

Havas Lóránt¹: Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice A European Public Order (Szerk.: Christina Eckes és Theodore Konstadinides)

Debreceni Jogi Műhely, 2013. évi (X. évfolyam) 1. szám (2013. január) 82-91.

A kötet egészét átható, általános érvényű gondolatok

Bevezetés

A bűnözés elleni küzdelem európai szinten való megvívása intenzív vita kiváltására alkalmas téma. A „Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice - A European Public Order” című kötet olyan tanulmányokat tartalmaz, amelyek az Európai Unió szerepét elemzik a Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülésének Térségén belül, a bűnüldözés területén. Górcső alá kerül az EU kapcsolódó politikája, annak törekvései, valamint mindezek hatása a tagállamok fokozatos jogközelítésére a büntetőjog területén.

A tagállamok hosszú utat tettek meg a Közös Piac megalakulása óta a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig eltelt időszakban. A büntetőjogi együttműködés kezdeti elvetése² után, az 1970-es, '80-as évek tárgybéli kormányközi fórumait követően, a kölcsönös elismerés elvének megjelenése az európai igazságszolgáltatási szervek közötti gyakorlatban, majd az Európai Bíróság kontrolljának mind szélesebbé válása jelezte a közrendre vonatkozó európai szabályok konvergálását, a büntetőjog „európaisodását”.

Az új évezredben az Európai Unió felelőssége állampolgárai biztonságának garantálásában fokozatosan növekedett. Ebben a folyamatban katalizátorként hatottak a 2001. szeptember 11-i és azt követő terrortámadások, valamint az EU 2004/07-ben megvalósuló keleti bővítése. A nemzetközi terrorfenyegetettség, valamint a bővítés következményeként megnövekedett belső migráció és egyéb kockázatok olyan kihívásokat támasztottak az Unió elé, amiket hatékonyan a nemzetközi (Európa-közi) együttműködés intenzívebbé tételével, valamint a „európai belső biztonság” garantálásával lehet megválaszolni.

Ma a Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülésének Térségére (SZBJT) vonatkozó szabályok az uniós jog egyik leggyorsabban fejlődő területét képezik. A Lisszaboni Szerződés a harmadik pillérből az első pillérbe emeli a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos elemeket, aminek következtében az SZBJT egészére azonos szabályok vonatkoznak – az átmeneti rendelkezésekre vonatkozó 36. Protokoll által meghatározott fontos kivételek fenntartása mellett.

A kötetbeli tanulmányok szerzőinek közös meggyőződése, hogy, bár a Lisszaboni Szerződés fontos újításokat hoz az SZBJT területén, önmagában a Szerződés hatályba lépése nem elég, további változtatásokra van szükség, hogy az európai biztonságot hatékonyan garantálni lehessen. Szükséges az „európai közrend” (*European Public Order*) megteremtése, amihez a tagállami szervek kölcsönös bizalmán és jóindulatán alapuló kölcsönös elismerés már nem elégséges. Az új európai közrendet csak az integráció elmélyítése, a harmonizált büntetőjogi szabályok és egységesített intézmények együttesen lehetnek képesek biztosítani.

A tanulmányokat összekapcsoló általános gondolatok

A kriminalitásnak már az európai integráció kezdete előtt is létezett nemzetközi dimenziója. Azonban annak igazán európaivá válása, az „európai bűnözés” – angol kifejezéssel „*Eurocrime*” – megjelenése szorosan kapcsolódik a közös piac, majd a belső határok nélküli európai térség megteremtéséhez. Az európai agrárpolitikába, később az infrastrukturális fejlesztésekbe és más közös politikák révén más szektorokba pumpált hatalmas pénzek vonzották a szervezett bűnözői csoportokat, amelyek nemzetközi hálózatok létrehozásával

igyekeztek hozzájutni ezekhez a pénzekhez sikkasztás és egyéb gazdasági bűncselekmények révén. A belső határok fokozatos lebontásával a bűnözők és az általuk forgalmazott illegális termékek és szolgáltatások mozgása is könnyebbé vált az Unión belül.

A fenti folyamatok olyan új kihívások elé állították a hatóságokat, amelyeknek a megválaszolására a hagyományos nemzeti, tagállami keretek nagyon hamar elégtelennek bizonyultak. Amíg a bűnözők élvezhették a határmentes övezet minden előnyét (mozgás, nagy mennyiségű áru mozgatása ellenőrzés nélkül, stb.), addig a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás területén a határok nagyon is létező akadályként emelkedtek a szakemberek előtt. Az a paradox helyzet állt elő, hogy a közös piac majd a schengeni övezet nagyon sokat magasztalt vívmányai az akkori Közösség területén belül egyértelműen a törvénytelenégeket határokon átnyúló dimenzióban elkövető „rosszfiúk” oldalán álltak, a saját kezüket a nemzeti önrendelkezés kötelével megkötő tagállamok bűnüldöző szervei ellenében.

A döntéshozók azzal a helyzettel szembesültek, hogy amíg nem mozdítják előre a terület integrációját, amíg nem lépnek fel közös erővel, vagyis amíg nem adnak át, legalábbis részben, bűnüldözéssel kapcsolatos bizonyos hatásköröket a „közös” európai intézményeknek, addig nem tudják a hatékony fellépést garantálni a legsúlyosabb, határokon átnyúló bűnesetekkel szemben. A tagállami szuverenitás „megcsonkítása” – amitől addig kategorikusan elzárkóztak – elengedhetetlennek látszott az európai bűnüldözéssel szembeni hatékony fellépés biztosítása céljából.

Az, hogy az integráció sajátos logikájánál fogva egy idő után „berántja” a bel- és igazságügyeket is, a magyar származású belga közgazdász, Balassa Béla „*spill-over*” elméletét figyelembe véve elengedhetetlennek látszott, legalábbis a neo-funkcionalista gondolkodók szerint. Balassa az elsők között írta le az 1960-as években a szabadkereskedelmi térségtől a teljes gazdasági integrációig terjedő folyamat természetét. Az elmélet szerint tehát az integráció egy folyamat és nem egy állapot: a belső határok fokozatos lebontásával, az egymással szorosan összefüggő területek egymásra hatása következtében az integráció szükségképpen elmélyül, utat nyitva a határok lebontásának egyre újabb és szélesebb területeken („*spill-over*” hatás). Jóllehet, ez az elmélet a gazdasági integrációra vonatkozik, tökéletesen alkalmazható a gazdasághoz kapcsolódó egyéb területekre is. Vagyis a gazdasági integráció egy bizonyos ponton gazdaságon túli (akár politikai) területeket is bevonhat.³ Nem nehéz belátni, hogy a gazdaság zavartalan működéséhez elengedhetetlen többek között annak tisztasága is; így a bűnözés elleni hatékony fellépés is a gazdasági integráció biztosításának eszköze. A bűnözés elleni hatékony fellépés pedig a tagállamok közötti együttműködés fokozását és azzal együtt a nemzeti szuverenitás korlátozását kívánhatja meg. Ezzel szippantja be a gazdasági integráció „spirálja” a bel- és igazságügyi együttműködést is.

A Maastrichti Szerződés és az azóta eltelt közel két évtized alatt formát nyert az a rendszer, amit a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig harmadik pillérnek nevezhattünk. Ezen a területen a tagállami bűnüldöző szervek kölcsönös bizalmon nyugvó együttműködése, bizonyos minimum-szabályok kidolgozása és általában a tagállami szuverenitás „korlátozott korlátozása” volt elsősorban a jellemző. Az, hogy belügyi „Közösség” helyett egy bel- és igazságügyi együttműködési „Térség” jött létre, jól mutatja, hogy az integrációs folyamat egy alacsonyabb fokozatában rekedt meg a terület.

Bár a realista iskolából éles kritikákkal illették,⁴ a fentebb említett „*spill-over*” vagy „spirálhatás” azonban érvényesülni látszik. Egyre erősebbek azok a hangok – ide sorolhatjuk a kötet szerzőit is – akik rámutatnak, hogy a kölcsönös elismerés helyett továbblépés szükséges a valódi integráció irányába. Kölcsönös elismerés helyett bizonyos szabályok harmonizációja, uniós szintű szabályozás szükséges. Amennyiben ez nem történik meg, akkor egyrészt fontos alapjogi követelmények (pl. egyenlő elbánás elve olyan területeken, mint az előállításához és a fogva tartáshoz fűződő garanciális jogok, személyes szabadság) egyszerűen nem

garantálhatóak az EU területén a heterogén nemzeti rendszerek között feszülő ellentétek miatt, másrészt pedig a rendszerek különbözősége megnöveli a bűnt elkövetők részéről a „forum-shopping”, azaz a számukra legkedvezőbb szabályokat kínáló joghatóság megválasztásának lehetőségét.

A valódi integráció célja az Európai Közrend (*European Public Order*) biztosítása. Ez csak akkor lehetséges, ha a közrend és közbiztonság eddig nemzeti hitbizományként kezelt területei is megnyílnak az Unió előtt. A tagállamoknak egy határok nélküli térségben ugyanis már nem kizárólagos feladatuk, hogy területükön a közrendet és a biztonságot fenntartsák. Nem csak saját területükre kell koncentrálniuk, hanem a többi tagállammal együtt kölcsönös kötelezettségük, hogy aktívan, minden bevethető jogi eszközzel hozzájáruljanak a közrend és a biztonság európai szintű megteremtéséhez, illetve védelméhez. Ez a kötet egészét meghatározó, szinte minden szerzőnél megjelenő gondolatmenet képezi azt a közös szellemi alapot, ami „búvópatakként” vonul végig a kötet egészen és köti össze az egyes tanulmányokat.

Az európai biztonság fokozásának igénye már megfogalmazódott politikai szinten is. Az 1999-es Tamperei Nyilatkozat, a 2004-es Hágai Program és a 2009-es Stockholmi Program egyaránt sürgeti a közös fellépést a szabad mozgás és egyéb közös vívmányok lehető legteljesebb megőrzése mellett. Az EU szerepe a politikai szövegek tanúsága szerint a közös sztemderdek, jogelvek, alapszabályok kidolgozás, egyfajta közvetítő szerep. A 2009-es Stockholmi Programban azonban már megjelent a büntetőjog területén a harmonizációra való törekvés elsősorban a bűncselekmények meghatározása, valamint a szankciók egységesítése terén.

A kötetbeli tanulmányok az EU szerepét elemzik a bűnüldözés szemszögéből, a terület „európaiasodásának” tükrében. A szerzők arra törekszenek, hogy feltárják azokat az erőket, érdekeket és akadályokat, amelyek ebben a folyamatban szerepet játszanak; elemzik a Lisszaboni Szerződés változásait mind a SZBJT mint egész, mind az egyes részterületei szintjén. A kötetben központi témaként jelenik meg még:

- az európai normák tagállami végrehajtásának hatékonyságát növelni hivatott mechanizmusokban rejlő valós potenciál feltárása;
- az SZBJT működtetése során fellépő feszültségek, problémák;
- az SZBJT legitimációja és annak hiánya és a különböző szervek elszámoltathatósága;
- nemzeti és európai szint közötti interakció;
- az alapjogvédelem hatékonysága az SZBJT területén.

I. Az egyes tanulmányok rövid bemutatása

1. Maria Fletcher: EU criminal justice: beyond Lisbon

Maria Fletcher tanulmánya a Lisszaboni Szerződés SZBJT-re vonatkozó rendelkezései és a Stockholm Program kritikai elemzését nyújtja jogi és politikai szempontból, rávilágítva a Szerződés hatékony alkalmazása előtti potenciális korlátokra is.

A LSZ reformjai az SZBJT területén a jó irányba tett komoly lépések, amennyiben fokozzák az átláthatóságot, a legitimációt/elszámoltathatóságot és a hatékonyságot az EU jog egy olyan területén, amelyet sokan sokszor méltán kritizáltak ezek alacsony szintje miatt.

Az SZBJT alakulását végigkíséri az a feszítő ellentmondás, ami a hatékony kollektív (európai szintű) fellépés igénye és a tagállamok szuverenitásának védelme között feszül. Jóllehet a LSZ sem szünteti meg a végrehajtó hatalom (Tanács, EiT) elsőbbségét az SZBJT politikai irányának alakításában, azonban a Stockholm Programban meghirdetett ambiciózus céloknak igyekszik megfelelni és a rend fenntartásáról a fókusz fokozatosan az egyén védelmére helyeződik át.

A kölcsönös elismerés elve és annak érvényesülésének elősegítése központi szerepet kap a LSZ új rendelkezései között is (EUMSZ 70. cikk). A demokratikus deficit csökkentése érdekében az EP és a nemzeti parlamentek is erős jogosítványokkal bírnak a területen (pl. a „harmadik pilléres” ügynökségek, az Europol és az Eurojust fölött is ellenőrzést gyakorolhatnak). A közösségi metódushoz tartozóan a Bizottság és az Európai Bíróság hatáskörei is megnőnek.

Azonban, bár elmondható, hogy az EU hatáskörei az új rendelkezések következményeként nőnek, a kivételek nagy száma miatt a harmadik pillér közösségi pillérbe való olvasztása mégsem tekinthető teljesnek. Az átmenti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv, ami az Egyesült Királyság, Írország és Dánia számára biztosít opt-outot, a „vészfék” mechanizmus, a több területen még mindig jelen lévő különös jogalkotási eljárás, az a tény, hogy a kezdeményezési jog a Bizottság és a tagállamok között megosztott (jóllehet ez a valóságban a Bizottságra fog korlátozódni) mind akadályt jelentenek az egységes jogalkalmazás előtt.

Összességében elmondható, hogy Lisszabon után az SZBJT átláthatóbb, hatékonyabb és hatásköri szempontból egyszerűbb területté vált, olyan területté, ami a Stockholmi Program ambícióit követve az Uniós törvényhozás fókuszában lesz a közeljövőben.

2. Patrycja Szarek-Mason: The European Union policy against corruption in the light of international developments

Bár az Európai Unió elsőként kezdett foglalkozni a határokon átnyúló korrupció problémájával és a hatékony fellépésre is az EU-ban van a legnagyobb esély, más nemzetközi szabályozók, mint az Európa Tanács, az ENSZ vagy az OECD jelenleg az EU előtt járnak.

A korrupciót sokáig nemzeti ügyként kezelő államok annak határokon átnyúló formáját csak az 1990-es évektől kezdődően kriminalizálták. Erre az időszakra esik a korrupcióval nemzetközileg foglalkozó szervezet első konkrét korrupció-ellenes lépése.⁵ Mint számos tanulmány és nemzetközi szervezet is rámutat, a korrupciós bűncselekményeknek az adott ügyben megjelenő konkrét hatásain túl sokkal fontosabbak az általános hatásai; a korrupció léte és terjedése veszélyezteti a demokratikus intézmények működését, nehezíti a jogállam fenntartását és a fenntartható fejlődés ellen hat. Leghatékonyabb ellenszere a nyilvánosság az ehhez szorosan kapcsolódó sajtószabadsággal egyetemben.

A nemzetközi gyakorlat hátránya, hogy bár a nemzetközi jogi instrumentumok ambiciózus törekvések és célok megfogalmazására alkalmasak, mindezek megvalósításának kikényszerítése sokszor lehetetlen, éppen ezért a korrupció ellenes elvek csak papíron léteznek.

Ezzel szemben az EU a meglévő intézményrendszerével és integrációs szintjével alkalmas terep lehetne a korrupció elleni harc hatékony lefolytatására. Azonban annak ellenére, hogy az Unió 1996-ban elsőként fogadott el államközi jegyzőkönyvet a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében, a korrupció-ellenes harcban lemaradásban van az egyéb pán-európai és nemzetközi szabályok által lefektetett sztenderdekhez képest (különösen a monitoring vagy a prevenció területén). Ennek okát a tanulmány éppen azzal magyarázza, hogy a hatékony és koherens korrupció elleni harc potenciálja az Unióban a legnagyobb.

Mivel a hatékony fellépés érdekében sok, a nemzeti szuverenitás szempontjából tabunak számító területen lenne kívánatos az integrációt kiterjeszteni, a tagállamok megelégszenek a jelenlegi korlátozott és töredékes korrupció elleni szabályokkal. Azonban a LSZ és a Stockholm Programban foglalt vonatkozó cselekvési terv kimotozhatja a korrupció elleni harcot az EU-ban a holtpontról.

3. Ester Herlin-Karnell: The EU's anti-money laundering agenda: Built on risks?

4. Maria Bergström: EU anti-money laundering regulation: Multilevel cooperation of public and private actors

A két fenti tanulmány egyaránt az EU pénzmosás elleni szabályozását és a terrorizmus finanszírozása elleni harcban felhasznált eszközöket elemzi. Amíg Herlin-Karnell a kockázat-alapú megközelítés buktatóit és a pénzmosás és terrorizmus finanszírozás megakadályozásának egy helyen szabályozásának érvényességét elemzi, addig Bergström svéd és brit példán keresztül mutatja be a pénzmosás elleni harc újszerű feladatmegosztását a hatóságok és magánszereplők (elsősorban bankok) között.

Amíg a pénzmosás elleni küzdelem célja a „piszkos” (bűncselekményből származó) pénz tisztára mosása, addig a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása azt jelenti, hogy a tiszta vagy piszkos forrásból származó pénzt ne lehessen rossz célra felhasználni. A két bűncselekménytípus összekapcsolása egy jogszabályban további szempontokból sem feltétlenül érthető: az elkövetési magatartás irányultsága más: míg a pénzmosás esetében a cselekmény maga a cél, addig a terrorizmus finanszírozása csak eszköz egy későbbi bűncselekmény megvalósításához. Bár mindkét bűncselekménytípusnál a megelőzés a kulcsszó, ami csak kockázatelemzés mellett lehet hatékony, más-más kockázati tényezőket és változókat kell figyelembe venni az elemzés során a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben is.

Az igazán hatékony fellépést azonban hátráltja a tény, hogy EU-s szinten nem áll rendelkezésre megfelelő statisztikai bázis, továbbá a bűnmegelőzés koncepciója is országonként különböző. A LSZ életbe lépésével is a szerző szerint a megelőzés (kockázatelemzés) helyett inkább a biztonságra (annak ígéretére) kerül a hangsúly, ami a kockázat alapú megközelítés érvényességét veszélyezteti. Alapvető problémát jelent továbbá a hatékony bűnmegelőzés / biztonság és az egyéni szabadságjogok közötti megfelelő arány megtalálása is.

A második tanulmány a közigazgatás és a magánszféra közötti újszerű feladatmegosztást és annak következményeit elemzi a bűnüldözés pénzmosás elleni területén. A brit és svéd példákon keresztül láthatóvá válik, hogy mennyire komplikált feladat a megfelelő jogi környezet kidolgozása egy olyan sokszereplős és nemzetközi környezetben, mint amilyen az EU.

Amellett, hogy kérdéses az, mennyire lehet privát szereplőket felügyeleti szerepbe kényszeríteni, ezáltal őket a bűnüldözés mechanizmusának központi részévé tenni a megfelelő demokratikus kontroll biztosítása nélkül, további gondolkodásra ad okot a tény, hogy a felmérések szerint a banki felügyelet jogszabálynak megfelelő kiépítése magas költségekkel jár és a kívánt eredményeket sem tudja teljes biztonsággal garantálni. Ez problematikus, hiszen az elszámoltathatóság hiányára éppen a hatékony működés lehetne a leghatásosabb ellenérv.

Mindezek ellenére a privát szektor önkéntes jogkövetési hajlandósága azt mutatja, hogy a bankok és könyvelő cégek mindenképpen partnerek a bűnüldöző hatóságokkal való együttműködésre. Kiváltképpen, mivel ezzel megbízhatóságukat és tisztaságukat hangsúlyozzák egy olyan szektorban, ahol a presztízs nagyon is alapvető és számszerű haszonra váltható előnyt jelent.

5. Christina Eckes: The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?

Bár az EU tagállamai egyetértenek a terrorizmus elleni harc szükségességében, eltérő módon és nemzeti kereteken belül képzelik el annak lefolytatását. Ezért az EU terrorizmus elleni fellépésének legfőbb akadálya a műveleti hatáskörök és kapacitások hiánya. Kérdés, hogy a

területen végbement minimális integráció mellett célszerű-e közös többszöröst keresni a nemzeti szintű megoldások mellett és helyett.

A 2003-as Európai Biztonsági Stratégia a terrorizmust az EU-t leginkább fenyegető öt jelenség között említi. A 2002-es EEP, majd a 2004-es Hágai- és a 2009-es Stockholmi Program is kiemelten kezeli a terrorizmus elleni harcot. Mégis, a politikai elköteleződést és az EU-s szabályok megalkotását nem követi a terület mélyebb integrációja. A tagállamok számára fontosabb a titkos adatszolgáltatás és ehhez hasonló érzékeny területek nemzeti ellenőrzés alatt tartása, mint hatékony központi rendszerek és intézmények kiépítése (SitCen, IntCen, Europol rendelkezik minimális hatáskörökkel).

Az egyetlen részterület, ahol EU szintű szabályalkotás folyik, a személyek elleni szankciók, ahol az EU más nemzetközi szereplőktől (ENSZ) elkülönült, önálló rendszert hozott létre. Ennek is köszönhető, hogy az Európai Bíróság (EiB) egyre többet foglalkozik terrorizmussal kapcsolatos ügyekkel. Azonban az Unió rendszer működésének hatékonyságát döntően befolyásolja a tagállamok és az EU-s szint közötti hatásköri megosztásból adódó, az EU-ra jellemző komplikációk.

A Bíróság például a szankciók ellen kifogással élő személyek esetében az ügy érdemével nem tud foglalkozni, hiszen a tagállami hatóságok (akik a rendelkezésükre álló információ alapján javasolják az adott személy felvételét a szankciós listára), nem bíznak meg annyira az EiB-ben, hogy a listázás megalapozottságára vonatkozó adatokat részére szolgáltatassák. Így az EiB nem tud döntést hozni alapjogi kérdésekben. Az a helyzet áll tehát elő, hogy az alapjogi ügyekben egyre aktívabb és magát előtérbe helyező EU (különösen az Európai emberi jogi Egyezményhez csatlakozás közben, az Alapjogi Charta szerződési szintre emelése után) és annak bírósága nem tud állást foglalni alapvető szabadságjogok korlátozásának kérdésében.

Bár a LSZ igyekszik néhány korábban fennálló anomáliát rendezni (a terrorizmus elleni harc külső és belső aspektusainak külön pillérben szabályozása megszűnik a harmadik pillér integrációjával), továbbra is korlátozott az EU fellépése. Nehéz a megfelelő arányokat megtalálni a nemzeti hatóságok közötti együttműködés és a szükséges mélységű harmonizáció között egy olyan helyzetben, ahol a tagállamok elkeseredetten védik saját hatásköreiket és ahol nehéz közös nevezőre jutni az eltérő tagállami érzékenység és eltérő terrorizmus-koncepciók miatt. Ezért egy minden részletében Unió szintű, integrált terrorizmus-ellenes megközelítés egyelőre nem tűnik realitásnak.

6. Massimo Fischera: Organised crime: developments and challenges for an enlarged European Union

A szervezett bűnözés olyan speciális formája a bűnelkövetésnek, amely a történelem kezdete óta jelen van. Nem tisztán jogi, hanem társadalmi és gazdasági probléma, ezért az ellene való küzdelem integrált megközelítést igényel.

Az európai büntetőjogi együttműködés megteremtésének egyik legfontosabb mozgatórugója a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb harc volt. A határok megnyitása a bűnözői szervezetek számára is egységes piacot nyitott. A határon átnyúló tevékenységekkel szemben egységes, koherens fellépés jelenthet megoldást. Az európai szintű fellépést azonban megnehezíti, hogy a különböző tagállamok eltérő tapasztalatokkal rendelkeznek ezen a téren és ebből eredően a szervezett bűnözésre eltérő módon tekintenek. Ezen kívül a nemzeti eljárásjogok eltérő garanciális elemeket tartalmaznak, valamint egyes fontos kérdésekben, mint például a jogi személyek büntetőjogi felelőssége, nincsen egységes európai gyakorlat. Így körülményes a szervezett bűnözésnek olyan európai törvényi definícióját megalkotni, amelyik figyelembe venné az eltérő tagállami értelmezésen túl a jelenkori trendeket is. A szigorú hierarchiával rendelkező maffia-típusú, „bűnügyi vállalkozás” képtől egyre inkább az *ad hoc*

együttműködésen alapuló, egymáshoz lazán kötődő csoportokra helyeződik át a hangsúly. Mindezek a sajátosságok nem tükröződnek a jelenlegi szabályozásban.⁶

A bűnüldöző szervek munkája éppen a téma speciális jellegénél fogva jól átgondolt, Uniós szinten egységes, a mindennapitól eltérő szabályokat igényelne, különösen a tanúvédelem, a nyomozati jogosítványok vagy a bizonyítékok gyűjtése terén. Sok országban éppen ezért külön a szervezett bűnözés ellen fellépő intézményeket hoznak létre. Kiemelten fontos az alapjogi védelem, amire általában a kellőnél kevesebb figyelem jut ezen a területen. Bár több területen, így például a tanúvédelemben, születtek ajánlások egységes minimum szabályok bevezetésére, ezek megalkotására eddig nem volt meg a megfelelő politikai akarat. Bár mind az Europol, mind az Eurojust koordinációs feladatait bővítették a kormányok, a procedurális jogok területén az EU-s szabályozás embrionális állapotban van.

A határokon átnyúló bűnözési formák terjedése miatt a szervezett bűnözés elleni harc a bővítés előtt álló (Nyugat-Balkán) vagy csak egyébként szomszédos államokkal (Ukrajna, Oroszország) való kétoldalú kapcsolatok fontos témájává vált. A bűnözői csoportok elleni összehangolt harc mellett legalább ennyire fontos a megelőzés a korrupció csökkentésén, a megfelelő igazgatási sztenderdek (*goodgovernance*) bevezetésén keresztül.

Az EU szervezett bűnözés elleni politikája és fellépése tehát a volt harmadik pillérre jellemző gyerekbetegségek tüneteit mutatja: a tagállamok féltve óvják szuverenitásukat. De még ha a politikai szinten megegyezés is születik az együttműködés fontosságáról, a tagállami intézmények szintjén hiányzik az a kölcsönös bizalom, ami az együttműködést hatékonyá tehetné. A szabályozás így töredezett, az egységesnek szánt szabályok nemzeti implementációja során pedig további különbségek képződnek. A területen a Lisszaboni Szerződés újításaitól azt remélik, hogy néhány eddig nehezen kezelhető problémára megoldást jelenthetnek.

7. Theodore Konstadinides: The Europeanisation of extradition: how many light years away to mutual confidence?

Az Európai Elfogatóparancs (EEP) életbe lépésével az EU tagállamai között megszűnt a kiadatás hosszas és átpolitizált procedúrája, helyét az átadás vette át. Bár sokak szerint az EEP az Unió bűnügyi együttműködésének máig legsikeresebb intézménye, kritikából nincsen hiány.

A 2001. szeptember 11-i terrortámadások és az azt követő európai támadások az Unió kormányait lépéskényszerbe hozták. Ennek a különös politikai miliónek a terméke az Európai Elfogatóparancs is.⁷ Az EEP az első, a kölcsönös elismerés elvére épülő volt harmadik pilléres jogi eszköz, amelyik a tagállami hatóságok közötti bizalomra épít. A kettős büntethetőség tilalmának bevezetésével, a *ne bis in idem* (kétszeres értékelés tilalma) alapelv elfogadtatásával, vagy a saját állampolgár átadásával fontos tabukat döntött le a nemzetek közötti büntetőjogi együttműködés terén, bűncselekmények meghatározott körére nézve.

A jogalkotó azonban talán nem mérte föl teljesen, hogy önmagában az előremutató szabályok az EEP-ben nem elegendőek ahhoz, hogy egy csapásra felszámolják a nemzeti tradíciókban gyökerező hitet, megteremtsék a nélkülözhetetlen kölcsönös bizalmat. Politikai üzenetként is felfogható, hogy a négy tagállamból, ahol az EEP-t nemzeti jogba átültető jogszabályt alkotmánybíróság előtt támadták meg, egyedül Csehországban nem nyilvánította a bíróság az alkotmánnyal ellentétesnek.⁸

A jogközelítés továbbvitele, a kettős büntethetőség alól kivételt jelentő bűncselekmények Uniós szintű definíciója, a büntetőjogi alapfogalmak pontos és világos rendezése és az egyénnek nyújtott szabadságjogok és eljárás garanciák egységesítése az a minimum, amit előfeltételként biztosítani kellett volna ahhoz, hogy a kölcsönös elismerés elve a valóságban működni tudjon. A fent említett biztosítékok nélkül kölcsönös bizalmat feltételezni nem lehet

egy olyan területen, ahol a nemzeti tradíciók nagyon erősek. A szupra-nacionális büntetőjog korlátja, hogy az EU mindössze a hatékony, elrettentésre alkalmas és arányos szabályok megalkotására kötelezheti a tagállamokat és nem helyettesítheti őket ezek megalkotásában. Az így elkerülhetetlenül kialakuló különbségek pedig aláássák azt a bizalmat, ami a kölcsönös elismerés elvén nyugvó rendszer működésének elengedhetetlen kelléke.

8. Cian C. Murphy: The European Evidence Warrant: mutual recognition and mutual distrust?

Az Európai bizonyításvételi parancs⁹(EBP) az EEP-re és a kölcsönös elismerés elvére építve járul hozzá az európai büntetőpolitika egységesítéséhez. Az EBP példáján keresztül világossá válik, hogy a bűnüldöző hatóságok közötti kölcsönös bizalom megléte alapfeltétele az EU-s szintű büntetőjog kialakulásának.

Az egységes belső piac kialakításának egyik legfontosabb eleme a kölcsönös elismerés elve. Ezen felbuzdulva az elv alkalmazásának az európai büntetőjogi együttműködésben is fontos szerepet szántak, amikor a 90-es évek végén felmerült az igény a büntetőjogi együttműködés fokozására. A leggyakrabban hangoztatott két fő ellenérv, hogy 1) a büntetőjog minőségileg teljesen más, mint a belső piac, hiszen egyéni szabadságjogok korlátozásáról van szó, ami a tradicionális állami szerepek egyik legfontosabbika; továbbá 2) a belső piac területén a már harmonizált szabályok segítették elő leginkább a kölcsönös elismerés sikerét. Mindezek ellenére az EEP elfogadásával a kölcsönös elismerés utat tört magának az SZBJT területén is.

Az EBP elfogadása jóval több időt vett igénybe, mint az EEP. Mintha a tagállamok az EEP elfogadása után szembesültek volna azzal, hogy túl messzire mentek. Az EBP az elfogatóparancshoz képest kevésbé ambiciózus és bonyolultabb jogi dokumentum, több diszkréciót enged a tagállamoknak. Például a kettős büntethetőség tiltása az EBP-ben korántsem annyira egyértelmű, mint az EEP esetén. Az EBP azon a felismerésen nyugszik, hogy a kölcsönös bizalom úgy építhető a leghatékonyabban, ha a tagállamok megkapják a megfelelő biztosítékokat, hogy az eljárásjogi és alapjogi garanciák nem sérülnek.

Az alapjogok szintjén az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) minimum biztosítékokat kínál, azonban, mint az EEP-t implementáló jogszabályt megsemmisítő német alkotmánybírósági ítéletből is kiderült, az EJEE tagságönmagában nem elég alapjogvédelmi garancia a legtöbb tagállam számára. Az európai törvényhozásnak tehát vagy harmonizálnia kell vagy az EJEE-nél magasabb minimum szttenderdeket lefektetnie.

A LSZ rendelkezései és a Stockholm Program politikai ambíciója, ha tagállami akarattal párosul, akkor jelentős előrelépést jelenthet a bűnügyi együttműködés területén. Persze csak ha a tagállami bűnüldöző és igazságszolgáltató szervek is úgy akarják.

9. Alicia Hinarejos: Law and order and internal security provisions in the Area of Freedom, Security and Justice: before and after Lisbon

A tagállamok a Lisszaboni Szerződésben is megerősítik a közrend és közbiztonság fenntartására hozott intézkedések kivételét. A terület Európai Bírósági kontroll alóli felmentése, jóllehet fájó pont a szerzőnek, nem szolgálhat alapul arra, hogy a tagállami bíróságok ellenőrző szerepébe vetett hit megrendüljön.

A közrend és a közbiztonság fenntartása a szuverén államiság elemi feladatai. Nem meglepő, hogy a tagállamok ellenállása az EU behatolása ellen ezen a területen és az SZBJT kapcsolódó területein volt a legnagyobb. Mégis, a Maastrichti, majd az azt követő Amszterdami Szerződésen keresztül az Uniós intézmények térnyerése folyamatos volt a harmadik pillérben. Ez a folyamat a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével és a harmadik pillér közösségiesítésével teljesedett ki.

Hinarejos tanulmánya szerint a közrend és közbiztonság fenntartása kategorikus kivételt képez az Unió hatáskörök alól. A nemzeti térfél határjelző kövei ezek, nem pedig olyan egyszerű derogációk, amelyek idővel lebontásra kerülnek és az Unió jog részévé válhatnak. Ez az értelmezési lehetőség a Lisszaboni Szerződésben is tovább él. Sőt, az EUMSZ 276. cikke a Bíróság kontrolljának is gátat szab a közrend fenntartására és a közbiztonság megőrzésére tett állami intézkedésekkel szemben. Hinarejos erre, mint az Európai Bíróság kontrolljának felesleges korlátozására tekint, ami a későbbiekben félreértések forrása lehet és korlátlan diszkrécióval ruházza fel az egyes tagállamokat.

Bár még a korlátlan diszkréció sem jelenthet alapvető gondot egy olyan államközösségben, ahol az emberi jogi normák a közösség minden tagja számára alapvető értéknek minősülnek, amelyek betartására minden tag alkotmányi szinten kötelezi el magát. Mégis, az lehet az érzésünk, hogy a LSZ fontos lehetőséget szalasztott el a közrend és közbiztonság kivételének szigorú fenntartásával.

Mindazonáltal, a LSZ-ről általánosságban elmondható, hogy a bírói kontrollt jelentősen kiterjeszti az SZBJT területén, ami üdvözlendő. Hinarejos azonban a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében tett tagállami intézkedéseket is a Bíróság radarernyőjén szeretné látni. Tagadhatatlan, hogy a jelenlegi szabályozás biankó csekket nyom a tagállamok kezébe ezen a területen. Azonban nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a tagállami bíróságok független szervként továbbra is a tagállami rendészeti hatóságok legfőbb ellenőrzői maradnak.

10. Ramses A. Wessel, Luisa Marin, Claudio Matera: The external dimension of the EU's Area of Freedom Security and Justice

Az SZBJT külügyi vetülete a teljesen szubszidiárius jellegéből mára az SZBJT egyik legfontosabb területévé nőtte ki magát. A LSZ szabályozása összességében egyszerűsíti a területre vonatkozó rendelkezéseket. Az SZBJT azonban továbbra is érzékeny és összetett terület, ahol a külkapcsolatok terén is komoly kihívásokkal kell szembenézni a jövőben.

Az SZBJT sajátosságai (nem egységes területek összessége; érzékeny, az állami szuverenitás mélyéig hatoló területek szabályozása; nem közös politika, hanem „társág”) részben magyarázatot adnak arra, miért limitáltak a területen az EU hatáskörei. Az EU kompetenciája csak a határokon átnyúló jelenségekre vonatkozik, valamint kimarad az általa ellátható funkciók közül a rendfenntartás.

Az SZBJT végrehajtásában feltűnő a más politikákkal való fokozott kölcsönhatás; különösen igaz ez a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP), a közös kereskedelempolitikára, vagy a fejlesztéspolitikára. Ezért a különböző politikák és az SZBJT közötti elhatárolás nehézséget okoz. Ezen kívül azonban az SZBJT területén a tagállamokkal való hatásköri vita, az EU-n belül az intézmények közötti feladatelosztás, valamint a területen tevékeny más nemzetközi szervezetek (ENSZ, ET) és az EU pontos szerepének elhatárolása együttesen oda vezetnek, hogy az SZBJT határait nehéz egyértelműen megrajzolni.

Az SZBJT külső vetülete hagyományosan kiegészítő jelleggel a közös külpolitika vagy más politikák céljainak elérésére, esetleg az EU belbiztonsági céljainak elérésére szolgált. Az 1999-es Tamperei Programban jelent meg először az SZBJT önálló külső dimenziója, ami a 2001.09.11-i események hatására komoly lökést kapott. A terrortámadásokkal világossá vált, hogy a belső biztonság megteremtése az addiginál fokozottabb EU-n kívüli fellépést kíván. Akár a terrorizmus elleni harc, akár a migráció, akár a szervezett bűnözés kerül szóba, mára az SZBJT belső vetülete elképzelhetetlen a külső dimenzió nélkül.

A LSZ révén az SZBJT-re vonatkozó hatásköri és eljárási szabályok egységesülnek. Ez a nemzetközi kapcsolatok terén jelentősen egyszerűbb szerkezetet eredményez, hiszen eltűnik a LSZ-t megelőző kettősség- Az LSZ előtt az SZBJT bizonyos területei az EU, míg más területei az EK hatáskörébe tartoztak és ezeket a területeket jellemzően nem lehetett egy

nemzetközi szerződésben szabályozni. Ezek az akadályok elhárulnak, ezen kívül pedig a Bíróság joghatóságának SZBJT-re való kiterjesztésével és az EP jogainak növelésével a jogbiztonság, az átláthatóság és a demokratikus kontroll egyaránt megnő.

A pozitív fejlemények mellett elmondható, hogy az SZBJT egy összetett és érzékeny terület marad. A közös politikákkal, különösen a KKBP-val való viszony tisztázásra szorul, különösen, hogy melyik szervezet irányítja majd az SZBJT külső vetületét. Amennyiben ez az újonnan létrehozott Európai Külügyi Szolgálat lesz, akkor a külpolitika integráns és koherens részévé válhat az SZBJT is. Amennyiben azonban a kormánykerék a Bizottság kezében marad, úgy feltehetőleg nagyobb konzisztencia áll majd fenn az SZBJT-n belül, a KKBP kárára. Az SZBJT előtt álló további kihívást jelent a biztonság és az alapjogok közötti kényes egyensúly fenntartása. Ez a külkapcsolatok területén különösen nehéz feladat, hiszen az EU-nak ezt a bizonyos egyensúlyt adott esetben más nemzetközi szervezetek vagy harmadik államok érdekeivel, felfogásával összehangoltan kell kialakítania.

¹ Ph.D hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Várnay Ernő

² Az 1957-es Római Szerződés nem tartalmaz büntetőjogi vonatkozású rendelkezéseket. Az akkori üzenet világos volt: az alapító államok nem kívánták szuverenitásukat a kellenél jobban korlátozni, a büntetőjog pedig egyértelműen kívül esett az együttműködés kívánt mezején.

³ Később, az amerikai politikatudománnyal foglalkozók közül Webb az 1980-as években, míg a Delors-Bizottság aktivizmusát látva mások is, pl. J. Tranholm-Mikkelsen, a neo-funkcionalista integrációs elmélet és a „spill-over” létezése mellett érveltek.

⁴ A neo-funkcionalizmushoz köthető *spill-over* elmélet legfőbb ellenzői azok voltak, akik a kormányközi együttműködést tekintették az európai integráció alapjának (innen ered közkeletű angol elnevezésük is: „*inter-governmentalists*”). Lásd: Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley CA: Berkeley University, Institute of International Studies, 1975); Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, Daedalus, Vol. 95, No. 3 (1966), pp. 862-915; Stanley Hoffmann, *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, Journal of Common Market Studies, Vol. 21, No. 1 (1982), pp.21-37; Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach*, Journal of Common Market Studies, Vol. 31, No. 4 (1993), pp. 473-524.

⁵ 1997: **OECD**, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions; 1997: **Európa Tanács**, Resolution 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption; 1999: Európa Tanács, a GERCO (Group of States Against Corruption) megalapítása; 2003: **ENSZ**, UNCAC (Convention Against Corruption) aláírása.

⁶ Az 1998-as közös fellépés sokat kritizált definícióját a 2008-as kerethatározat (2008/841/IB tanácsi kerethatározat a szervezett bűnözés elleni harcról) csalódást keltő módon nem sokban változtatta meg.

⁷ A tanács 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról.

⁸ Németországban, Lengyelországban és Cipruson azonban az Alkotmánybíróság kimondta az EEP-t átültető jogszabály alkotmányellenességét.

⁹ A tanács 2008/978/IB kerethatározata a büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításvételi parancsról.