszaboni Szerződés eredményeként indultak meg a viták és tárgyalások az Eurojust reformjáról, esetleges új szerepköréről. E viták párhuzamosan folytak az Európai Ügyész intézményének felállításáról szóló elképzelések ismertetésével, amelyekről a továbbiakban ugyancsak szólni fogunk.[523]

4.1 Az Eurojustról szóló rendelet tervezete

A viták eredményeként jelentette meg a Bizottság 2013 júliusában a Büntető Igazságszolgáltatási Együttműködés Európai Ügynökségének (Eurojust) létrehozásáról szóló rendelet

522 Joint Investigation Team (JIT), Operation VETO.

523 Vö. VII.4.2. alfejezet.

tervezetét.[524] A Bizottság ebben a tervezetében számos ponton tovább kívánja fejleszteni az Eurojust eddigi tevékenységét, növelni hatékonyságát, továbbá megfeleltetni a Lisszaboni Szerződésnek és összhangba hozni az úgynevezett „*common approach*" egységesítő célkitűzéseivel.[525]

A rendelet tervezetből a következő újdonságokat kell kiemelni:

- új vezetési struktúra létrehozása,
- a nemzeti tagok státuszának és jogkörének azonossá tétele,
- az Eurojust értékelésének kibővítése,
- az Eurojust és partnerei viszonyának pontos szabályozása,
- az Eurojust adatvédelmének megfelelő biztosítása.

Az EUMSz 85. cikkelyével összhangban az Eurojust szabályozása a továbbiakban rendeletekben történne meg. Ez azért lényeges változás, mert a rendelet közvetlenül hatályosul a nemzeti jogokban, és nem fordulhat elő az az eset, ami a határozatoknál, hogy a nemzeti tagállam nem, vagy jelentős késedelemmel hajtja végre az abban foglaltakat. Rendeletnél a közvetlen érvényesülés nem teszi szükségessé a belső jogalkotás bármilyen aktusát.

4.1.1 Az Eurojust hatásköre

Fontos változtatás az is, hogy az Eurojust hatáskörébe tartozó bűncselekményeket a rendelet tervezet a mellékletében kimerítő módon felsorolja. Ezt akár visszalépésnek is tekinthetjük, hiszen a korábbi, illetve jelenleg hatályos szabályozás gyakorlatilag lehetőséget ad bármilyen bűncselekmény Eurojust elé vitelére, és az Eurojust segítségének igénybe vételére. Nem szabad azonban azt sem elfelejteni, hogy a jogbiztonság érvényesülését jobban szolgálja a kimerítő jellegű felsorolás, ami egyben egységesítheti az Eurojust joggyakorlatát. Ezzel együtt szükséges, hogy minél tágabb körben legyen meghatározva a bűncselekményi kör, amely esetén az Eurojustnak joga lenne fellépni. Szükséges egyfajta koherenciát is teremteni, tehát azt biztosítani, hogy az egyéb uniós dokumentumokban megjelenő bűncselekmények, ha lehetséges, szerepeljenek az Eurojust listában is. Ilyen lehet például az európai elfogatóparancs mellékletében szereplő bűncselekmény lista.[526] Nyilvánvalóan figyelembe kell venni az Eurojust jelenlegi gyakorlatát is, tehát azokat a leggyakoribb bűncselekményfajtákat, amelyek nincsenek nevesítve a mostani kompetencia listákban. Ez azért lényeges kérdés, mert a hatályos 2002/187/IB határozat 4. cikke nyitott abban a tekintetben, hogy az Eurojust eljárhat bármilyen bűncselekménytípus esetén, ha azt az illetékes hatóság kéri.

Problémát jelenthet a hatásköri listában az a kitétel is, mely szerint az Eurojustnak nem lenne hatásköre a továbbiakban azokra az ügyekre nézve, amelyekben az Európai Ügyész jár

524 COM (2013) 535 final.

525 Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Comission on decentralised agencies and its Annex, 2012. július 19. Ez az ún. Uniós ügynökségek egységes standardok szerinti felépítését és működését törekszik biztosítani, de nem jogforrás.

526 Vö. IV.2.2.2. alfejezet.

el. Ez a rendelkezés nézetem szerint akkor lehetne hatékony, ha valamennyi tagállam részvételével sikerülne az Európai Ügyészséget felállítani. Semmiképpen nem indokolt kizárni az Eurojust hatáskörét olyan esetben, ha az Európai Ügyészség az úgynevezett megerősített együttműködés keretében akár kilenc tagállam egyetértésével és részvételével alakulna meg. Még teljes körű konszenzus esetén sem aggálytalan azonban az Eurojust hatáskörének kizárása. Fennmarad ugyanis az igény arra, hogy harmadik államok vonatkozásában szervezzék az együttműködést az Unió pénzügyi érdekeit érintő cselekmények esetében is. Ráadásul az Unió érdekeit sértő bűncselekmények külön nevesítve vannak az Eurojustról szóló EUMSz 85. cikk (1) bekezdés a) pontjában. A rendelet tervezetnek az Eurojust hatásköréről szóló 3. cikke tehát mindenképpen átgondolásra szorul, és az esetleges átdolgozás iránya a nyitás lehetne.

Mindenképpen üdvözlendő viszont a rendelet tervezet 2. cikke, amely lehetővé tenné, hogy az Eurojust maga kezdeményezzen, vagyis „generáljon" ügyeket. Erre ugyan bizonyos tekintetben korábban is volt mód, azonban a rendelet tervezet ezt a lehetőséget intézményesítené.

4.1.2 Struktúra és a vezetési kérdések

A rendelet tervezet bizonyos mértékig érinti a struktúrát és a vezetési kérdéseket. A tervezet ugyanis kimondja, hogy az Eurojust a konkrét büntetőügyeket nem érintő, igazgatási jellegű felügyeletének és a stratégiai iránymutatásnak a biztosítása céljából a Bizottság is képviselteti magát a testületben. Ez abban az esetben lehetséges, ha a testület az adminisztratív irányítási feladatait gyakorolja, és ugyanez igaz az ügyvezető, szűkebb testületre nézve. Kétségtelen tény viszont, hogy a kollégium működése során konkrét ügyekre vonatkozó, illetve azokat nem érintő feladatokat egyaránt és egymással összefüggésben is ellát. Figyelemmel arra, hogy igazságszolgáltatási szervről van szó, kérdéses, hogy a Bizottság által delegálható két képviselőnek milyen jogosultságokat kellene adni. Azt ugyanis biztosítani kellene, hogy a konkrét büntetőügyek intézésében ne rendelkezzenek szavazati, illetve irányítási jogkörrel. A rendelet tervezet egyébként az irányítás tekintetében fenntartja a korábbi status quót, így a kollégium látná el a továbbiakban is az egyedi büntetőügyekre vonatkozó, az Eurojust érdemi tevékenységét képező teendőket, míg a „management board" a felügyeleti, az „executive board" pedig a végrehajtói szerep tekintetében kapná meg a megfelelő jogosítványokat.

A rendelet tervezet kiemelten foglalkozik az adatvédelmi kérdésekkel. A szöveg gyakorlatilag összhangban van az adatvédelmi rendelettel.[527] Ez azonban nem teljesen aggálytalan. Az aggályok abból a szempontból fogalmazhatók meg, hogy az Eurojust igazságügyi szerv, és ezért működése eltér más uniós szervek, vagyis „ügynökségek" működésétől. Az adattovábbításnak kiemelkedő szerepe van az Eurojust koordinatív tevékenységében.

527 Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 8., 2001.01.12. 1–22. o.

Az EU Bizottság részvétele a kollégium tevékenységében nemcsak a konkrét ügyek tekintetében bizonyulhat aggályosnak. Az Eurojust kollégiumnak van lehetősége arra, hogy a nemzeti tagok közül elnököt és helyetteseket válasszon meg, továbbá, hogy kinevezze az adminisztratív igazgatót, és elfogadja az eljárási szabályokat. A Bizottság által delegált tagok részvétele ilyenkor is vitatható. Különösen annak fényében, hogy egy bizottsági képviselő részt vesz az „executive board" munkájában is. Mindezek a kérdések szoros összefüggésben vannak az Eurojust, mint igazságügyi szerv függetlenségével.

A rendelet tervezet vitája 2014 folyamán tovább folytatódik. E vitában megnyugtató megoldásokat természetesen csak úgy lehet elérni, hogy megoldást találnak az Európai Ügyész intézményi struktúrájára, az általa ellátandó feladatokra, hatáskörére. Ezért az Eurojust reformját és az Európai Ügyész intézményének felállítását egy gondolati síkban, és egy időben kell megoldani.

4.2 Az Európai Ügyészségről szóló rendelet tervezete

Hosszas vitákat követően az Európai Bizottság 2013 júliusában hozta nyilvánosságra az Európai Ügyészség felállításáról szóló rendelet tervezetét.[528] A Bizottság indokolásként azt a véleményét fejtette ki, hogy a tagállamok nyomozó és vádhatóságai nem képesek azonos szintű védelem és bűnüldözés biztosítására, ezért az Uniónak nem csak joga, hanem kötelessége is fellépni a szerződés 325. cikke alapján. Az egyéb uniós szabályokra is figyelemmel az Unió szintje a legalkalmasabb az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, többek között az ezen érdekeket sértő bűncselekmények üldözése révén.

A javaslat jogalapja az előbb részletesebben idézett EUMSz 86. cikkelye. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az Európai Ügyészség felállítása a fontos uniós dimenzió miatt szükséges. Kifejti azt is, hogy mind tagállami, mind pedig uniós szinten szükség van a védelemre, azonban a szubszidiaritás elvével összhangban az intézmény felállítása uniós szinten valósítható meg, mivel a cél csak ezen a szinten érhető el. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése, amennyiben kizárólag a tagállami hatóságok kezében van, ugyanis nem kielégítő és nem elégséges az uniós költségvetést károsító bűncselekmények elleni hatékony küzdelem céljának megvalósításához.

A javaslat fő célkitűzései a következők:

- hozzájárulás az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítéséhez, a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztéséhez, valamint az uniós vállalkozások és polgárok uniós intézményekbe vetett bizalmának növelése, az Unió alapjogi chartájában meghatározott valamennyi alapvető jog tiszteletben tartása mellett;
- az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos koherens európai nyomozási és vádemelési rendszer kialakítása;
- az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében történt nyomozások és vádemelések hatékonyságának és eredményességének növelése;

528 COM (2013) 534 final.

- a vádemelések és ennek következtében az elítélések számának növelése, valamint a csalárd módon megszerzett uniós források hatékonyabb visszaszerzése;
- az illetékes európai és nemzeti hatóságok közötti szorosabb együttműködés és hatékony információcsere biztosítása;
- az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetésével szembeni visszatartó hatás növelése.

A javaslat anyagi jogi és eljárásjogi elemeket, valamint az intézményi struktúra szabályait is tartalmazza, ezért szükséges ezekkel külön-külön is foglalkozni.

4.2.1 Anyagi jogi elemek

A javaslat anyagi jogi rendelkezései összetettek. A 4. cikk (1) bekezdése annyit mond ki, hogy az Európai Ügyészség feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése. A 12. cikk határozza meg pontosabban az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét. A szabályozás azonban csak keretszabályozásként jelenik meg. A 12. cikk ugyanis úgy rendelkezik, hogy az Európai Ügyészség a nemzeti jog által végrehajtott EU irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében rendelkezik hatáskörrel. Ezzel lényegében visszautal az Európai Unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekményekre. Itt kell azonban megjegyezni azt, hogy 2012. július 11-én az Európai Parlament és a Tanács irányelvtervezetet bocsátott ki az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. Elfogadása esetén ez az irányelv tervezet hivatott felváltani a korábbi egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseit.[529]

Nagyon érdekes az Európai Ügyészségről szóló irányelv tervezet 13. cikke, amely járulékos hatáskört határoz meg az Európai Ügyészség számára. E szerint amennyiben a 12. cikkben említett bűncselekmények elválaszthatatlanul összekapcsolódnak eltérő bűncselekményekkel, és ezek ügyében a közös nyomozás és vádemelési tevékenység a hatékony igazságszolgáltatás érdekében áll, hogy az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik ezen bűncselekmények ügyében is, feltéve, hogy a 12. cikkben említett bűncselekmények a meghatározók, az egyéb bűncselekmények pedig velük azonos tényeken alapulnak. Ez a rendelkezés számos bűncselekmény esetében alapozhatja meg az Európai Ügyészség hatáskörét, ugyanakkor jogbizonytalanságot is teremthet, hiszen nem egzakt felsorolástól, hanem a joggyakorlat során érvényesülő döntéstől függ a hatáskör kiterjesztése.

A bizonytalanság azonban nem csak ebben a tekintetben jellemzi a hatásköri szabályozást. Az egyik legvitatottabb kérdés, hogy vajon az Európai Ügyészség hatásköre kiterjedjen-e az ÁFA csalásokra, azaz a hozzáadott értékadóval elkövetett bűncselekményekre. Nem vitás, hogy a költségvetéseknek az egyik legnagyobb kárt az úgynevezett carousel vagy körhinta-csalások okozzák. Az ilyen jellegű bűncselekmények nyilvánvalóan nem csupán az uniós

529 COM (2012) 363 final. Vö. II.4. alfejezet.

költségvetést, hanem az egyes tagállami költségvetéseket is negatívan érintik.[530] Nem véletlen tehát, hogy a különböző érdekek előtérbe kerülésekor az ÁFA csalás időnként kikerül, időnként visszakerül a hatásköri listában szerepelő bűncselekmények körébe. Kisebb jelentőségű, de megemlítendő, hogy időközben új uniós bűncselekményként került be a tervezetbe a közbeszerzési csalás és a hűtlen kezelés. Mindenesetre a viták folytatása és eredménye mutatja, hogy nincs közmegegyezés az Európai Ügyészség hatáskörének meghatározásáról.[531]

A hatáskör, illetve az anyagi jogi rendelkezések ilyen mérvű bizonytalansága felveti a jogbizonytalanság kérdését. Változatlanul nem látszik biztosítottnak azon előfeltétel, hogy egységes törvényi tényállások alapján ítéljék meg az Unió különböző tagállamaiban elkövetett, az Unió érdekeit sértő bűncselekményeket. Ez nyilvánvalóan negatívan érinti az Alapjogi Charta előírásait, pedig a rendelet tervezet 3. §-a, az alapelvek rögzítik, hogy meg kell felelni az Európai Unió Alapjogi Chartájának minden tekintetben. Ezzel összefüggésben kérdéses, hogy uniós szinten vajon ilyen körülmények között hogyan érvényesül a nullum crimen sine lege büntetőjogi alapelv.

4.2.2 Eljárási kérdések

Nem kidolgozottak az Európai Ügyészségre vonatkozó eljárásjogi szabályok sem. Ez részben koncepcionális okokra vezethető vissza. A Corpus Juris tartalmazta a legkidolgozottabb eljárásjogi szabályokat, azonban az ezt követő dokumentumok a Zöld Könyvtől egészen a rendelet tervezetig már nem törekszenek koherens, minden fontos körülményre kitérő eljárásjogi szabályok megalkotására.[532] A koncepcionális elképzelés az eljárási szabályok tekintetében is az, hogy az alapvető rendelkezéseket az egyes nemzeti jogok tartalmazzák. Így döntően az eljárásokat a nemzeti jog figyelembevételével kellene lefolytatni. Ez részben visszavezetendő a tamperei határozatra, amely a határozatok kölcsönös elismerését fogadta el prioritásként.[533]

Mindazonáltal az Európai Ügyészségről szóló tervezet tartalmaz eljárási szabályokat. A 3. fejezet a következő eljárási kérdésekre tér ki:

- a nyomozás megindításának alapja (15. cikk);
- a nyomozás megindítása (16. cikk);
- sürgősségi intézkedések és az ügyek átadása (17. cikk);
- a nyomozás lefolytatása (18. cikk);
- kiváltságok vagy mentességek megvonása (19. cikk);
- az Európai Ügyészség hozzáférése az információkhoz (20. cikk);

530 C-539/09. sz. ügy a Bíróság (Nagytanács) 2011. november 15-i ítélete (Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság) EBHT 2011 I-11235.

531 Lásd bővebben: Vervaele (2014)

532 A Hercule II. program részeként a Bizottság megbízásából Ligeti Katalin koordinálása mellett a luxembourgi egyetemen kidolgoztak egy európai modell eljárási szabályzatot az Európai Ügyészség részére. Ez a modell szabályzat tartalmaz általános részt, a nyomozati szak előírásait, és az ügyészi, valamint vádemelési szabályokat. A munka több fórumon megvitatásra került, de általános szabályozást nem nyert. Vö. http://www.eppo-project.eu/index.php/EU-model-rules.

533 Vö. IV.1. alfejezet.

- információgyűjtés (21. cikk);
- az Európai Ügyészség nyomozati jogköre (25. cikk);
- nyomozati cselekmények (26. cikk);
- vádemelés nemzeti bíróságok előtt (27. cikk);
- az eljárás megszüntetése (28. cikk);
- lemondás a büntetőjogi igény érvényesítéséről (29. cikk);
- a bizonyítékok elfogadhatósága (30. cikk);
- rendelkezés az elkobzott vagyontárgyakról (31. cikk);
- a gyanúsítottak, a vádlottak, valamint egyéb érdekeltek jogainak terjedelme (32. cikk);
- a hallgatáshoz való jog és az ártatlanság vélelme (33. cikk);
- költségmentességhez való jog (34. cikk);
- bizonyítékokkal kapcsolatos jogok (35. cikk);
- bírósági felülvizsgálat (36. cikk).

Ezek a rendelkezések fontos eljárásjogi szabályokat tartalmaznak, de csupán címük alapján is megállapítható, hogy korántsem kimerítő jellegűek. A 11. cikk (3) bekezdése alapján a nemzeti jog annyiban alkalmazandó, amennyiben a rendelet egy adott kérdést nem szabályoz. Az alkalmazandó nemzeti jog azon tagállam joga, amelyben a nyomozási vagy vádemelési tevékenységet végzik. Természetesen, ha egy kérdést a nemzeti jog és a rendelet is szabályoz, akkor mindenesetben az utóbbit kell alkalmazni, tehát a nemzeti jog mintegy háttérszabályként funkcionál. Terjedelmét és jelentőségét tekintve azonban aligha elhanyagolható és számos eltérésre ad lehetőséget egyébként hasonló ügyekben.

Az eljárást fenyegető egyik legnagyobb veszély az úgynevezett *forum shopping* érvényesítése lehet. Az Unió területe nyilvánvalóan egységes igazságügyi térségnek lesz tekintendő, ez viszont lehetővé teszi, hogy az Európai Ügyészség viszonylag szabadon válassza meg az eljárás helyét, figyelembe véve az ott érvényesülő szabályokat. Erre lehetőséget ad a 27. cikk (4) bekezdése, amely az illetékes nemzeti bíróság kiválasztásánál lehetőséget ad a bűncselekmény helye szerinti, a gyanúsított szokásos tartózkodási helye szerinti, a bizonyítékok fellelhetőségének helye szerinti, a közvetlen sértettek szokásos tartózkodási helye szerinti vádemelésre is. Hasonló problémát vet fel a 18. cikk (5) bekezdése, mely szerint az Európai Ügyész átcsoportosíthatja az ügyet egy másik tagállami delegált európai ügyészhez, ha ez a nyomozási vagy vádemelési tevékenység hatékonysága érdekében szükségesnek tűnik, és ezt indokolja a bűncselekmény súlya, vagy a feltételezett elkövető helyzetével kapcsolatos különleges körülmények, vagy a nyomozás uniós dimenziójával kapcsolatos különleges körülmények, a rendelkezésre álló nemzeti nyomozó hatóságok hiánya, vagy az érintett tagállam illetékes hatóságainak kérelme. Szemmel látható, hogy ezek a körülmények mérlegeléssel is megállapíthatók.

4.2.3 Intézményi kérdések

A legnagyobb vitákat azonban nem az anyagi vagy eljárási kérdések, és nem is a hatáskörök meghatározása váltotta ki, hanem az Európai Ügyészség struktúrája, illetve a tagállamokhoz fűződő viszonya. A tervezet az Európai Ügyészséget decentralizált formában kívánja felállí-

tani. Az egyes tagállamokban a konkrét feladatokat az úgynevezett delegált ügyész végezné el, aki ugyanakkor a nemzeti ügyészségnek is a tagja marad. Ilyen módon egyfajta kettős alárendeltségben dolgozik, bár a konkrét ügyben kifejezetten és kizárólag az Európai Ügyészség utasításait kell, hogy végrehajtsa. Helyzetét azonban az úgynevezett „kettős kalap" rendszer jellemzi, azaz mindkét irányba elkötelezett.

Ez a felépítés önmagában azért is problematikus lehet, hogy vajon melyek azok a kérdések, amelyekben a delegált ügyész a nemzeti ügyészségen belül fennálló hiearchiában köteles tevékenykedni, s melyek azok, amelyekben ez kizárt.

Ennél is nagyobb problémát vet fel azonban az Európai Ügyészség központi szervezetének a felépítése és jogosítványai. Az Európai Ügyészség élén az Európai Ügyész áll, aki irányítja az Európai Ügyészség tevékenységét és szervezi munkáját. Az Európai Ügyész munkáját négy helyettes segíti.[534] Az Európai Ügyészség nyomozási és vádemelési tevékenységét az Európai Ügyész irányítása és felügyelete alatt a delegált európai ügyészek hajtják végre. Az Európai Ügyész azonban, ha szükséges, közvetlenül is gyakorolhatja hatáskörét.[535] Az Európai Ügyészt a Tanács nevezi ki egyszerű többséggel, és nyolc évre. Az Európai Parlament hozzájárulását kell, hogy adja a kinevezéshez, míg a pozíció pályázat útján nyerhető el. A pályázatot az Európai Parlament által létrehozott hét tagú, az Európai Bíróság korábbi tagjaiból, a legfelsőbb bíróságok és ügyészségek tagjaiból, illetve elismert szakértelemmel rendelkező jogászokból álló testület véleményezi, amelyben az Eurojust elnöke is megfigyelőként részt vesz. A mandátum ily módon történő elnyerése is sok vitát váltott ki a tervezet tárgyalása során.

Az Európai Ügyész helyetteseit a Tanács nevez ki egyszerű többséggel az Európai Parlament hozzájárulásával. Az ő mandátumuk nyolc éves időtartamra szól. A posztra pályázni lehet, és a Bizottság az Európai Ügyésszel egyetértésben terjeszti elő a névsort a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

A gyakorlati munkát végző delegált ügyészt ugyancsak az Európai Ügyész nevezi ki, de a tagállam javasolja. A tagállamnak ugyanakkor egy három főből, vagy legalább három főből álló listát kell előterjesztenie és erről választ az Európai Ügyész, akinek kizárólagos jogosultsága a delegált európai ügyészt felmenteni tisztségéből. Természetesen ez nem érinti a delegált ügyész nemzeti ügyészi jellegét.

4.2.4 Módosító javaslatok

4.2.4.1 Hat állam módosító javaslata

A tagállamok a folytatódó vita során 2013. október 24-én a francia, lengyel, finn, szlovén, ciprusi és máltai részvétellel egy módosítási javaslatot nyújtottak be a Tanácsnak. Ez a módosítási javaslat alapvetően tér el az eredeti centralizált Európai Ügyészség alapgondolatától.

A módosítási javaslat szerint az Európai Ügyészség kollégium rendszerben lenne felépítve, amely szerint a kollégiumot a tagállamonkénti egy-egy ügyész összessége képezné. A kollé-

534 Az Európai Ügyészség felállításáról szóló rendelet tervezete 6. cikk (2) bek.

535 Az Európai Ügyészség felállításáról szóló rendelet tervezete 6. cikk (4) bek.

gium maga választaná meg tagjai közül a főügyészt, akit a Tanács formálisan megerősítene. A tagállamok ezen kívül európai delegált ügyészeket nevezhetnének ki. A delegált ügyészek a kollégiumi tag felügyelete és irányítása alatt dolgoznának, de nem lennének elzárva a nemzeti ügyek intézésétől sem (a „dupla kalap" megoldás). A javaslat szerint az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmény esetén, ha annak csak nemzeti vonatkozása lenne, kizárólag az érintett kollégiumi tag irányítaná és felügyelné a nyomozást. Amennyiben több tagállamot érintene az ügy, akkor munkacsoportokban lehetne az eljárást lefolytatni.

A javaslat szerint a kollégium plenáris ülése az általános, stratégiai kérdésekkel foglalkozhatna, továbbá az eljárási kérdésekben lenne döntő szava. Az ügyben a kulcsfontosságú döntések meghozatalát a több tagállamot érintő ügyekben a kollégiumi tagok részvételével megalakult munkacsoportok (kamarák) végeznék. Fontos fejlemény, hogy az Európai Ügyész csak a jelentős, nagy volumenű ügyekkel foglalkozhatna. Az Európai Ügyésznek lenne viszont jogosítványa arra, hogy meghatározza, milyen ügyek tartoznak ebbe a körbe.[536]

4.2.4.2 A görög elnökség javaslata

A görög elnökség a 2014. évi március 3–4-i igazság- és belügyminiszteri tanács állásfoglalásának megfelelően új módosító szövegjavaslatot terjesztett elő az Európai Ügyészségről.[537] Ez az úgynevezett PRES szövegjavaslat jelentősen eltér a Bizottság eredeti javaslatától, és közelít az előbb vázolt hat tagállam elképzeléseihez.

Az eredeti elképzeléstől eltérően az említett tagállami javaslatoknak megfelelően kollégiumi típusú, horizontális struktúrát kell felállítani az Európai Ügyésznek. Szakít a javaslat az eddigi kizárólagos hatáskörre, és az EU pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények tekintetében egyfajta megosztott hatáskört teremt az Európai Ügyészség és a tagállamok között. A törvényi meghatározottság jegyében a tervezetnek tartalmaznia kell, hogy az egyes tagállamok büntetőjogának milyen tényállásai tartoznak a hatálya alá. Ez utóbbit a törvényi meghatározottság elve szempontjából rendkívül nagy jelentőségű új lépésnek lehet értékelni.

A PRES szövegjavaslat lényegében egy központosított, vertikális centralizált szerv helyett kormányközi, horizontálisan tagozódó, szupranacionális szervként képzeli el az Európai Ügyészséget. A kollégiumi típusú irányítás megfelelőképpen tudja figyelembe venni az eltérő jogrendszerek, jogi hagyományok és nyelvek különbségeit és az ilyen típusú integráció biztosíthatja a megfelelő hatékonyság elérését. Természetesen ez egy bonyolult rendszert jelent, ahol nagyon szorosan együtt kell működni a különböző tagállami hatóságoknak, ügyészeknek. Mindenesetre az kétségtelen, hogy az ilyen típusú megközelítés erősítheti az Európai Ügyészség elfogadottságát és legitimációját.

A PRES javaslat szerint az Európai Ügyészség az Európai Főügyészből, az Európai Főügyész helyetteseiből, az Európai Ügyészekből, a delegált nemzeti ügyészekből, illetve a kiszolgáló személyzetből állna. Az Európai Ügyészeket a tagállamok jelölhetnék, kivéve azt a tagállamot, amelyből az Európai Főügyészt választották, mert az a tagállam egy második Európai Ügyészt is delegálhat. Az Európai Ügyész mandátumának időtartama kilenc év.

536 Vö. Council of the European Union, Brussels, 24 October 2013 DS 1892/13.

537 Brussels, 17 March 2014 DS 1154/14.

A tagállami kinevezést ugyanakkor meg kell erősítenie a Tanácsnak, amely egy bizottság véleménye alapján dönt. A bizottság az EUMSz 255. cikke alapján kinevezett hét személyből, az Eurojust elnökéből, továbbá az EU Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma által kinevezett két személyből állna. Az Európai Ügyészt csak az Európai Bíróság mozdíthatná el, a Tanács, a Bizottság, illetve a Parlament javaslatára.

Az Európai Ügyészek, illetve az Európai Főügyész lennének tagjai az Európai Ügyészség kollégiumának. A kollégium nem dönthetne az egyedi ügyekben, viszont kialakítaná a stratégiai kérdésekben az Európai Ügyészség álláspontját. Az Európai Főügyész választására több alternatív módszer kínálkozik. Így az Európai Főügyészt az Európai Ügyészek választhatják meg maguk közül kilenc évre, és a Tanács erősítené meg a jelöltet, miután azt a Parlament meghallgatta. A másik változat szerint a kollégium állíthatna három jelöltet a tagok közül, és az Európai Parlament, valamint a Tanács választana Európai Főügyészt egyszerű többséggel.

Vitatott, hogy a konkrét ügyek intézését egy vagy több állandó kamara folytassa. Mindenesetre az állandó kamara vagy kamarák felügyelnék az európai delegált ügyészek operatív tevékenységét, döntenének a legfontosabb kérdésekben, mint a vádemelésben, vagy a nyomozás megszüntetésében. A kamara döntéseinek végrehajtásáért végső soron az európai delegált ügyész lenne a felelős. Az operatív munkát ő végezné és rendszeresen jelentené feladatainak ellátását az állandó kamara felé.

4.2.5 A nemzeti parlamentek fenntartásai

Az Európai Ügyészség felállítása során a legnagyobb problémát azonban az úgynevezett szubszidiaritás kérdésének felvetődése okozta.

A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv tartalmaz rendelkezéseket. A jegyzőkönyv alapján a nemzeti parlamentek megvizsgálhatják, hogy az adott uniós aktus megfelel-e a szubszidiaritás elvének, azaz nem sérti-e a tagállamok szuverenitását, és nem tartalmaz-e olyan előírásokat, amelyek tagállami szinten rendezhetők lennének. A szubszidiaritás vizsgálata akkor lehetséges, ha a tagállam a szubszidiaritás elvének sérelmét megállapító indokolt véleményét nyolc héten belül küldi meg.[538]

A szubszidiaritás elve alapján amennyiben az indokolt vélemények a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes számának legalább egyharmadát kiteszik, és e vélemények kimondják, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, akkor az adott uniós tervezetet felül kell vizsgálni. Ez a felülvizsgálat nem ír elő kötelező cselekvést a Bizottság számára, mert ezt követően a Bizottság a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Döntését azonban mindenkor indokolni kell.[539]

Számos uniós tagállami parlament hozott olyan határozatot, amelyben megállapították, hogy a rendelet-tervezet sérti a szubszidiaritás elvét.[540] Magyarországgal együtt tehát ösz-

538 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (2.) jegyzőkönyv 6. cikk.

539 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (2.) jegyzőkönyv 7. cikk (2) bek.

540 A következő tagállamok parlamentje alkottak hasonló véleményt CY, CZ, FR (szenátus), JE, NT, RO (képviselőház), SJ (nemzetgyűlés), SE, NL, UK.

szesen 11 tagállam parlamentje, illetve annak alsó- vagy felsőháza állapította meg, hogy a rendelet-tervezet sérti a szubszidiaritás elvét. E parlamenti határozatok összességében 18 szavazatot jelentettek, ami az uniós szabályok értelmében „sárgalapos" figyelmeztetést jelentett a Bizottság számára. Ez annyit jelent, hogy a rendelet-tervezetet át kell gondolni, és újra kell tárgyalni. Megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta ez volt a második eset, hogy a nemzeti parlamentek „sárgalapos" figyelmeztetést adtak a Bizottságnak.

A Magyar Országgyűlés is megvizsgálta a szubszidiaritás elvének érvényesülését az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet tervezet vonatkozásában. Ennek során kimondta, hogy fennállnak az indokolt vélemény elfogadásának feltételei, és megállapította, hogy a rendelet tervezet sérti a szubszidiaritás elvét.

Az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága bizottsági önálló indítványában hangsúlyozta, hogy a rendelet tervezet célját támogatja, ugyanakkor a tervezett intézkedések nem eredményezhetik a tagállami büntetőjogi szuverenitásnak a célhoz képest aránytalan korlátozását és a tagállami ügyészi függetlenség csorbítását. Az Európai Ügyek Bizottságának álláspontja szerint a rendelet tervezet célja elérhető lenne az európai nyomozási határozat elfogadása, a bűnügyi együttműködés meglévő eszközeinek erősítése, és a tagállami nyomozó hatóságok, ügyészségek közötti szorosabb együttműködés elősegítése, az Európai Ügyészség koordinációja mellett is.

Az Európai Ügyek Bizottsága kifogásolta az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskör gyakorlását, mivel álláspontja szerint a rendelet tervezet e tekintetben túlterjeszkedik az EUMSz 86. cikkelyén, mivel az nem biztosít az Európai Ügyészség számára kizárólagos hatásköröket.

A parlamenti bizottság kifogásolta még az Európai Ügyészség rendszerbeli elhelyezkedését, illetve a struktúráját. Véleménye szerint a szupranacionális modell aránytalanul korlátozná a büntetőjog tekintetében meglévő tagállami szuverenitást, továbbá az Európai Ügyész kizárólagos utasítási jogosítványa megkérdőjelezné a delegált ügyészi szervezet tagállami ügyészi rendszerben való működésének lehetőségét.

A parlamenti bizottsági javaslat rámutat arra, hogy a rendelet-tervezet nem igazolja kielégítő módon, hogy az Európai Ügyészség eljárása a jelen helyzetnél ténylegesen hatékonyabb lenne. Ezzel összefüggésben végső konklúzióként megállapítja, hogy az uniós fellépés tényleges hozzáadott értékét a rendelet-tervezet nem támasztja alá kellő mértékben. [541]

A bizottsági önálló indítványt az Országgyűlés 2013. október 15-én tárgyalta meg. A részletes vitát követően az önálló indítványt 280 támogató, 27 ellenző, és 1 tartózkodó szavazat mellett az Országgyűlés elfogadta. Az országgyűlési határozat kimondja, hogy az Országgyűlés elfogadja az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet-tervezet vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatáról, valamint az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést, és annak alapján megállapítja, hogy ez a rendelet-tervezet sérti a szubszidiaritás elvét.[542]

541 Bizottsági önálló indítvány. Irományszám: H/12695.

542 87/2013. (X.22.) OGY határozat.

5. Értékelés és jövőkép

5.1 Értékelés

Az Európai Unió létrejötte teljesen új távlatokat nyitott meg a bűnözés elleni küzdelemben. Nem mondhatjuk persze, hogy ebben nincs szerepe külső kényszerítő hatásoknak. A bűnözés egyre inkább tapasztalható nemzetköziesedése, új, határokon átnyúló bűnözési formák megjelenése, fontos tényező. A szervezett bűnözés kontinenseken is átnyúló kiterjedése a nemzetállamokat új együttműködési formák bevezetésére és elmélyítésére készteti. Ez a bűnügyi együttműködés azonban éppen az állam szuverenitása következtében csak korlátozott lehet, a kooperáció, a koordináció és az egységesítés szintje természetszerűleg alatta marad az egy államban tapasztalhatónak. Az Európai Unió ezeket a kereteket feszíti szét és tereli részben, vagy akár teljesen új útra a bűnözés elleni közös fellépést. „Bizonyosra vehető, hogy Európában a nemzeti keretek közé szorított büntető igazságszolgáltatás ideje lejárt, s új korszak kezdődött – a büntetőjogi rendszerek egymásmellettisége 'átjárhatóságra' változott."[543]

5.1.1 Az Eurojust

Az Eurojust első tíz évének tevékenysége mindenképpen pozitívan értékelhető. 2013-ban 1576 súlyos, határon átnyúló bűncselekmény kapcsán kérték az Eurojust segítségét a tagállamok. Ez a szám 2002-ben, tehát az első évben még csak 202 volt. A magyar nemzeti tag 67 ügyet kezdeményezett, és 86 ügyben tett eleget megkeresésnek. 2012-ben 1308 ügy tartozott az elsődleges, míg 225 ügy a másodlagos kategóriába. Ezek azok a bűncselekmények, amelyek a 2009/371/IB határozatban is benne vannak, és amelyek minden körülmények között megalapozzák az Eurojust hatáskörét. A többi idézett bűncselekmény a 4. cikk (2) bekezdésében szabályozottak szerint tartozik az Eurojust hatáskörébe, azaz olyan bűncselekmények, amelyek tárgyuk vagy más körülmény folytán kezelhetők az Eurojust által. Az Eurojust ugyanakkor eleget tehet általános jellegű tagállami megkereséseknek is, amelyek nincsenek közvetlen kapcsolatban meghatározott üggyel, így például a nemzeti törvényhozásra vagy más eljárásra vonatkoznak. 2012-ben 20 ilyen kérelmet intézett az Eurojust, míg 2011-ben 32-t. Érdemes megfigyelni, hogy melyek a kiemelt, illetve legtöbbször előforduló bűncselekmény kategóriák az Eurojust kategóriában. 2012-ben 1240 bűncselekmény tartozott az úgynevezett kiemelt kategóriába, amely tartalmazza egyebek között a kábítószer-csempészetet, az embercsempészetet, az emberkereskedelmet, a terrorista bűncselekményt, a csalást, a korrupciót, a pénzmosást, a számítógépes bűncselekményeket, valamint az Unió pénzügyi érdekei ellen elkövetett bűncselekményeket, továbbá a szervezett gazdasági bűncselekményeket. 2013-ban az összes bűncselekmény 71%-a tartozott ebbe a körbe. Szám szerint a legtöbb ügy a csalással, a szervezett bűnözői csoportokkal, a kábítószer-kereskedelemmel, illetve a pénzmosással volt összefüggésben.[544]

543 Karsai (2004) 239. o.

544 Eurojust Annual Report 2012.

Az európai bűnözés tendenciáiról fontos eligazítást adnak az Eurojust stratégiai konferenciái is. 2013-ban a két stratégiai találkozó „A határokon átívelő csalás: fokozódó veszély az Európai Unióban", valamint „A megerősített együttműködés kérdései a környezetvédelmi bűncselekmények vizsgálatában" címmel került megrendezésre.

5.1.2 Az Európai Ügyészség

Az Európai Ügyészségről szóló rendelet tervezetet annak a fényében kell értékelni, hogy vajon teljesíti-e a kitűzött célokat. A kitűzött cél az Unió pénzügyi érdekeinek fokozottabb és hatékonyabb védelme, azaz, hogy az Európai Ügyészség eredményesebben és gyorsabban járjon el az ilyen jellegű cselekmények esetén, mint a nemzeti hatóságok. Az alapvető kérdés az, hogy vajon milyen hozzáadott értéket képvisel az Európai Ügyészség felállítása az ilyen cselekmények üldözése és elnyomása terén.

Az Európai Ügyészség felállításának egyik alapvető indoka a Bizottság által készített hatástanulmány szerint a bűnügyi együttműködés lassúsága. A hatástanulmány ugyanakkor arra nem tért ki, hogy vajon, ha ezt a tételt alapvetőnek fogjuk fel, nem lehetséges-e az együttműködési formák javítása útján elérni az eljárások gyorsítását, illetve a fennálló együttműködési akadályok lebontását.

További problémaként merül fel a bűncselekmények körének meghatározása, itt is a már említett ÁFA bűncselekmények Európai Ügyészség általi nyomozhatósága, illetve azok meghagyása a nemzeti hatóságok eljárásaiban. Amíg ebben megnyugtató eredmény nem születik, kérdéses lehet az Európai Ügyészség hatékonyságjavító tevékenysége.

Kérdéses lehet az is, hogy az a szám, amit a Bizottság hatástanulmánya tartalmaz, hogy évi mintegy 1500 ügy érkezne az Európai Ügyészségre, mennyire megalapozott. Az Eurojusthoz érkező ügyek ugyanis mintegy 1–2%-a kapcsolatos csak olyan EU csalással, ami egyébként az Európai Ügyészség hatáskörébe esne. Nem vitásan ugyanakkor a kisebb jelentőségű ügyeket nemzeti hatáskörben kellene meghagyni, és az Európai Ügyészségnek valóban a kiemelkedő, több országot érintő ügyekre kellene koncentrálnia.

5.2 Jövőkép

Nyilvánvalóan ma még nem beszélhetünk arról, hogy a hagyományos bűnügyi együttműködés intézményrendszerét és eszközét egy korábbiakban még nem ismert, de minden felmerülő kérdésre megfelelő választ adó egységes mechanizmus váltja fel. Éppen ellenkezőleg. Valójában annak lehetünk tanúi, hogy a jelentkező kihívásokra válaszul különböző megoldások vagy megoldási javaslatok születnek, amelyek aztán párhuzamosan egymás mellett élnek, vagy éppenséggel halnak el. Nem mondhatjuk azt sem, hogy van egy egyedül üdvözítő módszer, melynek elérésére kell törekednünk, és amely kiválthat minden eddig alkalmazott korábbi módszert és eszközt.

A XXI. század első évtizedeinek Európájában annak vagyunk a tanúi, hogy a bűnözés elleni nemzetközi küzdelemnek igen sok nemzetközi intézménye, szabálya, módszere, eszköze létezik, ezek megpróbálják kiegészíteni egymást, és persze közben újra és újra felmerül az

igény a legkisebb többszörös keresése helyett egy valódi szupranacionális modell kialakítására, amely úgy működhetne, mint egy ma is létező nemzetállam belső igazságszolgáltatása a maga egységes anyagi és eljárásjogával, intézményrendszerével. Ennek a sokak által elvetett modellnek az alternatívája több más modell is lehet, beleértve a föderalisztikus elképzeléseket is.

Európa ma az egységes igazságügyi térség megvalósítása felé halad, de a céltól még messze vagyunk. Az Unió törekvései megjelennek a hagyományos bűnügyi együttműködés fejlesztésében, a jogharmonizáció elmélyítésében, az anyagi jogi és eljárásjogi intézmények egységesítésében, a büntetőjogi asszimiláció megvalósításában, de a már említett szupranacionalitás felé való törekvésben is. Ezek a jelenségek elméleti és/vagy gyakorlati szinten egyszerre vannak jelen, komoly feladatot adva az Unió és a tagállamok valamennyi érintett szervezetének.

Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló egyeztetések az Unió megfelelő szerveinél 2014 folyamán tovább tartanak, ám annak felállítása egyre közelebb kerül. A pontos hatáskör és működés tekintetében még sok a nyitott kérdés, a megválaszolandó probléma. Azonban az bizonyosnak tűnik, hogy a közeli jövőben felállításra kerülhet ez a teljesen új uniós szervezet. Nagy valószínűséggel nem a Bizottság által korábban javasolt decentralizált modell lenne az üdvözítő, hanem a módosításokkal változtatott szöveg szerinti kollégiumi modell. Ez utóbbi esetében kétségtelenül felmerülhetnek hatékonysági és időszerűségi problémák, ám megítélésem szerint működőképes alternatíva, és nem sérti a tagállami jelenleg fennálló szuverenitást. Az Unió érdekeit sértő bűncselekmények elnyomására, üldözésére megfelelő szervezeti kereteket biztosíthat, és jó kiindulási alap egy későbbi, minden tagállam számára elfogadható szupranacionális modell felé. A sok nyitott kérdés ellenére az Európai Ügyészség létrejötte kézzelfogható közelségbe került. Ez minden hiányossága ellenére az európai integráció új fejezetét nyitja meg.

6. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

A bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002. február 28. napján elfogadott 2002/187/IB határozat. HL L 63., 2002.03.06.

Az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról szóló 2008. december 16. napján elfogadott 2009/426/IB határozat. HL L 138/14., 2009.6.4.

Initiative of the Portuguese Republic, the French Republic, the Kingdom of Sweden and the Kingdom of Belgium with a view to the adoption of a Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious organised crime. HL C 243. 2000.08.24.].

COM (2001) 745 final
COM (2003) 128 final
COM (2012) 63 final

COM (2013) 534 final
COM (2013) 535 final

Council of the European Union, Brussels, 24 October 2013 DS 1892/13.

Tampere, European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions.

C-539/09. Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben a Bíróság (Nagytanács) által hozott 2011. november 15-i ítélete [EBHT 2011., I-11235.].

Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében, Rec. (2000) 19. számú ajánlás (Európa Tanács).

17/2011. (VIII. 19.) LÜ Utasítás (hk.)
2/2014 (I. 31.) LÜ Utasítás

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Blaskó, Béla – Polt, Péter: *A büntetőjog fejlődésének nemzetközi tendenciáiról* (Kézirat).

Delmas-Marty, Mireille (1997) *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interest of the European Union*. Economica, Paris, 1997.

Delmas-Marty, Mireille (2001) *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the Protection of European Financies*. Intersentia, Bruxelles, 2001

Farkas, Ákos (2000): „A büntetőjogi együttműködés néhány problémája az Európai Unióban" *Kriminológiai Tanulmányok XXXVII*. OKRI, Budapest, 2000. 65–75. o.

Fejes, Péter (2010) „Az európai ügyész a Lisszaboni Szerződés tükrében" In: Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára (szerk.: Bihari Mihály – Patyi András*).* Széchenyi István Egyetem, Győr 2010. 141–157. o.

Fejes, Péter (2013) Jogsegély. In: *Az ügyészek nagy kézikönyve* (szerk.: Polt Péter-Varga Zs. András). Complex, Budapest 2013.

Garamvölgyi, Balázs (2009) „Az Eurojust felépítése és működése" In: *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin), Magyar Közlöny- Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.

Karsai, Krisztina (2004) *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK Kerszöv, Budapest, 2004.

Kiss, Anna (2009) „Eurojustból Európai Ügyész" *Kriminológiai Tanulmányok, Vol. 46.* (2009) 115–131. o.

Kussbach, Erik (2005) *Nemzetközi és európai Büntetőjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2005.

Lévai, Ilona (2013) „Az igazságügyi együttműködés szervei és mechanizmusai" In: *Az ügyészek nagy kézikönyve* (szerk.: Polt Péter-Varga Zs. András). Complex, Budapest 2013.

M. Nyitrai, Péter (2006) *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris, Budapest, 2006. 258 o.

Nagy, Ferenc: „Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól" In: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932–2001).* SZTE, Szeged 2002. 307–319. o.

Polt, Péter: A magyar ügyészség az európai igazságügyi térségben. *Ügyészek Lapja*, 2013/3–4. 95–101. o.

Tak, Peter J P.: (2004) *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2004.

Vervaele, John A. E.: (2014) „The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex uncerta and unpraevia?" *ERA Forum*, Volume 15 (2014) Issue 1. 69–84. o.

VIII. FEJEZET
Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén

Kis Norbert

Jogeset VIII. (Bonda ügy) 2005. május 16. napján Ł. M. Bonda kérelmet nyújtott be a mezőgazdaság szerkezeti átalakításáért és modernizálásáért felelős lengyel ügynökség regionális kirendeltségéhez a 2005. évi egységes területalapú támogatás iránt. E kérelemben pontatlan nyilatkozatot tett a megművelt mezőgazdasági földterületek méretét és az e földterületeken termesztett növényeket illetően, mivel a mezőgazdasági célra szolgáló területeket nagyobbnak tüntette fel. A kirendeltség vezetője 2006. június 25én az 1973/2004/EK rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján határozatot hozott, amelyben egyrészt Ł. M. Bondával szemben megtagadta a 2005. évre vonatkozó egységes területalapú támogatás kifizetését, másrészt pedig szankcióként megvonta az egységes területalapú támogatást a valós és a bejelentett terület közötti különbözetnek megfelelő összeg erejéig azon évet követő három évre, amelyben a pontatlan kérelmet benyújtotta. Emellett indult büntető eljárásban Ł. M. Bondát támogatási csalás miatt két év próbaidőre felfüggesztett nyolchavi szabadságvesztésre, valamint pénzbüntetésre ítélték, mivel a támogatások megszerzése céljából az egységes területalapú támogatás nyújtása szempontjából döntő jelentőségű körülményekre nézve valótlan tartalmú nyilatkozatot tett. Ezt követően a jogorvoslati eljárásban vitás volt, hogy a büntetőeljárás lehetőségét kizárja-e az a körülmény, hogy Ł. M. Bondával szemben azonos tényállás miatt már közigazgatási szankciót szabtak ki. A vonatkozó eljárási akadály azonban csak akkor volt alkalmazható, ha a kirendeltség által indított eljárás büntetőjogi jellegű. A kérdést előterjesztő bíróság szerint erre a kérdésre az említett rendelkezés szó szerinti értelmezése nemleges választ ad, de a kérdést ez EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni. Erre figyelemmel a lengyel legfelső bíróság az előzetes döntéshozatal céljából azt a kérdést terjesztette a Bíróság elé: Milyen jogi természete van az 1973/2004/EK rendelet 138. cikke szerinti szankciónak, amely abban áll, hogy a mezőgazdasági termelőtől az azon évet követő években, amelyben valótlan tartalmú nyilatkozatot nyújtott be az egységes területalapú támogatás alapjául szolgáló területet illetően, megvonják a közvetlen támogatást? Az Európai Bíróság döntését a jogeset alapjául szolgáló ügyben lásd a szakkönyv VIII.2.2.3. alfejezetében.

1. Elméleti alapok, EK szabályozástörténet

1.1 Elméleti alapok

1.1.1 Az adminisztratív büntetőhatalom fogalma és problematikája

A közigazgatási büntetőhatalom, a közigazgatás hatáskörébe adott represszív szankciórendszer számos rendszertani, alkotmányossági és jogpolitikai problémával terhelt terület. Ennek növekvő jelentőséget ad az a trend, amely a közigazgatási büntetőeszközök súlyának, kiterjedésének expanzióját mutatja. Az expanzió a magyar jogérvényesítés szintjén is jelen van, de számos európai ország, az Európai Unió adminisztratív szankcióinak, sőt az ENSZ által alkalmazott terrorizmus-ellenes egyéni adminisztratív büntetőszankciók 2001-től fejlődő rendszerében is megnyilvánul. A büntetőhatalom a legalitás alkotmányos keretei között, az igazságszolgáltatás monopóliumaként fejlődött az európai jogi kultúrában. A közigazgatás jogérvényesítési eszköztárában a büntető jellegű szankciók megjelenése és bővülése a hatékonyság és a célszerűség elvei mentén fejlődött. A kriminálpolitika szintén felismerte az alternatív büntetés lehetőségét a közigazgatási szankcionálásban. Sok tekintetben tisztázatlan maradt azonban milyen jogelvi és dogmatikai feltételekkel működhet a közigazgatási represszió, a közigazgatás „büntetőjoga". Míg a büntetőjog alkotmányos elvei kikristályosodtak, a közigazgatási büntetések kevés figyelmet kaptak. A közigazgatási represszióit megfelelően kezelő következetes és átfogó szankciópolitikát alig találunk a jogpolitikai megoldásokban.

A közigazgatási büntetőhatalom fogalmilag azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szerv hatáskörébe adott büntetőszankciók feltételeit határozzák meg. A büntetőszankció anyagi jogi jogsértésre adott arányos joghátrány. A büntetőszankció jogi természetét nem annak formális kategorizálása (például intézkedés) határozza meg. A preventív (megelőző célú) szankciókat is ebbe körbe soroljuk, mivel a represszív (megtorló) szankció célja szerint preventív (represszió általi prevenció). Nem sorolhatóak ugyanakkor ide az eljárási és végrehajtási kényszerintézkedések.

A *közigazgatási büntetőhatalom expanziójára* a közigazgatási útra terelt büntetések fejlődésének történeti mozgatórugói adnak magyarázatot.

- Dekriminalizáció, igazságszolgáltatás tehermentesítése: a kisebb súlyú ügyek (bagatell-kriminalitás) elbírálásának közigazgatási útra terelése.
- Közigazgatás-védelem: a közigazgatás működésének védelméhez és a közigazgatási jogérvényesítéshez szükséges szankcionálási hatáskör a védendő érdekben (jogi tárgy) találta meg a büntetőhatalom új formájának rációját. A büntetőjog büntetési monopóliumának megszűnésében az ésszerűséget egyben a büntető-igazságszolgáltatás hatékonyságának kritikája is adta.
- Gyorsaság és hatékonyság (eredményesség): ezeknek a szempontoknak a térnyerése az állam és kormányzás filozófiájában maga után vonta a büntető-igazságszolgáltatásnál gyorsabb és eredményesebb represszió feltételeinek megteremtését.
- Egyszerűsítés (kodifikáció): a büntetőjog legalitás (törvényi szabályozás) követelménye elől a jogpolitika és a jogalkotás gyakran kereste az egyszerűbb rendeleti jogalkotás lehetőségeit.

- Vákuum-effektus: az alkotmányos büntetőjogi elvek hatékonysági (eredményességi) korlátként jelentek meg a közigazgatás-védelemben. A közigazgatási represszió a kellő alkotmányossági, elméleti és jogpolitikai korlátok nélküli, csaknem üres jogelvi teret alakított ki.

1.1.2 Nemzeti modellek

A német-modellben a közigazgatási büntetőszankcionálás jelentős részben egységes anyagi és eljárásjogi rendszert adó törvény hatálya alá tartozik. Ebbe a csoportba tartozik például Németország, Olaszország, Ausztria, Bulgária és Portugália. A német jogban az OWiG (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) a közigazgatás büntetési rendszerét jelentős részben lefedi. Az osztrák rendszerben is mintaszerűen koherens és átfogó anyagi és eljárásjogi szabályozást találunk, amely a hazai közigazgatás számára is minta lehet (*Verwaltungsstrafgesetz*, VStG 1991).[545]

A francia-modellben a közigazgatás büntetőhatalommal bír, azonban nincs egységes törvényi keret és rendszer a közigazgatási szankcionálás számára. Ebbe a csoportba tartozik például Belgium, Spanyolország, Görögország, Franciaország, és Hollandia. A közigazgatási büntetőjogként definiált, és a mi szabálysértési jogunkhoz hasonló jogi rezsim létezik ugyan a francia jogban, de nem tartozik a közigazgatási szervek hatáskörébe. A francia jogban ma is él a büntetőjogi trichotómia, és a csekély fokban veszélyes, a társadalmi együttélés normáit fenyegető jogsértéseket kihágásként (*contravention*) a bíróság bírálja el.[546]

Az angolszász-modell sem egységes. Az Egyesült Királyságban a közigazgatás-ellenesség (*regulatory offence*) szankcionálásnak hagyományosan kizárólagos eszköze a büntetőjog és a büntetőeljárás. Regulatory offence-nek a csekélyebb súlyú, nem kriminális jellegű jogsértéseket tekintik. Az angol jogrendszerben 2005-ben kezdődtek azok a „forradalminak" nevezhető változások, amelyek iránya a közigazgatási büntetőszankciók kiterjedt és szabályozott rendszerének kialakítása (*system of regulatory penalties*). Ez a dekriminalizációs reform az angolszász jogi kultúra sajátosságaival folyik. A megreformált rendszerben a hatóságokat törekednek abba az irányba terelni, hogy ne a büntetőeljárásra utalás legyen a kizárólagos út, potenciálisan azonban minden esetben megmarad a büntetőjogi üldözés lehetősége. A reform célja a büntetőjogon kívüli közigazgatási szankcionálás kiterjedt rendszerének kialakítása a tételes jogban és hatósági joggyakorlatban. Paradigmaváltásról beszélhetünk, mivel a reform kiindulópontja, hogy a büntetőjogi szankcionálás, a büntetőeljárás és a büntetőbíróságok nem elég hatékonyak a közigazgatás-ellenes cselekményekkel szemben.[547]

545 Lásd részletesen Kis/Nagy (2007) 154–184. o.

546 Lásd részletesen Kis/Nagy (2007) 211–221. o.

547 Macrory (2006).

1.2 Az EJEB gyakorlata

A jogrendszerek modelljeinek sokféleségében szintézist és követendő szemléletet adott az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) gyakorlata, amely a *„büntetőhatalom" jogági kategóriáktól független „autonóm" tesztjét,* az anyagi jogi és eljárásjogi garanciák oldaláról történő megközelítést vezette be. Ez a szemlélet a közigazgatási büntetőjogot felszabadítja a „büntetőszankció egyenlő büntető igazságszolgáltatás" dogmája alól és kimondja: elvi garanciák keretei között a közigazgatás is gyakorolhat szankcionáló hatalmat. A büntetőhatalom fogalmi és elvi kereteit nem a jogsértés jogi természete (jogi tárgya) vagy jogági státusza alapján, hanem a kiszabható szankció jellemzői (célja és súlya) alapján kell meghatározni. A szankció-tesztje alapján kell eldönteni, hogy a jogsértésre jogági besorolástól függetlenül (tehát a közigazgatásban is) a „büntetőjog" garanciáit kell-e alkalmazni. Az EJEB az Öztürk v. Németország ügyben a *„szankció-teszt"* felállításával rögzítette, hogy milyen feltételekkel vonhatja ki a „büntetőjog elvi tartományából" a jogalkotó a szankcionálást.[548] Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, a Bíróság a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe.[549] A Bíróság gyakorlatában, – ha e szempontoknak megfelelnek – büntető ügynek minősülnek közigazgatási jogi szankciók is. Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a Bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A Bíróság büntető ügyként ítéli meg az ügyet, ha a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. A szankció súlyának megítélése során a büntetés szigorát, ezen belül az alkalmazott pénzbírság mértékét veszi figyelembe.[550]

1.3 EU szabályozástörténet

Az 1980-as évektől gyorsult fel a közigazgatási szankciók rendszerének kialakítása a Bizottság rendeleteiben (például mezőgazdasági rendeletekben). Ezek a tagállamokhoz rendelték az „arányos és visszatartó erejű" szankcionálást például az olívaolajjal kapcsolatos különös intézkedések megállapításáról szóló 2262/84/EGK rendelet.[551] Irányelv útján tették kötelezően büntetendő területté a nemek közötti diszkrimináció tilalmának megszegését a foglalkoztatásban, a képzésben, a munkafeltételekben, azonban a tagállamoknak olyan büntetést

548 EJEB Öztürk v. Germany judgement of 21 February 1984, Series A no. 73.

549 EJEB Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22., Öztürk v. Germany, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53., Demicoli v. Malta, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210, § 31–34.

550 Ld még EJEB Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V. § 32–34., Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI. § 56–58.

551 HL L 208., 1984.08.03.

kellett alkalmazni, amely nemében és mértékében nem kötött.[552] Az egyes közösségi érdekek és elvek védelmére kötelező rendeletek és irányelvek szabályozási autonómiát hagytak a tagállamoknak annak eldöntésében, hogy büntetőjogi vagy adminisztratív szankciót alkalmaznak.[553] A közösségi ágazati rendeletekben[554] elkezdődött harmonizáció alapja az EKSz akkor hatályos 209. cikke volt. A szabályozottság és az arányosság érdekében a vonatkozó közösségi rendeletek meghatározták a közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.[555]

A 1990-es évek közepére érett meg az a gondolat, hogy a közösségi politikák által érintett területeken a közigazgatási szankcionálásnak egységesebb jogi keretet kell biztosítani, és ezt kell követni az ágazati szabályokban. Az EU szakértői munkáiban 17 ajánlás fogalmazódott meg a közösségi büntetések anyagi és eljárásjogi szabályozására.[556] A Tanács 2988/95/EK rendelete az EK pénzügyi érdekeinek védelméről volt az első kísérlet egy egységes közigazgatási szankciórendszer feltételeinek bevezetésére.[557]

2. A hatályos EU jog

2.1 Jogpolitikai alapok

Az európai nemzeti közigazgatási büntetőjogok vertikális dimenziója az Európai Unió (EU) közösségi érdekeit és a közösségi joganyagot hatékonyan védelmező közösségi szankciós mechanizmus (*Community Sanction Policy*). Az Európai Uniónak szüksége van olyan jogvédelmi rendszerre, amely közösségi politikát és az ezt szolgáló uniós joganyagot a jogsértésekkel szemben megfelelő védelemben részesíti. Ezek egy része úgynevezett szupranacionális jogi tárgy, amelyek nem válnak automatikusan a nemzeti büntetőjogi vagy közigazgatási represszióval védett tárgykör részévé. A szupranacionális jogtárgy kifejezés azokat a védendő közösségi értékeket jelöli, amelyek kifejezetten az Európai Unió jogához és közös érdekeihez kapcsolódnak, és amelyek túlnyúlnak az adott állam érdekkörén. Az EU szektoriális joganyaga többnyire – közvetlenül vagy transzformáció útján – a nemzeti jog részévé válik (például

552 76/207/EGK irányelv. HL L 39., 1976.02.14.

553 C-222/84. Johnston kontra a Királyi Rendőrség körzeti rendőrfőnöke ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.].

554 Így pl. 3508/92/EGK rendelet (HL L 355., 1992.12.5.), illetve 3760/92/EGK rendelet (HL L 389., 1992.12.31.).

555 A halászati ágazatban alkalmazandó igazgatási büntetések és intézkedések harmonizálását végezte el pl. a 2847/93/EK rendelet. HL L 261., 1993.10.20.

556 Delmas-Marty (1997). A szakértői vizsgálat is rögzíti, hogy a közösségi jog érvényesítésének eszközrendszerében egyre meghatározóbb helyet foglalnak el a büntető típusú, represszív természetű adminisztratív szankciók.

557 2988/95/EK, Euratom rendelet. HL L 312., 1995.12.23.

a mezőgazdaság, a versenyjog, a munkabiztonság stb. területén), ezek védelme azonban szintén a közösségi fellépés tárgykörébe tartozik.[558]

2.2 Anyagi jogi kérdések

2.2.1 Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom rendeletben a közösségi jogba ütköző valamennyi *szabálytalanságra* vonatkozó keretszabályozás született az egységes ellenőrzések és a közigazgatási szankciók tekintetében. A 2988/95/EK, Euratom rendelet a nemzeti közigazgatási büntetőrendszerek számára is harmonizációs irányt törekszik mutatni sürgetve, hogy az EU érdekeinek érvényesítésében egységes elvi alapokon működő igazgatási szankciórendszer alakuljon ki (*Common European Administrative Sanctioning System*). A 2988/95/EK, Euratom rendelet hatálya kiterjed minden szabálytalanságra, amely a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.[559]

A 2988/95/EK, Euratom rendelet összefoglalta az EU igazgatási szankciórendszer jogpolitikai tételeit:

- az EU pénzügyi érdekeinek védelme, bevételi forrásainak és a közösségi kiadások rendjének biztosítása;
- egységes jogvédelmi keret kialakítása a közösségi politikák által érintett összes területen, a közös politikák céljainak elérését szolgáló közösségi intézkedések és szankciók a közösségi támogatási rendszerek részének minősülnek;
- a közösségi intézkedések és szankciók nem érintik a gazdasági szereplők magatartásának a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai által büntetőjogi szempontból történő értékelését;
- a közösségi intézkedések és szankciók hatékonyságát a közösségi szabályok közvetlen hatályával és a közösségi intézkedések teljes körű alkalmazásával lehet biztosítani;
- a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról az ágazati szabályok rendelkeznek, de az EU közigazgatási szankcióinak keretszabályait a rendelet határozza meg.

A 2988/95/EK, Euratom rendelet egységes tipológiát nyújt az adminisztratív szankcióknak. A nemzeti rendszerekhez hasonlóan ez is különbséget tesz a közösségi közigazgatási intézkedések (*measure*) és közigazgatási büntetések (*administrative penalty*) között.

558 Kis (2008) 373–398. o.

559 2988/95 EK, Euratom rendelet 1. cikk (2) bek.

a) A „közigazgatási intézkedés" a tételes felsorolás szerint:
- a jogtalanul megszerzett előny elvonása,
- a jogtalanul felvett összeg visszafizetésére kötelezés,
- az előny megszerzése érdekében, vagy az előleg megszerzésével egyidejűleg adott biztosíték teljes vagy részleges elvesztése.

b) A „közigazgatási büntetés" típusai:
- közigazgatási bírság;
- a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása, az előnyből való kizárás;
- egyéb gazdasági jellegű ágazati szankciók.

A 2988/95/EK, Euratom rendelet a közigazgatási büntetéseket nem tekinti egyenértékűnek a büntetőjogi szankcióval. A Rendelet büntetés kiszabását – az intézkedések alkalmazásával ellentétben – csak szándékos vagy gondatlan jogsértés esetén teszi lehetővé, az intézkedések körében az objektív felelősség (*no fault or absolute liability*) ugyanakkor elfogadott. A közigazgatási szankciók alanyi köre kiterjed a szabálytalanságot elkövető természetes és jogi személyekre, valamint egyéb, a nemzeti jogszabályok által jogképesnek nyilvánított jogalanyokra. A szervezetnek történő beszámítás objektív feltétele korlátozott: a szervezet felelősséggel tartozik a szabálytalanság elkövetéséért, vagy az elkövetés megakadályozásának elmulasztásáért.

2.2.2 A versenyjogi bírság

Az igazgatási pénzbírság prototípusát jelentő versenyjogi bírság célja az EKSz 81. cikk (1) bekezdésében és a 82. cikkben megállapított tilalmak betartásának biztosítása. A közösségi léptékű versenyjogi jogsértések alapján szankció kiszabására a Bizottság jogosult a közös piac bizonyos fokú érintettsége esetén.[560] Amennyiben az ügy egészét vagy egy részét a tagállami hatósághoz teszi át, az a nemzeti versenyjog szerinti szankciókat alkalmazva jár el. A versenyjogi rendelkezések sem mulasztják el rögzíteni, hogy a pénzbírságok „nem büntetőjogi jellegűek".[561] A közösségi közigazgatási szankciók feltételrendszerét a Bizottság joggyakorlatában kialakult *büntetéskiszabási standardok* alapvetően meghatározzák.

A szankcionálás alapvetően az egyes ágazatokban a tisztességtelen verseny eseteihez kapcsolódik, a bírságolás módszertana is ehhez igazodva fejlődött ki:
- Súlyosbító körülmény az ismételt jogsértés [ezt állapította meg A Bizottság 2004. szeptember 29-i 2005/503/EK határozata, hogy 20 évvel korábban 1984-ben a Groupe Danone-t (akkori nevén: „BSN") már elítélték status quo fenntartását és a piaci erőegyensúlyt célzó piacfelosztási megállapodásai következtében (84/388/EGK bizottsági határozat) ezért a bírság alapösszegét ötven százalékkal megemelte a Groupe Danone/Brasseries Kronenbourg S.A. esetében (francia sörkartell)].

560 139/2004/EK rendelet 9. cikk.

561 139/2004/EK rendelet 14. cikk (4) bek.

- A Bizottság értékeli, hogy a jogsértés (például kartell) mekkora méretű közösségi piacra volt hatással. A (COMP/C.38.238/B.2) - Raw Tobacco ügyben a spanyol nyersdohányfajták árainak rögzítéséről és (a feldolgozók részéről) a mennyiségek megosztásáról szóló kartell miatt kiszabott bírságok kiinduló összegének megállapításakor úgy ítélte meg, hogy a piac viszonylag korlátozott méretű volt. A bírság felső határát az ágazati rendeletek speciálisan rögzítik, a versenyjogban (az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdése alapján) a bírság a jogsértésben részt vett vállalkozások és vállalkozási szövetségek esetében nem haladhatja meg a megelőző üzleti év teljes forgalmának 10 %-át.

2.2.3 Agrárágazati bírságok

A szektorális igazgatási szankciók másik alaptípusát az agrárágazati bírságokban találjuk.

A Jogeset VIII. alapjául szolgáló ügyben az Európai Unió Bírósága szerint nem minősülnek büntetőjogi jellegű szankcióknak azok az intézkedések, amelyek abban állnak, hogy a mezőgazdasági termelőt kizárják a támogatásból abban az évben, amely tekintetében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett a támogatásra jogosult terület vonatkozásában, valamint a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig csökkentik azt a támogatást, amelyre e termelő a következő három naptári évben lenne jogosult. Ennek során az Európai Unió Bírósága figyelembe vette, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedéseket csak azokkal a gazdasági szereplőkkel szemben lehet alkalmazni, akik támogatást igényeltek az említett rendelet által létrehozott támogatási rendszerből. Az említett intézkedések pedig a támogatási rendszer szerves részét képező sajátos közigazgatási eszközök, amelyek célja, hogy az uniós alapok megfelelő pénzügyi kezelését biztosítsák. Ezt igazolja a 2988/95 EK, Euratom rendelet hasonló rendelkezéseinek figyelembevétele, illetve a hivatkozott intézkedések közigazgatási jellegét nem kérdőjelezi meg az sem, ha megvizsgáljuk az Emberi Jogok Európai Bíróságának a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv – kérdést előterjesztő bíróság által is hivatkozott – 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „büntetőeljárás" fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint e tekintetben három kritériumnak van jelentősége. Az első a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a második a jogsértés jellege, a harmadik pedig az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természete és súlya. A második vonatkozásában az Európai Unió Bírósága azt állapította meg, hogy az intézkedések célja nem a megtorlásra, hanem lényegében arra irányul, hogy megvédje az uniós alapok kezelését azáltal, hogy ideiglenesen kizárja azt a kedvezményezettet, aki a támogatási kérelmében pontatlan nyilatkozatot tett. Az említett intézkedések megtorló jellege ellen szól az is, hogy a mezőgazdasági termelőnek nyújtható támogatás összegének csökkentésére a szabálytalanság észlelését követő három évben csak akkor kerül sor, ha az illető ezen évek tekintetében is kérelmet nyújt be. A harmadik kritérium kapcsán a korábban kifejtetteken túlmenően azt kell megállapítani, hogy a vizsgált szankciók ha-

tása csupán az, hogy az érintett mezőgazdasági termelőtől megvonják azt a lehetőséget, hogy a jövőben támogatást kapjon. [562]

A mezőgazdasági termékek után járó exportvisszatérítés szankciórendszerét a Bizottság 1999. április 15. napján elfogadott 800/1999/EK rendelete szabályozza. Az agrárexporttal kapcsolatos bírság alapja az export-visszatérítés túligénylése az exportőr által, vagy ha az export nem történt meg.[563] A bírság az igényelt visszatérítés és a tényleges exportra vonatkozó visszatérítés közötti különbség összegének a fele. A büntethetőségi akadályok sajátos rendszerét is szabályozza a rendelet például vis maior esetét, az önkéntes beismerés, az elévülés, a kedvezményezett jóhiszeműsége eseteit.[564]

2.2.4 A terroristaellenes szankciók

Az adminisztratív büntetőszankciók új területe jelent meg 2001 óta az EU és az ENSZ terrorizmus-ellenes intézkedéseiben. Az ilyen szankciókat, így egyének számláinak letiltása (befagyasztása), utazási korlátozások az EU és az ENSZ adminisztratív egységei büntetőeljárás nélkül és büntetőítélet nélkül is alkalmazni jogosultak. Érdemi bírósági felülvizsgálatról az anyagi jogi és felelősségi alapok bizonytalansága miatt sem beszélhetünk.[565] Az úgynevezett feketelistás szankciók 2011-ben az ENSZ BT határozataira épültek. Az ENSZ által meghatározott személyekkel és szervezetekkel (feketelista) szembeni szankciókat az EU is érvényesítette. Az EU Tanácsa 2001-ben a terrorizmus elleni adminisztratív szankciókat átfogóan szabályozó rendeletet hozott.[566] A szankciók: utazási korlátozás, pénzügyi elvonás, számlák befagyasztása. A szankció kiszabása nem bírósági eljárásban történik, a fair eljárás garanciái nem érvényesülnek.[567] Jelenleg sem a nemzeti, sem a nemzetközi bírói fórumok nem jelen-

562 C-489/10. sz. Łukasz Marcin Bonda elleni büntetőeljárás ügyében Bíróság (Nagytanács) 2012. június 5. napján hozott ítélete.

563 800/1999/EK rendelet 51. cikk.

564 800/1999/EK rendelet 51. cikk (3) bek., 52. § (4) bek.

565 Vö. G. Vermeulen & W. De Bondt (2008).

566 A terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK rendelet. HL L 344/70., 2001.12.28. Utóbbi években hozott „feketelistás" rendeletek:
- a szomáliai személyekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedések 2010. április 26-i 356/2010/EU tanácsi rendelet,
- egyes tunéziai személyekkel, szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről 2011. február 4-i 101/2011/EU tanácsi rendelet,
- a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról szóló 2011. március 2-i 204/2011/EU tanácsi rendelet,
- az egyiptomi helyzet tekintetében egyes személyekkel, szervezetekkel szembeni korátozó intézkedések 2011. március 21-i 270/2011/EU tanácsi rendelet,
- a Bissau-guineai Köztársaság békéjét, biztonságát és stabilitását veszélyeztető egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2012. május 3-i 377/2012/EU tanácsi rendelet.

567 Alapjogi elemzést lásd Kis/Nyitrai (2008) 157–178. o.

tenek tényleges (*effective*) jogorvoslati lehetőséget a szankcionálással szemben. Az Európai Unió Bírósága a Yusuf ügyben megsemmisítette az EU Tanács döntését, a Tanács azonban új döntésben megismételte korábbi határozatát és a szankciót újra érvényesítette. A hatékony és gyors szankcionálás tehát itt számos olyan alapjogi aggályt vet fel, amelyet a nemzeti jogok szintjén a közigazgatási represszió irodalma már ismer.[568]

2.3 Eljárási kérdések

A pénzügyi érdekek védelme tekintetében a szankcionálás eljárásjogi alapelve, hogy a közösségi ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai irányadók.[569]

A versenyjogban a felderítés szakaszában a Bizottság információk megadását az egész Közösségben megkövetelheti, eljárási szankciókkal kikényszerítheti a tényszerű kérdések megválaszolását és dokumentumok átadását még akkor is, ha ezek az információk felhasználhatók az adott vállalkozással szemben a jogsértés fennállásának megállapítására. Minden természetes vagy jogi személyt a vizsgálat tárgyára vonatkozó információk beszerzése céljából kikérdezhet. A Bizottság a versenyjogban helyszíni vizsgálatokat végez, amelyekben a tagállamok versenyhatóságai aktív együttműködésre kötelesek.[570] A Bizottság által a helyszíni vizsgálat lefolytatására felhatalmazott tisztviselők és egyéb kísérő személyek jogában áll, hogy:

- a vállalkozásoknak és vállalkozások társulásainak bármely helyiségébe, területére és közlekedési eszközébe belépjenek;
- az üzletmenethez kapcsolódó könyveket és más feljegyzéseket megvizsgálják függetlenül attól, hogy milyen eszközön tárolják ezeket;
- bármilyen formában elkészítsék vagy megszerezzék az ilyen könyvek vagy feljegyzések másolatát vagy kivonatát;
- a helyszíni vizsgálathoz szükséges időre és mértékben lepecsételjenek bármilyen üzlethelyiségeket és könyveket vagy nyilvántartásokat;
- magyarázatot kérjenek a vállalkozás vagy a vállalkozások társulásának bármely képviselőjétől vagy dolgozójától az ellenőrzés céljához és tárgyához kapcsolódó tényről vagy dokumentumról, valamint a választ rögzítsék.[571]

A Bizottság által meghatalmazott tisztviselők a vizsgálat elvégzéséhez szükséges időtartamra (max. 72 óra) zár alá vételt hajthatnak végre, minden olyan helyiségbe beléphetnek, ahol esetleg üzleti nyilvántartásokat tárolnak, bírói engedéllyel magánlakásokba is, továbbá

568 Kis (2010) 107–119., illetve Kis (2007) 157–178. o.

569 2988/95 EK, Euratom rendelet 2. cikk (4) bek.

570 1/2003/EK rendelet 24. cikk.

571 1/2003/EK rendelet 20. cikk (2) bek.

a helyszíni vizsgálat tárgyával és céljával összefüggő bármilyen lényeges információt igényelhetnek.[572]

A közösségi versenyjogi bírságolás alapelve a Bizottság eljárásában a *védelemhez való jog*.[573] A Bizottság eljárása alá vont vállalkozásoknak joguk van arra, hogy meghallgassák őket a Bizottság által kifogásolt kérdésekkel kapcsolatban. A Bizottság csak olyan kifogásokra alapozhatja határozatát, amelyekre az érintett felek megtehették észrevételeiket. Az érintett felek védekezéshez való jogát biztosítja, hogy jogukban áll a Bizottság irataiba a vállalkozások üzleti titkai védelmére irányuló jogos érdekének figyelembevételével betekinteni. A betekintési jog nem terjed ki a bizalmas jellegű információkra és a Bizottság vagy a tagállamok versenyhatóságainak belső dokumentumaira. A betekintési jog különösen nem terjed ki a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közti levelezésre, illetve a tagállamok versenyhatóságainak egymás közötti levelezésére. Az eljárásban a bizonyítási terhet a jogsértést állító fél vagy hatóság viseli. A vállalkozások nem kényszeríthetők annak bevallására, hogy jogsértést követtek el, viszont minden esetben kötelesek megválaszolni a tényszerű kérdéseket és átadni a dokumentumokat még akkor is, ha ezek az információk felhasználhatók velük vagy egy másik vállalkozással szemben a jogsértés fennállásának megállapítására.

2.4 A kölcsönös elismerés elve

A tagállami intézkedések és határozatok *kölcsönös elismerésének elve* egyre szélesebb körben terjed ki a közigazgatási szankcionálásra is. Az EU Tanács tamperei ülésén még csupán arról döntöttek, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködésben érvényesüljön az az elv, miszerint „a bírói határozatok és ítéletek kölcsönös elismerésének kell a büntető ügyekben is az igazságügyi együttműködés sarokkövévé válnia". 2005-ig vitatott volt, hogy a közigazgatási büntetőszankciók, illetve szabálysértések területére is kiterjedjen-e az együttműködési reform és a kölcsönös elismerés elve. Az Uniós Jogsegélyegyezmény elsősorban a tagállamok igazságügyi szervei egymás közötti együttműködésének kérdéseit szabályozta. Ahol azonban valamelyik együttműködési vagy segítségnyújtási forma végrehajtása más központi hatóság, avagy rendőri vagy vámszerv hatáskörébe tartozik a nemzeti jogszabályok szerint, ott a tagállamoknak e szervek együttműködését kell biztosítaniuk. Az Uniós Jogsegélyegyezmény 3. cikke az együttműködés alkalmazását irányozza elő közigazgatási hatóságok eljárására (proceedings brought by the administrative authorities) vonatkozóan olyan esetekben, amikor az a nemzeti jog által büntetéssel sújtható (punishable) cselekményre vonatkozik és a határozat bíróság előtti eljárás megindítását eredményezheti. Elvileg itt olyan értelmezésre is lehetőség nyílik, amely mindenfajta jogsértés miatti közigazgatási eljárásban kötelezővé tenné a jogsegélyt, hiszen a bíróság általi felülvizsgálhatóság valamennyi közigazgatási határozat elengedhetetlen feltétele jogállamban. Valójában az egyezményhez fűzött kommentárok csupán olyan ügyekre nézve irányozták elő az együttműködés lehetőségének megteremtését, ame-

572 1/2003/EK rendelet 25., 26. cikk.

573 1/2003/EK rendelet 27. cikk.

lyekben a felelősség és a szankció jogi természete alapvető hasonlóságot mutat a bűncselekményekkel (criminal matters), illetőleg a büntetőjogi felelősséggel. A nemzeti közigazgatási büntetőszankcionálásból – a jogi terminológiától függetlenül – a szabálysértések büntetése (például elzárása és bírságolása) sorolható ebbe a körbe. A nem-szabálysértési közigazgatási szankciók (például felügyeleti bírság) viszont alapvetően nem tartoznak ebbe a körbe.

A tagállamok együttműködésének a közigazgatási büntetőjog irányába történő határozottabb kiterjesztését biztosította a Tanács 2005. február 24-i 2005/214/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre (*financial penalty*) való alkalmazásáról. Eszerint a kölcsönös elismerés elvét kell alkalmazni nem csupán az igazságügyi, de a közigazgatási hatóságok által kiszabott pénzbüntetésekre, az ilyen büntetéseknek a büntetés kiszabása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban való végrehajtásának megkönnyítése érdekében. A kerethatározat a kölcsönös elismerés elvét érvényesíti minden természetes vagy jogi személy által fizetendő pénzbüntetést elrendelő jogerős határozatra, amennyiben a határozatot a kibocsátó állam bíróságától eltérő hatósága, szabálysértésnek minősülő és ezért a kibocsátó állam nemzeti joga szerint büntetendő cselekmények tekintetében, feltéve, hogy az érintett személynek lehetősége nyílt arra, hogy valamely, különösen büntetőügyekben hatáskörrel rendelkező bíróság elbírálja az ügyét. A szabálysértési, illetve közigazgatási büntetőügyre a következő terminológiát intézményesíti: közigazgatási hatóság által kiszabott pénzügyi büntetés (*financial penalty imposed by administrative authority*).

2.5 A hatóságok közötti együttműködés

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet alapján a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok között az Európai Versenyhálózat (ECN) keretei között szoros együttműködés valósul meg. Haladéktalanul tájékoztatják egymást az ügyindításról, kicserélik egymás között az eljárásaik során tudomásukra jutott információkat, adatokat, és ezeket bizonyítékként is felhasználják.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet, valamint a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok együttműködéséről szóló bizottsági közlemény értelmében lehetőség van arra, hogy a tagállami versenyhatóságokból és a Bizottságból álló Európai Versenyhálózat (ECN) tagjai között az eljárásuk során az ügyek átadására kerülhessen sor. Egy tagállami versenyhatóság eljárást kezdeményezhet ugyanabban az ügyben, amelyben az egyik már eljár (nem áll fenn ez a lehetőség akkor, ha a Bizottság indította az ügyet). Az ügyek átadásának (elosztásának) lényeges szempontja, hogy az a versenyhatóság, amely végül is eljár az ügyben, valamilyen szempontból érintett legyen az ügyben. A tagállami versenyhatóság az ügyben a közösségi jog alkalmazásával párhuzamosan a nemzeti versenyjogát is alkalmazhatja, ha a nemzeti jog alapján folytatott eljárás nem vezet ellentétes eredményre, mint a közösségi jog alkalmazásával folytatott.

A közigazgatási hatósági együttműködés új közösségi stratégiája az ÁFA visszaélések kivizsgálására bevezetett közigazgatási együttműködési és információcsere rendszerében formálódik, alapvetően horizontális (államok közötti) együttműködés történik.[574]

3. Hazai jogunk: az EU és a tagállamok hatáskörmegosztása

Az Európai Unió közösségi igazgatási szankciói és a nemzeti büntetőszankciók párhuzama a következő összefüggésekben merülhet fel:

a) Azonos cselekményért:
– közösségi igazgatási szankció EU intézmény általi és
– magyar jogon alapuló közigazgatási büntetőszankció magyar hatóság általi
párhuzamos alkalmazása.

b) Azonos cselekményért:
– közösségi igazgatási szankció magyar hatóság általi és
– magyar jogon alapuló közigazgatási büntetőszankció magyar hatóság általi
párhuzamos alkalmazása.

c) Azonos cselekményért:
– közösségi érdekek megsértése miatti nemzeti szankció,
– a magyar jogon alapuló ágazati szankció
párhuzamos alkalmazása.

d) Azonos cselekményért:
– közösségi igazgatási szankció EU intézmény általi vagy magyar hatóság általi és
– büntetőjogi szankció magyar bíróság általi
párhuzamos alkalmazása.

3.1 A pénzügyi érdekek védelme

Ad a)–c) Az EU TANÁCS 2988/95/EK, Euratom rendelete az EU adminisztratív szankcióiról a kettős (közösségi és nemzeti) közigazgatási szankcionálást kifejezetten nem tiltja. Megállapíthatjuk, hogy a közösségi igazgatási szankció és a nemzeti igazgatási szankció eltérő jogi tárgyakat oltalmaznak. Előbbi az EU pénzügyi érdekeit és a közösségi joganyag érvényesülését, a nemzeti igazgatási szankció pedig a nemzeti közigazgatás működésének és szabályozásának rendjét. Mivel a két szankciórendszer védett jogi tárgyköre eltér, azonos cselekmény miatt párhuzamosan kiszabhatók. Mindegyik eljáró hatóságnak figyelembe kell

574 A hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 2010. október 7. napján elfogadott 904/2010/EU rendelet (HL L 268., 2010.10.12.), illetve az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011. február 15. napján elfogadott 2011/16/EU irányelv (HL L 64., 2011.3.11.).

venni a korábban ugyanazon cselekményért azonos személlyel szemben kiszabott más szankciót (arányos büntetés követelménye).

Ad d) Az EU TANÁCS 2988/95/ Rendelet preambuluma az EU igazgatási szankciók és a nemzeti büntetőjogi szankciók kettősségét egyazon ügyre, egyazon személyre a méltányosság elve alapján tartja feloldhatónak.[575] A Rendelet szerint az ágazati szabályok alapján elfogadott közösségi közigazgatási intézkedések és szankciók sérelme nélkül a pénzbeli szankciók, mint például közigazgatási bírságok kiszabása a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatával felfüggeszthetők, amennyiben tagállami büntetőeljárást indítottak az érintett személlyel szemben ugyanazon tények vonatkozásában.[576] Amikor a büntetőeljárás lezárul, a felfüggesztett közigazgatási eljárás folytatódik, hacsak ezt általános jogelvek ki nem zárják.[577] Ahol a közigazgatási eljárás folytatódik, a hatóság biztosítja, hogy olyan – legalább a közösségi szabályozásban előírttal egyenértékű – szankciót szabjanak ki, amely figyelembe veheti az igazságszolgáltatási hatóság által kiszabott bármely büntetést ugyanazon személlyel szemben és ugyanazon tényállás vonatkozásában.[578] Ezek a szabályok nem vonatkoznak azokra a pénzbeli szankciókra, amelyek szerves részét képezik pénzügyi támogatási rendszereknek, és minden büntetőjogi szankciótól függetlenül alkalmazhatók, ha és amennyiben nem egyenértékűek az ilyen büntetésekkel.[579]

3.2 A versenyjogi szankciók

A versenyjogban a jogalkalmazás elvi alapja a párhuzamos jogkörök rendszere. A Bizottságnak és a tagállamnak is párhuzamosan joga van például versenyjogi eljárást lefolytatni, ideiglenes intézkedéseket és határozatokat hozni a közösségi versenyjogi tilalmak körében. A közösségi és tagállami eljárások párhuzamosságának elkerülésére a Tanács 139/2004/EK rendelet kifejezetten előírja, hogy ha nem közösségi léptékű összefonódásról van szó, a Bizottság az ügy egészét vagy egy részét a tagállami hatósághoz teszi át, vagy eljárásában határozattal tagállami hatóság által elvégzendő vizsgálatot rendelhet el,[580] amelyet a tagállami hatóság a nemzeti jog alapján végez. Ha a Bizottság maga végez vizsgálatot a vállalkozásokkal szemben, a vizsgálat lefolytatására tisztviselőket hatalmaz fel.[581] A közösségi és a tagállami bírósági hatáskörök szintjén a párhuzamosság negatív hatásait ugyanakkor a *komplementaritás elvével* igyekeznek enyhíteni. A közösségi versenyjog egységes alkalmazása érdekében amennyiben a nemzeti bíróságok hoznak határozatot a Szerződés 81. vagy 82. cikkének hatálya alá tartozó olyan megállapodásokról, döntésekről vagy magatartásokról, amelyek már bizottsági

575 2988/95/EK, Euratom rendelet Preambulum.

576 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikk (1) bek.

577 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikk (3) bek.

578 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikk (4) bek.

579 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikkének (5) bek.

580 1/2003/EK rendelet 12. cikk.

581 1/2003/EK rendelet 13. cikk (eljárási kényszerintézkedések).

határozat tárgyát képezik, nem hozhatnak a Bizottság által elfogadott határozattal ellentétes határozatot. Kerülniük kell továbbá az olyan határozat kibocsátását, amely ellentétben állna a Bizottság által kezdeményezett eljárásban a Bizottság által tervezett határozattal.[582]

3.3 A terroristaellenes szankciók

Hazánkban a 2007. évi CLXXX. törvény (az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról) sorolja fel az EU határozatok alapján érvényesítendő szankciókat: a pénzeszközök és gazdasági erőforrások uniós jogi aktus által elrendelt befagyasztása, valamint a pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás rendelkezésre bocsátásának uniós jogi aktusban rögzített tilalma. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alanya: a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést elrendelő uniós jogi aktus hatálya alá tartozó természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetve az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, amely pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést elrendelő uniós jogi aktus hatálya alá tartozó szervezet tagja. Az uniós jogi aktusban elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést a magyar hatóságok speciális végrehajtási törvény rendelkezések és a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendelkezései szerint hajtják végre.[583]

3.4 A kölcsönös elismerés elve

A részleges implementációt jelenleg az EUbetv. valósítja meg. A X. Fejezet a „Pénzbüntetés végrehajtására irányuló jogsegély" keretében a végrehajtás átvételéről rendelkezik. Amennyiben a törvény 12. számú mellékletben meghatározott bűncselekményfajtáról van szó a végrehajtásról a cselekmény kettős büntetendőségének mérlegelése nélkül intézkedni kell. A 12. számú mellékletben fel nem sorolt bűncselekményfajták esetében a pénzbüntetést kiszabó tagállami határozatot akkor lehet végrehajtani, ha a cselekmény, amely miatt a végrehajtást kérik, a magyar törvény szerint is bűncselekménynek minősül. A 2007. évi XXXVI. törvény a szabálysértési jogsegélyről a pénzbírságot kiszabó jogerős határozat végrehajtásának átvételét szabályozza.[584] A külföldi határozat végrehajtását a külföldi hatóság vagy bíróság megkeresésére a központi hatóság átveszi, ha az elkövető Magyarországon lakóhellyel, tartózkodási hellyel vagy vagyonnal, illetve jövedelemmel rendelkezik.

582 1/2003/EK rendelet 16. cikk.

583 2007. évi CLXXX. törvény 1–2. §.

584 2007. évi XXXVI. törvény 27–33. §.

4. Várható fejlemények

A Bizottság kritikai megállapításainak főbb tételei szerint: egyes tagállami hatóságoknak nincs megfelelő súlyú hatáskörük a szankcionálásban, a szankciók mértékében jelentős a tagállamok közötti eltérés, a szankció alanyi (személyi) és felelősségi feltételeiben jelentős eltérések, a szankciókiszabás enyhítő és súlyosító körülményeiben meglévő eltérések.[585] A Bizottság ebből kiindulva törekszik arra, hogy egységesítse a nemzeti közigazgatási szankcionálást minimum közös szabályok bevezetésével (*minimum common standards*). Ennek jogi alapja az EUMSz 114. cikke a belső piac védelmét célzó jogközelítés hatáskörében.[586] A szankciókat, egységes büntetési tételek és kiszabási feltételek (*common criteria*) mellett a nemzeti hatóságoknak kell alkalmazniuk. 2010-ben az EU Bizottság újabb intézkedéscsomagot fogadott el a pénzügyi szektor szankciórendszerének megerősítése érdekében.[587] A fellépés példája annak, hogy az EU centralizáltabb és szigorúbb adminisztratív büntetőhatalom kiépítésére törekszik. A Bizottság a tagállami szankcióalkotás és szankcionálás autonómiájában önmagában az egységes szankciórendszer és szankcióalkalmazás, azaz az EU jogérvényesítés kockázatát látja. Problémává kezdenek válni a szankciók típusában és mértékében való nemzeti szintű különbségek, a szankciókiszabási szempontok sokfélesége, amelyet a Bizottság gyengeségnek tekint. Az EU egységes és megerősített szankciórendszerét célzó intézkedés a pénzügyi rendszer rossz működési kockázatait kívánja megelőzni. A Bizottság ezért minimális közös standardokat rendelt meghatározni a pénzügyi szektort védő adminisztratív szankciórendszerhez: a szankció típusa és tételei, valamint feltételei a szervezetekkel és egyénekkel szemben. A Bizottság célja a nagyobb összhang megteremtése a szankciórendszerekben. Az EU szintű felügyelet megerősítésének egyik célja, hogy a tagállami szintű jogérvényesítés és szankcionálás szigorát, a szankcionáló eljárások és a végrehajtás egységét támogassa és monitorozza. Az EU a jogérvényesítés napjainkban a „totális egységesítés" irányába kezdi terelni a közösségi és tagállami szintű adminisztratív szankcionálást. A jogérvényesítés EU szintű ágazati felügyeletének (European Supervisory Authorities, ESAs) megerősítése azt célozza, hogy egy egységes szankcionálás monitoringját és koordinációját biztosító szervezeti keret jöjjön létre.[588] A koherencia igénye az igazgatási szankciók szabályozására és gyakorlatára egyaránt vonatkozik.

585 COM (2010) 716 final.

586 Az EUMSz 114. cikk (1) bek. szerint ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.

587 COM (2010) 716 final.

588 2010-ben az EP és az EU Tanács elfogadták a pénzügyi szabályozás új felügyeleti kereteit, amely átfogja az Európai Piacfelügyeletet (European Securities and Markets Authority, ESMA), az Európai Bankfelügyeletet (European Banking Authority, EBA), a Foglalkoztatás Felügyeletet (Occupational Pensions Authority, EIOPA) COM(2009) 499, COM(2009) 501 és COM(2009) final.

5. Értékelés és jövőkép

5.1 Értékelés

A közigazgatási szankciók számos területen (például versenyjog) jelentősebb vagyoni joghátrányt és a vállalatok számára jelentősebb tevékenységkorlátozást jelentenek, mint a büntetőjogi szankciók. Alkalmazásuk gyorsabb, továbbá egyszerűbb eljárási garanciák mellett alkalmazható különösen a gazdasági szereplőkkel (vállalatokkal) szemben. Ugyanakkor a büntetőjogi fellépés az egyének (természetes személyek) számára továbbra is a bűnösség stigmáját és a nagyobb elrettentő erőt hordozza. A büntetőjogi és az adminisztratív szankció ma inkább alternatív módon jelenik meg az EU szankciópolitikájában. A párhuzamos represszió nem ütközik a „kétszeres büntetés ugyanazon tettért" tilalma elvi akadályába, mivel az Európai Unió Bíróságának gyakorlata nem zárja ki a közösségi szankciók és a büntetőjogi szankcionálás párhuzamát egyazon ügyben. Az EU szankciópolitikájában mégis a „vagy-vagy" szemlélet van jelen. Az adminisztratív szankció automatizmussá kezd válni, míg nagyobb megfontolás tárgya vajon a kriminalizáció és a büntetőjogi büntetés feltétlenül szükséges-e a hatékony jogérvényesítéshez (*„essential in order to ensure the effective implementation of EU law and interest").* Az adminisztratív szankciók egységesítése változatlanul azt jelenti, hogy a szankciórendszer alkalmazása, ahogy a jogsértések felderítése is elsődlegesen nemzeti felelősség. A Bizottsági szankciópolitika a fenti érvelés ellenére a büntetőjog hatékony alternatíváját látja az adminisztratív szankciókban, azokat visszatartó erővel bíró represszív eszköznek tekinti. A jogalkotásban a Bizottság rendeleti hatáskörben alkothat szankciókat és alakíthatja közvetlen hatállyal a nemzeti szintű szankcionálást. A büntetőjogban azonban a Bizottság csupán korlátozottabb jogegységesítő eszközökkel rendelkezik. Az Európai Unió Bíróága a jogelvek szintjén is lazább alapjogi garanciákat társít az adminisztratív szankcionáláshoz, mint a büntetőjogi büntetések esetében. Ez a kettősség teszi lehetővé, hogy a büntetőjognál hatékonyabb jogegységesítés és jogalkalmazás érvényesüljön az adminisztratív represszió területén.[589]

Az EU saját intézményrendszerének és jogrendszerének védelmében a Maastrichti Szerződéstől kezdődően fokozatosan erősítette büntetőjog-alkotási hatáskörét. A büntetőjog azonban csak a végső és kivételes eszköz a jogérvényesítés folyamatában. Gyorsabb és sok esetben hatékonyabb a közigazgatási büntetések és intézkedések alkalmazása. Sokáig a versenyjog és az agrárpolitika jelentette az elsődleges területét az EU adminisztratív represszió jának. Az utóbbi évek tendenciája, hogy az EU más területeken is az adminisztratív büntetések (bírságok) egységesítése, erősítése, kiterjesztése irányába épít szabályozási politikát. Az uniós érdekvédelem hatékonyságát erősítő szankciópolitika azonban jelentős nemzeti jogi és hatósági önállósággal folyt és folyik tovább.

589 Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával ellentétben a tekintélyes Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület (AIDP) már 1989-es határozatában rögzítette, hogy a közigazgatás büntetőhatalmát büntetőjogi szemlélettel kell kezelni. Az Európa Tanács Ajánlása [Rec.(91)1] is sürgette, hogy a közigazgatási szankciókat (administrative sanctions) jogelvi keretek közé kell helyezni. Ennek okát abban jelölte meg, hogy minőségükben és súlyukban is bővülő komplex szankciórendszerek épülnek Európában.

5.2 Jövőkép

Az EU egyik alapértéke a jogegység. A jogegység nem öncél. A közösségi politikák és az uniós joganyag egységes érvényesítését szolgálja. A büntetőjogi jogvédelem egy magas szintű, kerethatározatokban és irányelvekben testet öltő egységes corpus iuris criminalis kialakításáig jutott. A jogvédelem a jogérvényesítés egyik eszköze. Az adminisztratív szankciók gyorsabb és hatékonyabb utat biztosítanak arányos és visszatartó erejű joghátrányok alkalmazására. Az egységes és koherens adminisztratív szankciórendszer az EU ágazati felügyeleti rendszerének egyik pillére. Paradox módon azonban az adminisztratív szankciók területe, mint általában a közigazgatási eljárások a tagállami együttműködés területén lemaradásban vannak a bűnügyi együttműködés intézményeihez viszonyítva. A következő évek egyre több területen a közigazgatási ágazati szankciók egységes szabályozását és a gyakorlat EU szintű monitoringját, felügyeletét fogják hozni. Az uniformizált tagállami „autonómiák" mellett nem szükségszerű, hogy az EU szintű közvetlen szankcionálás bővül. Ugyanakkor a tagállamoknak horizontális és a közösségi szervekkel történő eljárási és végrehajtási együttműködésében jelentős lemaradást kell pótolni. A „kölcsönös elismerés" elve a közigazgatási rendszerek közötti bizalomra épül és a büntetőjogban közel 20 éves szabályozástörténet eredménye.[590] Az adminisztratív szankciók területén gyorsabb fejlődésre számíthatunk.

Az eljárási rend érzékeny területe a közösségi jogsérelem felderítését célzó ellenőrzések és vizsgálatok feltételrendszere. A szankciók közvetlen közösségi (Bizottsági, Tanácsi), illetve tagállami érvényesítésében döntő szerepe van a tagállami hatóságok összehangolt és koordinált ellenőrző és felderítő munkájának. Ezzel párhuzamosan erősödik az önálló EU vizsgáló apparátus szerepe. Összességében azt a tendenciát vázolhatjuk az eljárási koordináció terén is, mint a szankcionálás anyagi joga terén: az EU fokozódó térnyerését a saját szabályozás és saját szervezeti-felügyeleti háttér kiépítésében. A szabályozás szerkezete: specifikus ágazati rendeleti szabályok és általános együttműködési eljárási szabályok a felderítésben és az ellenőrzésben. A tagállamok által a helyszínen végrehajtandó ellenőrzések és vizsgálatok jellegét és gyakoriságát, valamint eljárási rendjüket a szükséges mértékben az ágazati szabályokban határozzák meg, oly módon, hogy a vonatkozó szabályok egységes és eredményes alkalmazását biztosítsák.

Összegezve rögzíthetjük, hogy a közösségi igazgatási szankciók és a nemzeti igazgatási, illetve büntetőjogi szankciók párhuzamos rendszerben működnek. Korlátot az azonos cselekményért már kiszabott más büntetőszankció méltányos és arányos figyelembevételének elvi követelménye jelenti. A párhuzamosan alkalmazható szupranacionális közösségi és nemzeti közigazgatási vagy büntetőjogi szankció (párhuzamos represszió) hatékonysági kérdéseket is felvet. A párhuzamosság minden típusa magában rejti a hatékonyság problémáját. Különösen a költség-hatékonyság oldaláról kérdéses, hogy a jogsértéssel arányos adminisztratív szankció mellett mi indokolja például a jogi személlyel kapcsolatos büntetőeljárás és büntetőjogi joghátrány alkalmazását. A párhuzamosan alkalmazható szupranacionális közösségi és nemzeti közigazgatási vagy büntetőjogi szankció (párhuzamos represszió) jogelvi kérdéseket

590 Vö. IV.1. alfejezet.

is felvet, elsősorban a kettős büntetés klasszikus tilalmának sérelmét, amit a tudomány a *„ne bis in idem"* elvben foglal össze. A szupranacionális és tagállami közigazgatási szankcionálás ugyanazon cselekmény miatt azonban nem ütközik abszolút tilalomba.

6. Felhasznált joganyag és irodalom

Felhasznált joganyag jegyzéke

EUMSz

A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 1976. február 9. napján elfogadott 76/207/EGK irányelv. HL L 39., 1976.02.14.

Az olívaolajjal kapcsolatos speciális intézkedések megállapításáról szóló 1984. július 17. napján elfogadott 2262/84/EGK rendelet. HL L 208., 1984.08.03.

Egyes közösségi támogatási programok integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról szóló 1992. november 27. napján elfogadott 3508/92/EGK rendelet. HL L 355., 1992.12.5.

A közös halászati politikára alkalmazandó ellenőrző rendszer létrehozásáról szóló 1993. október 12. napján elfogadott 2847/93/EK rendelet. HL L 261., 1993.10. 20. (hk.)

A halászat és akvakultúra közösségi rendszerének létrehozásáról szóló 1992. december 20. napján elfogadott 3760/92/EGK rendelet. HL L 389., 1992. 12.31.

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. december 18. napján elfogadott 2988/95/EK, Euratom rendelet. HL L 312., 1995.12.23.

A mezőgazdasági termékek után járó export visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló 1999. április 15. napján elfogadott 800/1999/EK rendelet. HL L 102., 1999.4.17.

Egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2001. december 27. napján elfogadott 2580/2001/EK rendelet. HL L 344/70., 2001.12.28.

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 2004. január 20. napján elfogadott 139/2004/EK rendelet. HL L 24., 2004.1.29.

Az EKSz 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 2002. december 16. napján elfogadott 1/2003/EK rendelet. HL L 1., 2003.1.4.

A hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 2010. október 7. napján elfogadott 904/2010/EU rendelet. HL L 268., 2010.10.12.

Az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011. február 15. napján elfogadott 2011/16/EU irányelv. HL L 64., 2011.3.11.

C-222/84. Johnston kontra a Királyi Rendőrség körzeti rendőrfőnöke ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.].
C-489/10. sz. Łukasz Marcin Bonda elleni büntetőeljárás ügyében a Bíróság (Nagytanács) 2012. június 5. napján hozott ítélete.

COM (2010) 716 final.

Öztürk v. Germany judgement of 21 February 1984, Series A no 73.
Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22.
Demicoli v. Malta, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210.
Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V.
Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI.

2007. évi CLXXX. törvény
2007. évi XXXVI. törvény

6.2 Felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Delmas-Marty, Mireille (1997) *Rapport finale du groupe d' experts charge d' une étude comparative sur la protection des interets financiers de la communauté in Union Européenne et droit penal.* Florence, 1997.

Kis Norbert – Nyitrai Péter (2008) Financing of Terrorism. *International Review of Penal Law*, Vol. 79. (2008) 157–178. o.

Kis Norbert: (2010) How to Return the Supranational Administrative-type Counterterrorist Sanctions to the Criminal Justice System?, Nouvelle Études Pénales, Proceedings of the AIDP regional Conference, 2010 No. 22., 107–119. o.

Kis Norbert (2007) Financing of Terrorism. *Revue internationale de droit penal*, Vol 78. (2007) 3–4. 157–178. o.

Macrory Richard B. (2006) *Regulatory Justice. Making sanctions More Effective*, Final report, 2006. http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf.

Vermeulen, Gert – De Bondt, Wendy (2008) European Report: Listing Terrorists. Finding the right balance between effective measures and fundamental rights guarantees. *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 79. (2008) 3–4. o. 379–482. o.

IX. FEJEZET
A versenyjog európai uniós és büntetőjogi aspektusai

Kiszely Katalin

Jogeset IX. (Microsoft-ügy) Az uniós versenyjog alkalmazásának egyik legnagyobb figyelmet és visszhangot kiváltó esete az volt, amelyben megállapításra került, hogy a Microsoft megszegte a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát, ami – az antitröszt jog egyik területeként – a későbbiekben részletesen bemutatásra kerül.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 1998-ban eljárást indított az amerikai székhelyű Microsoft Corporation ellen azon panasz alapján, amely szerint a személyi számítógépes szoftverpiacokon gazdasági erőfölénnyel rendelkező Microsoft (a személyi számítógépek operációs rendszerének piacán a Microsoft kb. 95%-os piaci részesedéssel rendelkezett) visszatartja az alkalmazások közötti kommunikációhoz szükséges interfész protokollok azon információit, amelyeknek ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy más szoftvergyártók programjai megfelelően együtt tudjanak működni a Windows operációs rendszerrel is felszerelt gépeken. Ezzel párhuzamosan a Bizottság 2000-ben hivatalból vizsgálni kezdte a Windows 2000 generációs szoftverprogramokat, valamint a Windows Media Player médialejátszó programoknak ebbe az operációs rendszerbe való automatikus beépítését, ugyanis a Bizottság szerint a Microsoft ezzel az uniós versenyjog által a gazdaságilag erőfölénnyel rendelkező vállalatok számára tiltott árukapcsolást valósította meg, hiszen a Windows operációs rendszer (a kapcsoló termék) megvételét az egyébként ingyenes és általa fejlesztett Médialejátszó program (a Windows Media Player – a kapcsolt termék) megvételéhez kötötte, jelentősen meggyengítve ezáltal a médialejátszó programok piacán folyó versenyt. 2001-ben a Bizottság összevonta a két eljárást és 2004. március 24-én meghozta határozatát.[591] amelyben megállapította, hogy a Microsoft az említett magatartások tanúsításával megsértette az EKSz 82. cikkében (jelenleg: EUMSz 102. cikk) foglalt gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát. Emiatt a Bizottság kötelezte a Microsoftot, hogy egyrészt 120 napon belül tegye lehetővé az interoperabilitásra vonatkozó információkhoz való hozzáférést minden olyan vállalkozás részére, amely a munkacsoportszerverekhez való operációs rendszereket kíván fejleszteni és forgalmazni, másrészt pedig arra kötelezte, hogy 90 napon belül hozza forgalomba a Windows operációs rendszer olyan változatát az Európai Unióban, amelybe nem integrálták a Windows

591 A Bizottság 2007/53/EK határozata (2004. március 24.) az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárással kapcsolatban a Microsoft Corporationnal szemben (COMP/C-3/37.792. – Microsoft-ügy) (HL L 32., 2007.2.6.).

Media Player alkalmazást. Emellett pedig 497 millió eurót meghaladó – akkor rekordnak számító – bírságot szabott ki az amerikai cégóriással szemben.[592]

A Microsoft a Bizottság döntése ellen 2004-ben fellebbezést nyújtott be az Európai Közösségek Bíróságának Elsőfokú Bíróságához (jelenlegi nevén: Törvényszék). A Bizottság határozatát és a kiszabott bírságot a Törvényszék (akkori nevén Elsőfokú Bíróság) 2007-ben hozott ítélete[593] helyénvalónak találta.

Megemlítendő, hogy mivel a Microsoft nem adott át a Bizottságnak minden kért információt, 2006. július 12-én a Bizottság további 280,5 millió euró összegű bírságot szabott ki a Microsoft ellen, majd – tekintettel arra, hogy a Microsoft által az interoperabilitásra vonatkozó információkhoz való hozzáférésért kért díjazás mértékét ésszerűtlen tartotta, és úgy ítélte meg, hogy ezáltal a Microsoft nem tett eleget a 2004-es bizottsági határozatban foglalt kötelezettségeknek – 2008. február 27-én újabb rekordösszegű, 899 millió eurós kényszerítő bírságot szabott ki. Ez a bírság az EU történetében a legnagyobb ilyen jellegű bírság volt. 2008-ban a Microsoft fellebbezést nyújtott be a Bizottság döntése ellen az Európai Bírósághoz és a bírságot megállapító határozat megsemmisítését kérte, azonban a Törvényszék 2012 júniusában hozott ítéletében[594] lényegében megerősítette a Bizottság határozatát (a 899 millió euró összegű bírság helyett 860 millió euró összegű bírságot állapított meg).

1. Elméleti alapok, szabályozási előzmények és EU szabályozástörténet

A történeti kezdetekben a versenyjog a tisztességes kereskedés etikai normáinak a szabályozását jelentette, miután a gazdasági verseny szabályozását tisztességtelenségi, etikai problémának tekintették. A szabályozásban először ennek megfelelően a versenytársak érdekeinek a szabályozása jelent megAz uniós jogi szabályozásban a versenyjog szerepe rendkívül fontos, a versenyjog prioritásként, kiemelt jogterületként szerepel.

592 Lenk Zsuzsanna: Az európai Microsoft-ügyben folytatott alapeljárás az és Elsőfokú Bíróság ítéletének összefoglalója (elérhető: http://www.gvh.hu/data/cms1024165/gvh_vkk_rendezveny_beszelgetesek_delidoben_Microsoft_Lenk_osszefoglalo.pdf.).

593 T-201/04. sz., Microsoft Corp. kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2007. szeptember 17. napján hozott ítélet [EBHT 2007., II-3601. o.]

594 T-167/08. sz., Microsoft Corp. kontra Európai Bizottság ügyben 2012. június 27. napján hozott ítélet.

1.1 A verseny szerepe és funkciói

A modern piacgazdaság „három pilléren nyugszik. Egyrészt a tulajdon tiszteletben tartásán, másrészt a szerződés szabadságán, harmadrészt pedig a szabad versenyen”.[595] A vállalkozások közötti verseny teszi lehetővé a jobb minőség elérését, az alacsonyabb árakon való fogyasztói vétel lehetőségét. Ez ösztönzi a termelőket, előállítókat a hatékonyabb termelésre, a minél alacsonyabb önköltségű termék előállítására, ezzel összefüggésben pedig az új technológiák kidolgozására, az innovációra.

A versenynek ily módon tehát a piacon a következő funkciói jelennek meg:

- *jóléti*: az egyének, a fogyasztók jövedelmi viszonyaiknak megfelelően jutnak a piacon lévő termékekhez;
- *allokációs*: preferálja a termelést a fogyasztói igényekhez igazodóan;
- *hatékonysági*: a fogyasztóért folyó piaci küzdelem inspirálja a minél alacsonyabb értéken történő termék előállítást;
- *elosztó*: szabályozza a piacon a profit elosztást, a legjobb piaci szereplőé a legtöbb profit;
- *innovációs*: indukálja a minél jobb minőségű termék előállítását, ezért hatással van a fejlesztésekre.

1.2 A versenyjogi szabályozás kialakulása

A versenyjogi szabályzás kialakulásának alapját az képezte, hogy a vállalkozások közötti verseny megfeleljen a tisztességes kereskedés társadalom által elfogadott etikai normáinak. A *tisztességtelen verseny tilalm*ával kapcsolatos szabályozás azonban a versenytársak, illetve a fogyasztók védelmét is szolgálta. A történeti fejlődés során fokozatosan alakult ki a versenyjogi szabályozás másik alapvető területe az úgynevezett *antitröszt jog*, amelynek kialakulását a vállalkozások versenytorzító hatásával szembeni fellépés igénye indukálta.

1.3 A versenyjog szabályozása az uniós jogban

A közös piacon belüli verseny biztosítása már az Európai Közösségek megalapításakor is prioritásként meghatározott terület volt. Egyrészt már az alapszerződések kidolgozásánál kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak annak, hogy a tagállamok ne korlátozzák rendelkezéseikkel a versenyt, ne alkothassanak olyan jogi szabályozást, amely akadályozza azt, hogy a fogyasztók az árukat ne a legjobb feltételekkel vásárolhassák meg. Másrészt a piacok kitárulásával egy-egy vállalkozás több ország területén folytathatott gazdasági tevékenységet, ami viszont azt is indokolta, hogy a transznacionális (határokon átnyúló) verseny feltételeinek biztosítása (a megfelelő kontroll gyakorlása) nem nemzeti, hanem közösségi szintű szabályozást kapjon.

595 Boytha (1998) 11. o.

Ennek megfelelően a piaci verseny érvényesítésének biztosításához már eredetileg közösségi szintű szabályozás és közös versenypolitika kellett. A versenypolitika olyan politikaként alakult ki az uniós szabályozásban, amelyre vonatkozóan minden döntés korábban is közösségi szinten született, nemzeti szintre csak az a szabályozás került, amely kizárólag a tagállami szintű verseny szabályozására vonatkozik.

A normaszegéssel szembeni fellépés mind a büntetőjogi, mind a civiljogi területen az állam jogrendszer alapján való működésének szükségszerű eleme, ez az állam hatalmi monopóliumának része. Ezen tevékenység – szankció alkalmazása jogsértés esetén – egy szupranacionális jogrend, államok feletti szuverén hatalom jogalkotásának a megsértése esetén is hasonló, a normák megsértését ugyanis szankcionálni kell. Az uniós jogi szabályozásban az Unió nem rendelkezik az államokéhoz hasonló büntető hatalommal. Ennek oka az uniós intézmények szupranacionális felépítése, valamint az, hogy a tagállamok nem ruháztak ilyen hatáskört az Unióra. „Az integrációs versenyjog egy sajátos képződmény a versenyszabályozás, a kormányzati gazdaságpolitika-formálás és az európai (gazdasági) integráció támogatására szolgáló közhatalmi-jogszabályi eszközrendszer keresztútján”.[596] Az Unió versenyjoga ily módon „szabályozott” verseny, amelyet a jogalkotás érint.

2. A hatályos EU szabályozás

2.1 Az uniós versenyjog szabályozásának jogforrási szintje és célja

A versenyjogi szabályozás alapvetően elsődleges jogforráson alapul, hiszen az arra vonatkozó uniós szabályozást az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz) (Harmadik rész, VII. cím 1. fejezete, azaz 101–109. cikkei) tartalmazzák.

Az EUMSz túlnyomó részt anyagi jogi szabályozásán felül, a versenyjogi szabályozás részét képezik az Unió intézményei által alkotott jogi aktusok is (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény, *soft law*). A versenyjogban is fontosak a Tanács és a Bizottság rendeletei és a Bizottság – amely egyben versenyjogi hatóságként, a „versenyjog őreként” jár el – közleményei. A Bizottság közleményei és iránymutatásai, ugyan lényegében „soft law”-nak tekinthetők, de jogi hatásuk mégis van, mert ezekhez a Bizottság kötve van (indokolnia kell az ezektől való eltérést), tehát nem változtathat rajtuk, másrészt olyan gyakorlati tapasztalatokat fogalmaz meg a Bizottság, amely általánosítható a tagországok számára. Az uniós versenypolitika, versenyjog súlyát jelzi, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) e politika vonatkozásában különleges, a részére teremtett hatáskörrel és jogosítvánnyal rendelkezik. A Bizottság ugyanis az Unió versenyjogi hatóságaként jár el. A Bizottság az uniós versenyjog egyedi ügyekre történő alkalmazásával valamint közlemények és iránymutatások kiadásával nagyban alakítja a versenypolitikát és meghatározza annak prioritásait.

596 Király (2000) 235. o.

Az uniós versenyjog célja a vállalatok vagy a tagállamok versenyt torzító (vagy annak kizárásra irányuló) magatartásának kontroll alá helyezése. Az uniós versenyjog tehát nem csupán a vállalkozások (vállalatok) magatartására vonatkozóan tartalmaz elsősorban alapszerződésen alapuló követelményeket, hanem az állami magatartásra vonatkozóan is. Ehhez képest a tisztességtelen verseny elleni szabályozás területén jóval korlátozottabb hatókörű és részleges közösségi (uniós) jogalkotásra került sor. Megemlítendő azonban, hogy ezen terület uniós szabályozásában mérföldkövet jelentett a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló 2005/29/EK irányelv.[597]

2.1.1 A vállalkozások magatartására vonatkozó szabályok

Az EUMSz 101. és 102. cikkei szabályozzák a vállalkozások azon magatartásait, amelyek a belső piacon lévő versennyel összeegyeztethetetlenek. A szabályozás azokat a magatartásokat kívánja kizárni a belső piaci versenyből, amely során az egymástól független piaci vállalkozások egymással összehangolt megatartással, megállapodásokkal a versenyt torzítják vagy kizárják. Míg a 101. cikk a kartelltilalom uniós szabályozásaként jelenik meg, addig ezt a 102. cikk a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmával egészíti ki. Ez utóbbi azt a magatartást jelenti, amikor a vállalkozások a piacon elfoglalt domináns helyzetükkel élnek vissza, kiszorítják a kisebb vállalkozásokat. A szakirodalom a 101–102. cikk szerinti szabályozást összefoglaló néven antitröszt versenyjognak nevezi. Ezt egészíti ki az úgynevezett fúziókontrollra vonatkozó rendelet,[598] amely a vállalatkoncentráció növekedést helyezi kontroll alá.

2.1.1.1 Kartelltilalom

Az EUMSz 101. cikke szerint „a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja, vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása". A vállalkozások ezen magatartását taxatíve szabályozni, felsorolni nem lehet. Az ilyen „vállalati összefonódás" minden esetben *in concreto* vizsgálandó, a magatartási formákra vonatkozóan pedig az Európai Bíróság ítéletei az irányadóak.

A Szerződés a versenykorlátozó magatartások kategóriájában sorolja: bármilyen közvetett vagy közvetlen ár- vagy egyéb üzleti feltétel rögzítését; a termelés, értékesítés, műszaki fejlesztés, vagy befektetés korlátozását; a piacok vagy a beszerzési források felosztását; üzleti partnerek számára, ugyanazon tranzakciók esetén eltérő feltételek biztosítását; valamint a szerződések feltételeül olyan kiegészítő kötelezettségek szabályozását, amelyek nem kapcso-

597 A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 2005. május 11. napján elfogadott 2005/29/EK irányelv („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról", „UPC irányelv"). HL L 149., 2005.6.11.

598 A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 2004. január 20. napján elfogadott 139/2004/EK rendelet. HL L 24., 2004.1.29."

lódnak az adott ügyletekhez, a szerződés tárgyához (árukapcsolás). A vállalkozások közötti, a belső piaci versenyt korlátozó összehangolt megállapodás, magatartás tilalma mind a horizontális (azonos termelési, kereskedelmi szférában levő vállalkozások) mind, a vertikális (egymást követő termelési fázisban lévő) versenykorlátozó megállapodásokra is vonatkozik.

A versenyjogot torzító megállapodásoknál nem kritérium, hogy jogalanyai mind uniós tagállamok vállalkozásai legyenek, elég, ha az EU piacán fejtenek ki üzleti tevékenységet.

Az EUMSz 101. cikk (3) bekezdése mentesítési lehetőséget ad a 101. cikk (1) bekezdése által meghatározott fenti tilalom alól. Ezen rendelkezés célja az, hogy engedélyezze azokat a megállapodásokat, amelyek ugyan versenykorlátozóak, de más okból az Unió számára ezekből mégis fontos előny származik. Ezek olyan megállapodások, amelyek elengedhetetlen mértékű versenykorlátozásokat tartalmaznak, a versenyt nem szüntetik meg, biztosítják a fogyasztók méltányos részesedését és gazdasági előnnyel járnak (a négy feltétel konjuktíve képezi a mentesség megadásának a lehetőségét).

A fentieken kívül, a megállapodások bizonyos csoportjait automatikus mentességben részesíti a Bizottság. Az ilyen úgynevezett csoportmentesség érinti a gyártó és forgalmazó közötti úgynevezett vertikális megállapodásokat (például: kizárólagos értékesítési jog megadása a forgalmazónak), a piacfelosztó megállapodásokat (például egy-egy területre való forgalmazó kijelölése) és a márkán belüli verseny korlátozását (a márkák közötti verseny azonos típusú termékek esetén korlátozza a fogyasztó választási lehetőségét).

2.1.1.2 A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

Az EUMSz 102. cikke tiltja, hogy egy vállalkozás, amely gazdasági erőfölénnyel rendelkezik, befolyását arra használja, hogy akadályozza a hatékony versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet a belső piacon belül.[599] Az erőfölény fogalmát az Európai Bíróság a következőképpen határozta meg: az erőfölény az adott vállalkozás olyan gazdasági erejét jelenti, amelynek segítségével az adott vállalkozás az érintett piacon a hatékony piaci versenyt jelentősen korlátozhatja, méghozzá azáltal, hogy módjában áll a többi versenytársától, az ügyfelektől és végső soron a fogyasztóktól érzékelhető függetlenséggel eljárni.[600] Az EUMSz 102. cikkének domináló eleme, hogy nem önmagában a piaci erőfölényt tiltja, hanem azt a magatartást, amellyel a vállalkozás ezen erőfölényével, domináló pozíciójával oly mértékben és módon él vissza, amely torzítja a versenyt, azaz hatással van, befolyásolja, torzítja a versenyt, meghatározza a piac szerkezetét. Ezen cikk szabályozása egyetlen, domináns piaci helyzetben lévő vállalkozás ezen pozícióból adódó versenytorzító magatartására, a domináló szerepével való visszaélésére vonatkozik. Ez a magatartás – a 101. cikkben szabályozottaknak megfelelően – lehet tisztességtelen árak vagy üzleti feltételek alkalmazása, a termelés az értékesítés vagy műszaki fejlesztés visszafogása a fogyasztók kárára, az üzleti partnerek számára ugyanazon

599 EUMSz 102. cikk, első bekezdés: „a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre".

600 Lásd különösen az Európai Bíróság 322/81. sz., *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra az Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 1983. november 9-én hozott ítéletének [EBHT 1983., 3461. o.] 6. pontját.

tranzakciók esetén eltérő feltételek biztosítása, valamint a szerződések feltételeül olyan kiegészítő kötelezettségek megszabása, amelyek nem kapcsolódnak az adott ügylethez.

2.1.1.3 A fúziókontroll

A verseny biztosítéka, hogy a piacon minél több szereplő legyen, így a piaci struktúra (tulajdon) ne legyen változtatható minden kontroll nélkül. Fúziónak, koncentrációnak minősül minden olyan független vállalkozások közötti társulás, amelyben két vagy több odáig független vállalkozás egyesül, összeolvad vagy egy vállalkozás több másik vagy egy vállalkozás felett szerez ellenőrzést (irányítást), vagy ha egy vagy több vállalkozás, amely már ellenőrzést gyakorol ezek felett, újabb vállalkozások felett szerez ellenőrzést.

A fúziókontrollra (a vállalkozások közötti összefonódás ellenőrzésére) vonatkozó rendeletben meghatározott összeghatárt elérő („közösségi léptékű")[601] vállalati fúziókat a Bizottságnak be kell jelenteni, mivel az így létrejövő koncentráció korlátozhatja az Unión belüli versenyt, azt torzíthatja. Ezen bejelentési kötelezettség nemcsak az Unióban székhellyel rendelkező vállalkozásokat érinti, hanem azokat a vállalkozásokat is, amelyek az uniós belső piacon jelen vannak. Az Európai Bizottság megvizsgálja, hogy engedélyezi-e a közösségi léptékű vállalati koncentrációk létrehozását, mivel a fúzióval olyan piaci erőfölényt eredményező megavállalkozás jöhet létre, amely a piac (belső piac) szerkezetének a megváltozását eredményezheti.

2.1.2 Az állam, mint közhatalmi szereplő piaci magatartása

A belső piacon az uniós tagállamok is megjelennek, mint vállalkozások tulajdonosai, valamint állami dotáció nyújtói. A tagállamok ily módon az állami költségvetési (pénzügyi) forrásokból eredő különféle támogatásokkal, sőt akár egyéb (például adó) kedvezmények nyújtásával kedvezőbb feltételekhez juttathatják a tulajdonukat vagy részben a tulajdonukat képező vállalkozásokat és más vállalkozásokat is. A tagállamok állami támogatás nyújtási és saját tulajdonukat képező vállalkozásainak nyújtott támogatások lehetőségei felett az Unió kontrollt gyakorol. Az állam fellépése ugyanis a támogatások nyújtásával ugyanis torzíthatja a versenyt, miután a támogatottakat versenyelőnyhöz juttatja, a saját tulajdonú vállalkozások dotálásával pedig az állam azokat előnyös piaci helyzetbe hozhatja, más nem állami tulajdonú vállalkozások hátrányára.

Az EUMSz 107. cikke tiltja a tagállam által nyújtott minden olyan támogatást, amely torzítja a versenyt, és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Az ilyen állami támogatás összeegyeztethetetlen a belső piaccal. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alakította ki, hogy az állami szubvenció mely formája nem megengedett (például kedvezményes kölcsön

601 A 139/2004/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében egy összefonódás akkor közösségi léptékű, ha:
a) az összes érintett vállalkozás összevont teljes világméretű forgalma meghaladja az 5 milliárd eurót; és
b) az érintett vállalkozások közül legalább két vállalkozás mindegyikének teljes közösségi szintű forgalma meghaladja a 250 millió eurót,
kivéve, ha az érintett vállalkozások mindegyike teljes közösségi szintű forgalmának több mint kétharmadát egy és ugyanazon tagállamban éri el.

nyújtása, adó, TB kedvezmény nyújtása). Amennyiben a támogatás befolyásolja a piaci versenyt, azt tilos nyújtani.

A 107. cikk szabályozza azokat az eseteket, amikor az állam által nyújtott támogatásnak nincs akadálya, miután az összeegyeztethető a belső piaccal, indifferens a versenyre nézve, azt nem befolyásolja. Lehetőség van állami támogatás nyújtására:

- magánszemély fogyasztóknak szociális jelleggel, feltéve, hogy azt a termék származáson alapuló megkülönböztetése nélkül nyújtják;
- a természeti katasztrófák és rendkívüli események következtében keletkezett kár helyreállítására.

A Szerződés 107. cikke határozza meg az állami támogatások azon körét is, amelyekre a Bizottság engedélye alapján lehetőség van:

- a gazdaság fejlesztése olyan területeken, ahol az életszínvonal vagy a foglalkoztatottság alacsony;
- egy közös európai érdeken alapuló projekt végrehajtására, vagy egy tagállamban súlyos gazdasági zavar esetén;
- bizonyos gazdasági tevékenység fejlesztésére, amennyiben azok nem befolyásolják hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- a kulturális örökség megőrzésére;
- egyéb területeken, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján minősített többséggel határoz meg (ezek általában kis- és középvállalkozások részére nyújtott állami támogatások kutatásra, fejlesztésre, környezetvédelemre stb.).

Az EUMSz 108. cikke alapján amennyiben tagállamok támogatást kívánnak nyújtani, be kell jelenteniük a Bizottságnak. A Bizottság dönt arról, hogy az állami támogatást engedélyezi-e. Az 1998/2006/EK rendelet[602] az úgynevezett „de minimis" rendelet, az amely meghatározza azokat a minimum összeghatárokat, amelyeket a tagállamok viszonylag rövidebb időszakra (3 év) nyújthatnak támogatásként.

Az állam a vállalkozásait gazdasági és adópolitikai célokra nem használhatja fel. A tagállamok szabályozása, amellyel saját vállalkozásainak nyújtanak előnyt, nem lehet ellentétes az uniós szabályozással. A közvállalkozások és a magánvállalkozások közötti megkülönböztetés tilalmára vonatkozó uniós szabályozás (EUMSz 106. cikk) alól – azok sajátos feladataira tekintettel – kivételt képeznek az úgynevezett általános gazdasági érdekű szolgáltatások (például posta, vasút) működtetését végző vállalkozások, valamint a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások.

602 A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15. napján elfogadott 1998/2006/EK rendelet. HL L 379/5., 2006.12.28.

2.2 Az uniós versenyjog szankciórendszere és eljárása

A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyszabályok végrehajtásában és kikényszerítésében a Bizottságnak kulcsszerepe van. A Bizottság az uniós versenyjog egyedi ügyekre történő alkalmazásával valamint közlemények és iránymutatások kiadásával nagyban alakítja a versenypolitikát és meghatározza annak prioritásait. „A Bizottság a tagországok jogalkotó és bírósági szerveit igyekszik befolyásolni abba az irányba, hogy a hazai kodifikációban és bírósági gyakorlatban is érvényesüljenek az EU versenyjogban lefektetett elvek és szabályok."[603]

A Bizottság versenyjogi eljárásában erőteljesen megjelenik a közigazgatási büntetőjogi szankciórendszer, ugyanis a versenyjog több területén (például tisztességtelen piaci magatartás) adminisztratív (közigazgatási) szankciók alkalmazására is lehetőség van, amelyek anyagi és alaki jogi szabályozása – nem a polgári jog vagy a közigazgatási jog, hanem a büntetőjog világához áll közelebb. A versenyjogi jogsértéssel kapcsolatos eljárás (Bizottság, a nemzeti versenyhatóságok) eljárásai kétségtelenül tartalmaznak a polgári vagy a közigazgatási jog területét átlépő elemeket, azaz represszív jellegű szankciókat is (bírság kiszabása, annak speciális, generális prevenciót szolgáló jellege).

2.2.1 A szankciórendszer

A Bizottságnak az EUMSz 101. vagy 102. cikkei megsértése esetében határozattal joga van bírságot kiszabnia a vállalkozásokra vagy a vállalkozások társulásaira, amennyiben azok akár gondatlanságból vagy szándékosan megsértik az EUMSz 101. vagy 102. cikkeit (a bírság mértéke maximum az előző évi üzleti forgalom 10%-a lehet).

2.2.2 Az uniós versenyhatósági eljárás

Az uniós versenyjog tekintetében az 1/2003/EK rendelet[604] szabályozza a Bizottság számára biztosított vizsgálati és eljárási jogköröket. Ennek alapján a Bizottság jogosult gazdasági ágazatban illetve megállapodások típusaira vonatkozó úgynevezett „ágazati vizsgálatot" folytatni, és ezen felül jogosítvánnyal rendelkezik versenyfelügyeleti eljárás megindítására egyedi ügyekben a vállalkozásokkal szemben. A Bizottságnak joga van adatkérésre [egyszerű adatkérés, és jogi aktus (határozat) alapján adatkérés]. A tagállami versenyhatóságok a Bizottsággal e jogkörében együttműködni kötelesek. Előzetes figyelmeztetés nélküli rajtaütésszerű helyszíni vizsgálat keretében a Bizottság a vállalkozások valamennyi helyiségébe bemehet (üzleti helyiség, járművek átkutatása, üzleti levelekbe és iratokba való betekintés, számítógépen tárolt elektronikus adatok, e-mailek megtekintése, iratanyag lefoglalása, a vállalat dolgozóitól magyarázat kérése, üzlethelyiség lezárása). Amennyiben az adott vállalkozás alkalmazottai nem működnek együtt, a Bizottság rendőri intézkedést vehet igénybe és eljárási jellegű kény-

603 BOYTHA–TÓTH (2010) 367. o.

604 Az EKSz 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 2002. december 16. napján elfogadott 1/2003/EK rendelet. HL L 1., 2003.1.4.

szerítő bírságot vethet ki. A Bizottság versenyjogi hatóságként való eljárásával kapcsolatban lásd bővebben a VIII. fejezet 2.3. pontját.

A széleskörű közigazgatási jellegű hatáskör igényli a vizsgálat alá vont vállalkozások aktív közreműködését, de abban bizonyos büntetőjogi alapelvek érvényesülnek, így a helyszíni szemle alá vont vállalkozás (jogalany) az eljárás során észrevételeket tehet, a kifogásolt cselekményre vonatkozóan kérheti a meghallgatását, üzleti érdekeinek, üzleti titkainak a védelmére figyelemmel kell lenni, a bizonyítási teher a jogsértést állító felet terheli, megilleti a jogalanyt az eljárással kapcsolatos iratokba való betekintés joga. A versenyjogi eljárás, sőt a Bizottság szabálytalanság esetén szankcióként megállapított és kiszabott bírsága a védelemhez való jog, mint általános büntetőjogi alapelv figyelembevételével történik.

3. Hazai jogunk

3.1 Az uniós és a tagállami szabályozás viszonya

A versenyjog területeinek uniós és tagállami szabályozásának a viszonyát alapvetően az uniós jog elsőbbsége (primátusa) határozza meg az antitröszt jog több területén is. Az uniós versenyjogi szabályozás területe azonban a versenykorlátozások tilalma tekintetében tágabb a tagállami szabályozásnál, hiszen tartalmazza például az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást. Ezzel szemben a tisztességtelen verseny elleni jog tekintetében a tagállami versenyjog fontos szerepet kap, hiszen az a horizontális (uniós) szabályozásban csak közvetetten található meg, a másodlagos (származékos) uniós jog részeként, rendeleti és irányelvi formában. A tisztességtelen verseny uniós jogi szabályozása elsősorban a reklámokkal kapcsolatos irányelvi szabályozásban és a fogyasztóvédelmi irányelvekben jelenik meg, de a szabályozás fő területe a tagállami, nemzeti jog.

3.2 A versenyjog szabályozása a magyar jogban

A II. világháborút követően a rövidesen kialakult állami tulajdonon alapuló gazdasági rendszer (tervgazdaság) alkalmatlan volt arra, hogy a versenyjogi szabályok alapján működjön. A magántulajdon megjelenésével a rendszerváltást követően került sor e terület jogi szabályozására. Elfogadták a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényt, amely létrehozta a Gazdasági Versenyhivatalt. Az 1991 decemberében az Európai Közösségekkel aláírt társulási megállapodásban Magyarország kötelezettséget vállalt a gazdasági szférát érintő uniós jogharmonizációra, ami értelemszerűen a versenyjogi szférára vonatkozó szabályozás harmonizációjára is kiterjedt.

Alaptörvényünk kifejezett rendelkezéssel biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit.[605]

A hatályos magyar versenyjog „az egységes versenyjog koncepciójára és az egységes versenytörvényben történő szabályozásra épül, ahol a piaci magatartás tisztességtelensége áll a jogi szabályozás centrumában".[606] A hatályos 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról (Tpvt.) kódexszerű, egységes szabályozási rendszert tartalmaz. Kódex jellegénél fogva a Tpvt. magában foglalja a tisztességtelen piaci magatartásokra, a versenykorlátozó megállapodásokra, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, illetve a vállalkozások összefonódásának ellenőrzésére vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseket is. A Tpvt. tulajdon, tevékenység és ágazat semleges szabályozást tartalmaz. A Tpvt. nemcsak az anyagi jogi, hanem az eljárási szabályokat is tartalmazza, beleértve a versenyhatóságra (Gazdasági Versenyhivatalra, GVH), illetve annak eljárására vonatkozó szabályokat is. A GVH versenyjogi eljárásokban hozott döntései a bíróságok előtt kezdeményezett eljárásokban felülvizsgálhatók.

A kódexszerű, egységes törvényben való szabályozási modellt a jogirodalom „kontradiktórius szervezeti-eljárási modellként" tartja számon (jogi modelljét a német jogi szabályozás adja). Ebben a modellben a GVH közigazgatási eljárását, a tisztán anyagi jogi kérdések eldöntésére az igazságszolgáltatás szintjére lehet emelni a bírósági eljárás során, miután a GVH versenyjogi eljárásokban hozott döntései a bíróságok előtt kezdeményezett eljárásokban felülvizsgálhatók.

Az európai jogok egy része (például Hollandia, Ausztria) a versenyjogi eljárásokban az úgynevezett közigazgatási modellt alkalmazza, amely elsősorban, sokszor mérlegelésen alapuló közigazgatási eljárás (diszkrecionális jogon alapuló) eredményeként meghozott döntéseken alapszik. Az ilyen tartalmú döntéseket éppen a mérlegelési jogkör miatt bírósági eljárás keretében felülvizsgálni értelmetlen lenne. A közigazgatási modell jellemzője, hogy a versenyjogi anyagi és alaki szabályozás nem egységesen egy átfogó kódexben jelenik meg, hanem az partikuláris.

3.2.1 A tisztességtelen piaci magatartások

A törvény általános rendelkezésben mondja ki, hogy „tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a versenytársak, üzletfelek, valamint a fogyasztók törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően – folytatni".[607]

Külön rendelkezés mondja ki a hírnévrontás tilalmát, miszerint „tilos valótlan tény állításával vagy híresztelésével, valamint valós tény hamis színben való feltüntetésével, úgyszintén egyéb magatartással a versenytárs jó hírnevét vagy hitelképességét sérteni, illetőleg veszélyez-

605 Magyarország Alaptörvényének M) cikke.

606 Boytha–Tóth (2010) 65. o.

607 Tpvt. 2. §.

tetni".[608] A jó hírnév megsértése, mint versenysértés nem csak akkor állapítható meg, ha a versenytárs jó hírneve ténylegesen sérül, hanem akkor is, ha ennek a veszélye áll fenn.

A tisztességtelen módon megszerzett vagy felhasznált üzleti titok versenyelőnyt eredményez, és sérti az üzleti titok jogosultjának anyagi érdekeit is. Külön tilalomként nevesíti a Tpvt. ezért azt is, hogy tilos üzleti titkot tisztességtelen módon megszerezni vagy felhasználni, valamint jogosulatlanul mással közölni vagy nyilvánosságra hozni.[609] Ezeket a magatartásokat nem csak versenytárs, hanem bárki megvalósíthatja. Üzleti titok tisztességtelen módon való megszerzésének minősül az is, ha az üzleti titkot a jogosult hozzájárulása nélkül, a vele – a titok megszerzése idején vagy azt megelőzően – bizalmi viszonyban vagy üzleti kapcsolatban álló személy közreműködésével szerezték meg.[610] A bizalmi viszony különösen a munkaviszony, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony és a tagsági viszony.[611]

3.2.2 A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalma

Az uniós jogi szabályozás a tilalmi elv alapján tiltja a vállalkozások együttműködésének minden olyan formáját, amely a piaci verseny korlátozására, torzítására, kizárására irányul. A közérdek védelme megkívánja, hogy a vállalkozások közti magatartások a fogyasztók számára előnyt jelentsenek. A magyar és az uniós jog is általános tilalmat állapít meg a versenykorlátozó megállapodásokra, amelyek megsértését szankcionálja is. A szabályozás meghatározza a tilalom alóli mentesülés eseteit is.

A versenykorlátozó magatartásokra, megállapodásokra vonatkozó jogszabályi tilalmat szabályozza az EUMSz 101. cikke és a Tpvt. 11. §-a is, így a szabályozás kettős tilalmat tartalmaz.

A Tpvt. 11. § (1) bekezdése értelmében „tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás (…), amely a gazdasági verseny korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki". A magyar jogi szabályozás jogharmonizációs kötelezettségünknek megfelelően eurokonform, az uniós jog a tagállamok közötti (határon átnyúló elemet tartalmazó) kereskedelmet korlátozó megállapodásra, míg a Tpvt. hasonló tartalmú tiltó szabályozása a nem uniós léptékű, belső versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozik.

A tagállami versenyjog szabályát kell alkalmazni tehát abban az esetben, ha a vállalkozások közti kereskedelem nem érint más tagállamot versenykorlátozó megállapodás megléte esetén, vagy ha van benne határon átnyúló elem, de a magatartás (versenykorlátozás) a tagállamok közötti kereskedelmet nem érzékelhető mértékben érinti.

Az uniós jog és a magyar jog viszonyát az 1/2003/EK rendelet határozza meg. Az uniós jogot kell alkalmazni, ha annak feltételei fennállnak, a Versenyhivatalnak eljárás megindítása esetén vizsgálnia kell, hogy a nemzeti vagy az uniós jog alkalmazható-e vagy sem.

608 Tpvt. 3. §.

609 Tpvt. 4. §.

610 Tpvt. 4. § (2) bek.

611 Tpvt 4.§ (3) bek. b) pont.

A Tpvt. szabályozásában szereplő tilalom a vállalkozások közötti akarategység fogalmának megtestesítőjeként az összehangolt magatartást, a megállapodást és a vállalkozások társulásai által hozott döntéseket jelenti.

Megállapodás

Ilyen lehet olyan közös terv elfogadása, amellyel az önálló gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások a tevékenységüket korlátozzák.

Összehangolt magatartás

Ez olyan közvetlen vagy közvetett kapcsolatot feltételez (olyan piaci magatartást), amelynek következménye vagy célja a versenytársak (tényleges vagy potenciális) magatartásának a befolyásolása vagy a saját piaci magatartás (vagy tervezett magatartás) megismertetése.

A vállalkozások társulásainak döntése

Ez a vállalkozások társadalmi szervezetének, köztestületnek, egyesületnek olyan döntése, amely ezek tevékenységének összehangolásán, koordinálásán alapul. Ennek formája alakiságát tekintve lehet például etikai kódex, ajánlás, kógens (kötelező erejű) határozat.

A vállalkozások közötti megállapodások mindhárom formája esetében alapfeltétel annak megállapítása, hogy tiltott-e vagy sem az adott megállapodás. A piac működését kizáró vagy torzító megállapodások mind tiltott megállapodásnak minősülnek.

A magyar Tpvt. és az EUMSz szabályozása lényegét tekintve hasonló, az EUMSz az uniós léptékű, tehát az uniós belső piacot érintő versenyt korlátozó magatartásokra vonatkozik. A két szabályozási terület (uniós jog – tagállami jog, uniós – tagállami érdeksérelem) alkalmazásának elhatárolása tekintetében megállapítható, hogy ha több tagállam vállalkozásai érintettek a verseny korlátozásában, természetszerűleg nem a nemzeti, hanem az uniós jogi szabályozás rendelkezései az irányadók. Az uniós lépték minden határon átnyúló gazdasági tevékenységet (nem csak áruk, szolgáltatások) felölel. A tagállamok közötti gazdasági tevékenység már két tagállam közötti kereskedelmi tevékenység folytatásával kezdetét veszi.

A versenykorlátozások tilalma csak vállalkozásokra, mégpedig egymástól független vállalkozásokra vonatkozik, így például az anya- és leányvállalatra nem vonatkozik.

A versenykorlátozás tilalmába ütköző megállapodások az EUMSz-ben és a Tpvt-ben szabályozottak szerint is semmisek. A magyar jogi szabályozás a Tpvt-ben a semisséget közvetve tartalmazza, a semmisség jogkövetkezményét a Ptk. 6:88. §-a tartalmazza. A Tpvt. 11. §-ában meghatározott tilalom a Ptk. szabályozásában, mint jogszabályba ütköző szerződés jelenik meg.

A magyar jogi szabályozás a versenykorlátozás tilalma alól felmentést ad a következő négy konjunktív feltétel bekövetkezte esetén, ha:

- a megállapodásból pl. a műszaki vagy a gazdasági fejlődés előmozdításával előny származik,
- a végső üzletfelek méltányosan részesednek az előnyből,
- a versenykorlátozás nélkülözhetetlen, és
- nem teszi lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását.[612]

612 Tpvt. 17. §.

Hasonló konjunktív feltételek melletti mentesülést biztosít az EUMSz 101. cikkének (3) bekezdése is.

3.3 A verseny büntetőjogi védelme

A tisztességtelen piaci magatartások egy része büntetőjogilag is szankcionált.

A jó hírnév büntetőjogi védelme az emberi méltóság elleni bűncselekmények körében helyezkedik el a Btk. rendszerében. A társadalom kedvező értékítéletét csorbító magatartások megvalósítása esetén nem csak a természetes személyeket, hanem a jogi személyeket is megfelelő védelemben részesíti a jogalkotó. A rágalmazás és becsületsértés sértettje is lehet ily módon jogi személy.

Új büntetőtörvénykönyvünk új fejezettel védi a gazdasági verseny tisztaságát (Btk. XLII. fejezete: A fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmények). A fejezetet alkotó bűncselekmények (Btk. 415–420. §, a rossz minőségű termék forgalomba hozatala, megfelelőség hamis tanúsítása, fogyasztók megtévesztése, üzleti titok megsértése, versenytárs utánzása, versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban) a korábbi Btk. gazdálkodási kötelezettségeket és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekményeiből váltak ki és kerültek újraszabályozásra a jogalkotó által. Ezen törvényi tényállások a tisztességtelen piaci és kereskedelmi gyakorlat elleni magatartásokkal szemben lépnek fel a büntetőjogi szankcionálás eszközével, védvén a fogyasztói érdekeket, meghatározva a tisztességes gazdálkodás, kereskedelem kereteit, kijelölvén ennek határait.

Az új Btk. ezen új fejezete tartalmazza az uniós jogalkotás időközbeni változásait is és természetszerűleg háttér jogszabályként támaszkodik és használja a Tpvt. egyes törvényi tényállások megállapításához szükséges tartalmi elemeit és az uniós szupranacionális jogi aktusok tartalmát is (például Btk. 416. §, a megfelelőség hamis tanúsításának törvényi tényállása).

A Btk. 418. §-a az üzleti titkot önálló törvényi tényállással védi. Önálló tényállásként került az új Btk.-ba a versenytársak védelmét szolgáló tényállások közé. Az üzleti titoksértés Btk.-beli elkövetője bárki lehet, kivéve, aki titokgazda vagy az, aki az üzleti titkot jogosultan kezeli és a jogosultság kereteit nem lépi túl. Az elkövetési magatartás csak abban az esetben állapítható meg, ha az jogtalan előzetes vagy vagyoni hátrányt okozva történik.

A Btk. 420. § (1)–(6) bekezdései a versenyt korlátozó megállapodásokkal kapcsolatos büntetőjogi védelmet teremti meg a közbeszerzési és koncessziós pályázati eljárásokra. „A bűncselekmény védett jogi tárgya a verseny szabályozásához és tisztaságához az állami költségvetésből származó pénzügyi források törvényes és átlátható felhasználásához fűződő társadalmi érdek."[613]

A versenyszabályok megsértése a Btk. új fejezetében szabályozott törvényi tényállások alapján a magánjogi és közigazgatási szabályozáson jogi normákon túl a büntetőjog, az állami büntetőmonopólium eszközeivel is védett. Ez a komplex jogvédelem is jelzi a versenyjog fontosságát, kiemelkedő szerepét a piacgazdaságban.

613 Békés (2013) 194. o.

4. Értékelés és jövőkép

4.1 Összegzés

„Versenyjogi szabályok alatt a szabadpiaci folyamatok olyan állami szabályozását értjük, amelynek célja magának a piaci versenynek és a piaci struktúráknak a fenntartása és elősegítése."[614]

A versenyjogot a jogdogmatika a „gazdaság alkotmányának" nevezi. Feladata, hogy meghatározza annak a gazdasági rendszernek a jogi kereteit, amely mellett az állam elkötelezi magát. A versenyjog történeti fejlődése során fokozatosan alakult ki a versenyjogi szabályozás két alapvető területe a tisztességtelen verseny elleni jogi szabályzás és a versenykorlátozások elleni jog (antitröszt jog). A versenykorlátozások jogának kialakulását a gazdasági fejlődés, a nagyméretű vállalkozások kialakulása indukálta. A tisztességtelen versennyel kapcsolatos jogi szabályozás a piaci szereplők másik oldalán megjelenő fogyasztó közvetlen piaci védelmét szolgálja.

A versenyjog, mint jogágazat, nem csak a közjogi természetű antitröszt jogot, hanem a magánjogi jellemzőkkel is rendelkező tisztességtelen piaci magatartások tilalmát is tartalmazza.

Az EU versenyszabályai is ágazat és tulajdon semlegesek. A versenyjogi szabályozás a Lisszaboni Szerződés módosítását követően az EUMSz-ben található, tehát elsődleges jogforráson alapul. Jeleznünk kell azonban, hogy az elsődleges, túlnyomó részt anyagi jogi szabályozáson felül, a versenyjogi szabályozás részét képezik az Unió intézményei által alkotott jogi aktusok is (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény, soft law).

Az Unió versenyjoga a tagállamokra is kiterjed. Az Európai Bíróság a nemzeti és uniós jog viszonyában következetesen jelzi az uniós jog elsőbbségét. Az uniós versenyjog nem csupán a vállalkozások (vállalatok) magatartására vonatkozóan tartalmaz elsősorban alapszerződésen alapuló követelményeket, hanem az állami magatartásra vonatkozóan is.

Az uniós és a tagállami versenyjog alkalmazási köre világosan elhatárolódik egymástól. Az uniós versenyjog hatása megnyilvánul a tagállamok versenyjogában is, miután az uniós szabályozás célszerűségi szempontból világos és egyértelmű: a tagállamok nemzeti piacán ugyanazok a versenyjogi szabályok érvényesüljenek.

Az uniós versenyjog alapvetően a versenykorlátozások jogát és az állami támogatások rendszerének túlnyomórészt elsődleges uniós jogon (Szerződések) alapuló szabályozási rendszerét jelenti.

A tagállami versenyjog szerepe az uniós jog primátusa ellenére fontos szerepét kap, a két versenyjogi jogrend egymást kiegészítve létezik. A tagállami jogrend fontosságát és megkerülhetetlenségét jelzi, hogy a tisztességtelen versenyjogi magatartások szabályozása tagállam szinten létezik, az uniós jogi szabályozás területét ez nem képezi.

614 Kende–Szűcs (2011) 101. o.

Ezen jogterület komplex védelemben részesül, a magyar jogban a Tpvt. mellett a polgári jogi szabályozás és a Btk. is külön törvényi tényállásokkal szolgálja a tisztességtelen verseny elleni fellépést. A magyar versenyjogi szabályozás eurokonform.

A versenyjogi jogsértéssel kapcsolatos eljárás (Bizottság, a nemzeti versenyhatóságok) eljárásai kétségtelenül tartalmaznak a közigazgatási jog területét átlépő elemeket és represszív jellegük is (bírság kiszabása, a bírság kiszabásának speciális, generális prevenciót szolgáló jellege) van.

4.2 Jövőkép

A verseny szabályozása, a versenyjog az európai uniós joganyag egyik legfontosabb területe. A közös piac kiegyensúlyozott működése az alapja a jól funkcionáló közös piacnak, ahol a fogyasztók és a vállalkozások érdekeinek az összhangját kell a jogi szabályozással megteremteni. Az itt kialakított jogrendnek, jogi szabályozásnak kell biztosítania a fogyasztói érdekek biztosítását és a vállalkozói érdekek érvényesítésének a lehetőségét, oly módon, hogy a piaci verseny ne iktatódjon ki vagy gyengüljön, a fogyasztó pedig minél jobb minőségű és minél olcsóbb áruhoz, szolgáltatáshoz jusson. Hatékony versenyjogi szabályozás nélkül a piaci egyensúly felborulna, torzulna a piaci verseny.

A versenyjog konstans eleme az Unió belső piacának, a jelenlegi gazdasági világválság keretein belül a tagállami és uniós jogalkotás célja nem lehet más, mint a versenyképesség javítása. A versenyképesség erősítése generálja az új munkahelyek teremtését, az innovációt, a gazdasági integráció kiszélesítését, amely a fogyasztók érdeke is.

Az elkövetkezendőkben a versenyjog szerepe még pregnánsabban előtérbe kell, hogy kerüljön az uniós szabályozásban. A versenyképesség uniós szintű növelése a gazdasági válságból való kilábalás egyik lehetséges útja. A versenyjognak az elkövetkezendőkben fokozottabban figyelembe kell vennie a környezetvédelmi szempontokat és a szabályozási kereteit úgy kell megszabni, hogy abban a környezet megóvása is erőteljesebb szerepet kapjon. A versenyjognak erősítenie kell a fogyasztói érdekek minél erőteljesebb védelmét is, hisz az egyre szélesedő belső piacon lévő árudömpinggel szemben a fogyasztó egyre védtelenebb. A technikai fejlődés, a műszaki paraméterek folyamatos változása, ugyancsak a fogyasztó kiszolgáltatottságát erősíti, így cél, hogy a piacon megjelenő áruk és szolgáltatások allokációjából a fogyasztó profitáljon.

A világgazdasági válság jelei indukálnák a gazdasági versenyszabályok alóli kivételek szabályozása során a szociális tényezők figyelembevételét és az erre tekintettel történő szabályozást. A piaci lehetőségek folyamatos bővítése is fontos a piaci résztvevők számára, de erre csak oly módon kerülhet sor, hogy közben a verseny nem torzul.

A versenyjog az elkövetkezendőkben is a jól funkcionáló uniós piacgazdaság alapja kell hogy legyen.

5. Felhasznált joganyag és irodalom

A felhasznált joganyag jegyzéke

EUMSz

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 2004. január 20. napján elfogadott 139/2004/EK rendelet. HL L 24., 2004.1.29.

A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 2005. május 11. napján elfogadott 2005/29/EK irányelv („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról"). HL L 149., 2005.6.11.

Az EKSz 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15. napján elfogadott 1998/2006/EK rendelete. HL L 379/5., 2006.12.28.

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. december 18. napján elfogadott 2988/95/EK, Euratom rendelet. HL L 312., 1995.12.23.

Az EKSz 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 2002. december 16. napján elfogadott 1/2003/EK rendelet. HL L 1., 2003.1.4.

322/81. sz. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1983. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1983., 3461. o.]

Alaptörvény
Tpvt.

A felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

Békés Ádám (2013) „Btk. XLII. fejezete: A fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmények" *Új Btk. Kommentár 8. kötet* (szerk.: Polt Péter). Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 171–201. o."

Boytha Györgyné – TÓTH Tihamér (2010) *Versenyjog*, PPKE-JÁK, Budapest, 2010.

Boytha Györgyné (1998) *Versenyjogi ismeretek*, Szent István Társulat, Budapest, 1998.

Kende Tamás – Szűcs Tamás (2011) *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Complex, Budapest, 2011.

Király Miklós (szerk.) (2000) Az Európai Közösség kereskedelmi joga, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2000.

Ligeti Katalin – Kondorosi Ferenc (2009) *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlönykiadó, Budapest, 2009.

TÁRGYMUTATÓ

A ártatlanság védelme 177

B bennfentes kereskedelem 42, 63, 66
bűnszervezet 43, 53, 95, 107, 108, 137, 159, 164

D dekriminalizáció 188, 189

E együttes fellépés 21, 22, 36, 42, 43, 44, 53, 56, 59, 63, 72, 87, 123, 135
elévülés 51, 195
emberkereskedelem 23, 27, 43, 46, 47, 49, 51, 53, 55, 65, 67, 87, 95, 126, 128, 134, 138
Eurojust 25, 28, 29, 121, 139, 146, 147, 148, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 178, 180, 182, 183, 184, 185
Európai Rendőrakadémia 126, 135, 152
Európai Unió Alapjogi Chartája 17, 75, 176
Európai Versenyhálózat 198

F fedett nyomozó 124, 131
forró nyomon üldözés 125, 132
forum shopping 64, 177

H hozzáférhetőség elve 117, 119

J jogbiztonság 58, 64, 65, 74, 92, 109, 110, 172
jogharmonizáció 17, 43, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 69, 81, 82, 84, 86, 87, 109, 110, 127, 184, 216, 218

K kábítószer-kereskedelem 21, 44, 46, 49, 54, 67, 115, 138, 144, 182
kárhelyreállító igazságszolgáltatás 82
kerethatározat 19, 23, 25, 31, 32, 34, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 67, 71, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 104, 110, 111, 120, 121, 122, 123,127, 135, 154, 198, 204
kettős inkriminációi 33, 95
közigazgatási anyagi jogi szankciók 190
közigazgatási büntetőjog 189, 190, 191, 198, 215
közös bűnfelderítő-csoport 130
közös járőrözés 126, 132
közös nyomozócsoport 73, 80, 83, 87, 123, 127, 130, 135, 139, 141, 147, 148, 149, 154, 155, 156, 167, 168, 169, 170, 171
közvetítői eljárás 82

M megerősített együttműködés 25, 28, 47, 76, 169, 173, 183

N ne bis in idem 74, 79, 81, 83, 89, 205

Ö összekötő tisztek 114, 115, 123, 124, 127, 135, 153, 162
összekötő tisztviselő 123, 130, 135, 143, 145

P párhuzamos jogkörök rendszere 200
párhuzamos represszió 203, 204
pénzhamisítás 43, 57, 58, 67, 144
pénzhamisítás elősegítése 58

R rendőri hálózatok 126
represszív szankció 188

S szupranacionális jogtárgy 191

T terhelt 78, 81, 83, 84, 91, 100, 102, 103, 105, 106, 107, 161, 188
terrorizmus 21, 23, 24, 27, 36, 42, 43, 46, 50, 51, 53, 55, 66, 67, 95, 114, 115, 121, 122, 128, 135, 138, 141, 146, 150, 151, 152, 153, 157, 166, 170, 188, 195
tisztességes eljárás elve 19
TREVI 113, 114, 115

V vagyonelkobzás 93, 98, 99, 104, 105, 107, 108, 111
versenyjogi bírság 193, 197
versenykorlátozó célú megállapodások 212, 217, 218
vesztegetés 22, 42, 60, 62, 68, 137, 159
visszaható hatály tilalma 74

A KÖTET SZERZŐI

Fantoly Zsanett
egyetemi docens (NKE RTK), egyetemi docens (SZTE ÁJK)
Gellér Balázs
egyetemi tanár (ELTE ÁJK)
Hollán Miklós
egyetemi docens (NKE RTK), tudományos főmunkatárs (MTA TK JTI)
Karsai Krisztina
egyetemi docens (SZTE ÁJK)
Kis Norbert
továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes (NKE)
Kiszely Katalin
EU és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkár (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)
Nagy Judit
egyetemi docens, tanszékvezető (NKE RTK)
Polt Péter
legfőbb ügyész, egyetemi docens (NKE RTK)
Simonné Berta Krisztina
európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár (Belügyminisztérium)