Az Európai Unió börtönügyi politikája

Sokan hajlamosak arra, hogy a jelenlegi európai integrációval, az Európai Unióval azonosítsák a több évtizedes múltra visszatekintő *„egységes/közös Európa"* koncepciót, holott az európai államok egységének ideája jóval korábban gyökeret vert már az európai közgondolkodásban. A különböző idealisztikus elképzelések után, - amelyek már évszázadokkal korábban is jelentkeztek, - az európai egység intézményesített megvalósítására a 20. század első felében több terv is készült. A II. világháború pusztításaira, és az azokból levont tanulságokra volt azonban szükség ahhoz, hogy sokan megértsék: a laza, kormányközi alapon szerveződő együttműködések - még ha nemzetközi szervezetek formáját öltötték is, mint amilyen, pl. a két világháború közti időszakban a Népszövetség volt - nem nyújtottak kellő biztosítékot az európai államok kiegyensúlyozott, békés egymás mellett éléséhez és fejlődéséhez. A Népszövetség kudarca – sok egyéb hatása mellett – arra is rámutatott, hogy szupranacionális ellenőrzés nélkül működő, pusztán a hagyományos kormányközi kapcsolatokra épült nemzetközi szervezetben, a tagállamok nem feltétlenül láttak elegendő garanciát az együttműködés fenntartására, mert ha akár egyikük is úgy gondolta, hogy nemzeti érdekeit az együttműködés felbontása, esetleg egy fegyveres konfliktus kirobbantása jobban szolgálta, akkor ezt a lépést meg is tette. Ennek az államok által évszázadokon át követett politikai gondolkodásmódnak a II. világháború kapcsán történt felismerése teremtette meg a reális alapot arra, hogy az 1945-öt követő években már nem az integráció szükségességén, hanem annak megvalósítási lehetőségein vitatkoztak Nyugat-Európa reálpolitikusai. A fő kérdés az volt, hogy politikai, katonai, vagy gazdasági célú integrációra van-e szükség.

A különböző egységgondolatok középpontjában egy közös intézményrendszeren alapuló egységes, föderalisztikus Európa állt. A különböző tervek hol nyíltan, hol burkoltan, de magukba foglalták az európai intézményrendszer nemzetek feletti alapon történő megszervezését. Az európai országok kormányainak többsége ekkor még nem kívánt ebbe - az állami szuverenitást nagymértékben korlátozó - irányba határozottan elmozdulni, hanem a nemzetállami politizálás tradícióinak jobban megfelelő, lazább, elsősorban kormányközi együttműködés mellett foglalt állást. Ebben a politikai hangulatban került sor 1949. március 5-én az ***Európa Tanács*** létrehozására, amelyet azonban, sem hatásköre, sem működése és tevékenysége alapján nem lehetett integrációs szervezetnek tekinteni. Sokkal inkább hagyományos értelemben vett, kormányközi alapon működő, regionális nemzetközi szervezetnek, amely tevékenységét az általános nemzetközi jog keretei között és annak szabályai alapján végezte. Fő szervei a Miniszteri Bizott-

ság, a Parlamenti Közgyűlés valamint a főtitkár által vezetett Titkárság. Fontos szerepet lát el, továbbá az emberi jogi egyezmény biztosítására szolgáló Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint számos olyan bizottság, amelyek az ET keretében aláírt nemzetközi kötelezettség vállalások végrehajtását hivatottak ellenőrizni (pl.: a Kínzás és Embertelen Bánásmód Elleni Bizottság).

A szupranacionális intézményekre épülő, a föderális Európa gondolatát zászlajukra tűző mozgalmak kezdetben úgy képzelték, hogy a politikai integráció (értsd: politikai unió) adhatja meg a megfelelő impulzust az egyesülési folyamat kiterjedéséhez. Álláspontjukat a szimbolikus jellegű Európa Tanács megalakítása után azonban kezdték átértékelni. Egyre ésszerűbbnek tűnt egy funkcionalista terv, mely szerint az európai integrációt a gazdasági együttműködés irányából célszerű megkezdeni. Az elképzelés szerint az állami tevékenységeket két részre kellene bontani: politikai és nem-politikai természetű állami tevékenységekre, mely utóbbin a gazdaság értendő. Szintén a terv szerint az európai államok hagyományosan erős, nemzetállami beidegződéseit tiszteletben tartják. A funkcionalista vélemény szerint: a nemzetek feletti szervek igazgatása, a nemzetek feletti jogalkotás hatálya alá csak olyan területeket kell az integráció érdekében átengedni, amelynek következtében az állam politikai, önazonossága nem sérül, de az elkerülhetetlen érdekké vált gazdasági integrációt elő tudja segíteni. Az integráció végső stádiumának a gazdasági és pénzügyi uniót követő politikai uniónak a megvalósítását pedig a nagy valószínűség szerint fokozatosan mélyülő és bővülő gazdasági egymásrautaltság a távoli jövőben elhozza majd. Így került sor arra, hogy hat állam (Olaszország, Franciaország, Németország, Hollandia, Belgium és Luxemburg) 1951. április 18-án aláírta az Európai Szén-és Acélközösség alapító szerződését. A Montánunió intézményrendszerének kidolgozásakor a szupranacionális jegyek kerültek előtérbe. Mellőzve újból a diplomáciai történések és azok okainak részletes ismertetését, a folyamat következő lépéseként említést kell tenni az 1957. március 25-én Rómában aláírt szerződésekről (Római Szerződés), amelyekkel az előbbi hat állam létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget.

Az 1950-es évek nyugat-európai színpadán tehát két, egymástól karakterisztikusan eltérő célokat valló, a megvalósítás intézményeiben és jogi eszközeiben alapvetően különböző nemzetközi szervezetet találunk: az Európa Tanácsot és az Európai Közösségeket. Az ekkor nyilvánvaló és a kitűzött célokat legjobban tükröző minősítés szerint, az Európa Tanács a *'humán szféra'* (akkor még csak nyugat-európai szintű) kezelésére vállalkozott a kormányközi együttműködés eszközeivel, az általános nemzetközi jog szabályai szerint, a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jogok közismert viszonyán alapulva; míg az Európai Közösségek a *'gazdasági szféra'* (akkor még csak részlegesen nyugat-európai) szintű kezelésére vállalkoztak a tagállamok fölötti hatáskörökkel rendelkező intézmények és a „*sui generis*" jogrendszernek – az általános nemzetközi jogtól és a belső jogrendszerektől elkülönülő-

nek – minősülő közösségi jog révén, amely a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogszabályok elsőbbségét hirdeti a nemzeti jogrendszerek felett. Nem véletlen ezért, hogy ekkor még nincs szó a későbbi Európai Unió részét képező Közösségekben a bel-és igazságügy és ezért értelemszerűen a büntetőügy ill. ***büntetés-végrehajtás*** közösségi szintre emeléséről. A Közösségeket alapító szerződésekben a tagállamok ezt a tárgykört nem engedték ki a nemzeti hatáskörből, sőt fel sem merült annak igénye, hogy közösségi szinten szülessenek meg olyan büntetőjoggal ill. eljárásjoggal kapcsolatos jogszabályok, amelyek adott esetben alkalmazási elsőbbséget élveznének az ugyanarra a tényállásra vonatkozó nemzeti jogszabállyal szemben. Elképzelhetetlen volt abban az időben, hogy egy közösségi tagállam büntetőbírája kénytelen legyen figyelemmel kísérni a Közösségek jogalkotását.

A büntetőügy, mint olyan, a vele kapcsolatos jogalkotás klasszikusan és hagyományosan az állami integritás, önazonosság, szuverenitás szerves része, ezért az integráció fokozatainak ismeretében csak az elméletileg levezethető végső fázis, vagyis a politikai unió velejárójaként kerülhetne ki teljes egészében az állami hatáskörből. A kormányzat és általában véve a törvényhozás közösségi szintre való emelése, az az állapot, amelyben egy tagállam már nem egyedül, hanem más tagállamokkal együtt dönt és alkot jogot – minden egyes jogalkotási tárgykörben –, igen távoli, majdhogynem illuzórikus jelenségnek tűnik. Az egyes nemzeti büntetőügyi jogalkotásoknak azonban lehetnek közös vonásaik, alapelveik, talán éppen a mindegyik tagállam által vállalt Európa Tanács-i vonatkozó egyezmények révén, vagy éppen azért, mert a Közösségeken belül elindult közös piac és a kilencvenes évekre megvalósult gazdasági és pénzügyi unió olyan életviszonyokat teremtett, amelyekre a tagállamoknak közösen kell megoldásokat találniuk – ha szükséges – akár büntetőjogi szabályokat is.

Visszatérve az 50-es években beindult gazdasági integrációra: az európai népek uniója, mint kívánatos cél a Római Szerződés preambulumában is helyet kapott. A Közösségek unióvá alakításának politikai realitása azonban hosszú évtizedeken keresztül nem volt meg, a hetvenes éveket a szkepticizmus jellemezte. Ezt váltotta fel a nyolcvanas évek közepén az integráció mélyítését szorgalmazó politikai hangulat, amely reális alapot szolgáltatott a Közösségek továbbfejlesztéséhez a gazdasági és politikai unió irányába. Ahhoz azonban, hogy egy létrehozandó Európai Unió érdekében milyen irányban kell szorosabbá tenni az integrációt, míg a gazdasági kérdések tekintetében nem volt nehéz meghatározni, a politikai együttműködés területén azonban már jóval bonyolultabb volt közös álláspontra jutni. A fordulópontot, a lökést végül a közép-kelet-európai politikai változások – különösen a német egység kérdése – hozták meg. Az erre a célra létrehozott kormányközi konferencián a tagállamok végül megfogalmazták az Európai Unióról szóló Szerződést, melyet 1992. február 7-én Maastrichtban alá is írtak. A politikai integráció szorosabbra fűzése érdekében közös kül - és biztonságpolitika felállítása mellett döntöttek, valamint a ***bel- és igazságügy területén is közös célokat*** fogalmaztak meg.

Bevezették az uniós állampolgárságot, és a szabad munkaerő áramlást, szélesebben értelmezve – az unió minden polgárát beleértve – előreléptek a személyek szabad mozgásának teljes körű biztosítása irányában is. Nem tartozik szorosan a tárgyhoz, de feltétlen említést érdemel az a tény, hogy az EU nem lépett a három, korábban létrehozott Közösség helyébe, mivel egyrészt nem szüntette meg azokat, másrészt az EU nem kapott önálló jogalanyiságot, és ezzel együtt nem kapott olyan, közvetlen hatályú jogalkotási hatáskört, mint amilyennel a gazdasági integrációt továbbra is megtestesítő Közösségek viszont permanens módon rendelkeztek. Maastricht óta azonban az európai integráció összefoglaló elnevezéseként az Európai Unió fogalmát szokás használni. Első pillérként az addig működő, nemzetek feletti Európai Közösségeket, míg a második és a harmadik pillérként két új tevékenységi területet: a kormányközi alapon szerveződő kül- és biztonságpolitikát, valamint a bel- és igazságügyi együttműködést határozták meg. Maastricht után sokan úgy érezték, hogy az Európai Közösségekből a föderalisztikus jegyeket felmutató Európai Unióvá fejlődő szervezet számos tekintetben elégtelenül működik. Ezen felül az eredetileg hat államból álló szervezetek erre az időre már 12 tagúra bővültek, így viszonylag gyorsan sor került egy újabb módosításra. Az erről szóló szerződést az immár 15 tagállam Amszterdami Szerződés néven 1997. október 2-án alá is írta. Az intézményi átalakítás területén elkönyvelt kudarc mellett azonban az ASZ számos előrelépést is hozott. Változtatásokat eszközölt a második pillérben, és igen jelentős előrehaladást ért el a bel-és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzésében, mely szerint a tagállamok a szabadság, a biztonság és az igazságosság/jog- térségét kívánták megvalósítani (lbj. ASZ 29. cikk.).

Az utóbbi évek politikai szóhasználata előszeretettel, a szakmai szóhasználatok pedig alkalmanként hivatkoznak az ún. *„európai normákra"*. Az ilyen *„európai normák"* legtöbbször nem konkrét jogforrások – hiszen a jogi dogmatikából kiindulva ilyen kategória nem létezik – hanem akár több, különböző szintű forrásból táplálkozó, általában elvi jelentőségű szabályok, melyek kiindulópontja lehet egy európai keretek között megszületett egyezmény, akár az Európa Tanács égisze alatt, akár az Európai Közösségek, akár az Európai Unió, akár az EBESZ hatókörében, akár olyan alapelvek, amelyek a legtöbb európai jogállam alkotmányaiban közösek; de lehetnek jogi kötőerő nélküli ajánlások, állásfoglalások, vagy kialakult bírói gyakorlat – különös tekintettel az Európai Közösségek Bíróságára – következményei. A lehetőségekhez tartozik az is, ha egy ún. *„európai norma"* többet vár el egy nemzeti jogrendszer aktuális rendjétől, vagy éppen egy alacsonyabb európai színvonalat jelöl szemben egy az adott kérdésben fejlettebb, jogi szabályozást ismerő állam normájánál, így ez utóbbi esetben egy jóhiszeműségtől vezérelt jogalkalmazói/jogkövetői keretben nem fordulhat elő, hogy bárki is pl. egy kedvezőbb, emberbarátibb, előnyösebb jogszabályhelyet egy gyengébb minőségű *„európai normára"* való hivatkozással kifogásoljon, akár hatályon kívül helyezzen, vagy valamilyen más módon visszaéljen vele. A harmadik évezred küszöbén, amikor

Európában az európai államok közösségének nagyobb része minden eddiginél közelebb áll ahhoz, hogy egy többé-kevésbé hasonló, bizonyos tárgykörökben már egységes jogrend alapján létezzen, joggal merül fel az európai büntetőjog gondolata is.

Az európai környezetben, ebben az összefüggésben *elsőként* az Európai Közösségek jogrendszerét, a közösségi jogot és annak a nemzeti jogrendszerekkel való kapcsolatát kell szemügyre vennünk. A legtöbb vélemény szerint az EKk-nek nincs meg a büntetőtörvény-ill. üggyel kapcsolatos jogalkotásra szóló felhatalmazása. A Közösségen belüli jogalkotásra érvényes általános szabály ugyanis az ún. korlátozott hatáskör elve, amely szerint a jogalkotási hatáskörrel felruházott közösségi szervek – a kezdeményező Európai Bizottság, a legfőbb jogalkotó Európai Unió Tanácsa (Miniszterek Tanácsa), illetve az MSZ óta társ-jogalkotóvá előlépett Európai Parlament –, csak olyan kérdésben alkothatnak másodlagos közösségi jogot, amelyhez a rendelet esetében a tagállamokon belül közvetlen szándék járul. Ennek értelmében a tagállamokon és azok hatóságain túl még a természetes és jogi személyek is közvetlenül kötelezettekké válnak. Ez a közösségi jogforrás lerontja az ugyanarra a tárgykörre vonatkozó nemzeti szabályt – amelyet az RSZ kifejezetten előír –, ha a tagállamok az RSZ mindenkori szövegében nem utalják – a mi esetünkben a büntetőügyet – a nemzeti jogalkotási hatáskörből a közösségi jogalkotási hatáskörbe, amikor is tilos szekunder közösségi jogot alkotni. Tekintettel azonban arra, hogy a RSZ keretjellegű szerződés, és ennek megfelelően nagyon sok területen a Közösségek intézményeire bízza a jogalkotó tevékenységet, gyakran előfordul, hogy az RSZ kiterjesztő értelmezésére hivatkozva – gyakran az Európai Bíróság előzetes tanácsadó véleménye nyomán – sor kerülhet közösségi jogalkotásra. Bizonyos kérdésekben a Közösségek jogalkotó szervei csupán az elérendő célt határozzák meg, amely kötelező a tagállamok számára, a módszer és eszköz megválasztását azonban a nemzeti hatóságokra bízzák. A közösségi jogalkotás eredményeként megszülető jogszabály nemzetek feletti jellegű, bizonyos feltételek mellett fennálló közvetlen hatályáról az egyébként a közösségi jog értelmezésével és érvényességének megállapításával, valamint a tagállami végrehajtás ellenőrzésével megbízott Európai Bíróság dönt. Ha lenne közösségi szintű büntetőjogalkotás, kellene lennie egy – nemzeti büntetőbíróságok feletti – olyan bíróságnak, amelynek kötelező büntető-joghatóságot lehetne adni. Nem véletlen, hogy a tagállamok nem igazán óhajtanak lemondani saját nemzeti büntetőjogukról az Európai Unió első pillérének, az Európai Közösségeknek a keretein belül.

Más a helyzet azonban a harmadik pillérnél. A határok és a határellenőrzés nélküli egységes belső piac kialakításának igénye, valamint a tagállamok belső biztonságát egyre jobban veszélyeztető illegális migráció, szervezett bűnözés, terrorizmus terjedése azonban azt is megkövetelte, hogy a tagállamok bel-és igazságügyi tevékenységüket egyeztessék egymással és a koordináció magasabb szintjét alakítsák ki. Mivel azonban ez a terület mélyen érinti a tagállamok nemzeti szuverenitását, ezért – a máso-

dik pillérhez hasonlóan – nem kívánták a közösségi intézmények hatáskörébe utalni, hanem meghagyták saját fennhatóságuk alatt és csak kormányközi együttműködést határoztak el. Ennek eredményeként jött létre az ún. bel- és igazságügyi együttműködés, függetlenül az első pilléres közösségi ügyektől. Az ebből fakadó bel-és igazságügyi együttműködés legfőbb szerve a Tanács, ahol a tagállamok felelős miniszterei a harmadik pilléres kérdésekben konzultálnak és egyeztetnek, közös álláspontot alakítanak ki, nemzetközi egyezményeket fogadnak el, és közös intézkedéseket határozhatnak el. Mivel ez a tagállamok szuverenitásának legérzékenyebb területeit érinti, ezért a döntéseket a Tanácsban egyhangúan hozzák.

Az előkészítés során az ún. K4-es Bizottság nyújt segédkezet. A MSZ a Tanács mellett a több közösségi szervnek nem túl sok szerepet szán. Látható, hogy nem engedi túljutni a kormányközi szinten az előbb felsorolt tevékenységekben döntési jogot. A bel-és igazságügyi együttműködés témakörébe, de a közösségi jogalkotás alá esett a RSZ ex.100.c.cikke, mely szerint a Tanács, a Bizottság javaslata alapján a Parlamenttel konzultálva meghatározta azoknak a harmadiknak a államok körét, amelyek állampolgárai számára a belépés vízumköteles az EU tagállamaiba. Ez a közösségi szintű jogszabály minden tagállamot kötelez.

Az EU-ról szóló Szerződés Amszterdami Szerződés (ASZ) szerinti módosítása alapján a 29. cikk (ex K. 1. cikk) szövege szó szerinti idézést érdemel:

„Az Európai Közösségek hatásköreit nem érintve, az Unió célkitűzése, hogy a büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a tagállamok közös fellépéseinek kialakításával, valamint a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésével és az ellene való küzdelemmel a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségében az állampolgároknak magas szintű biztonságot nyújtson. (...)"

Az ASZ a bel-és igazságügyi kérdések nagy részét *„közösségiesíti"*, vagyis közösségi jogalkotás alá rendeli, ezzel öt éves átmeneti periódust adva a közösségi jogszabályok kialakítására. Ezek szerint: öt év alatt meg kell alkotni az egységes határellenőrzési és vízumkiadási eljárást, a harmadik országok állampolgárai számára a belépés és tartózkodás egységes feltételeit, valamint a menekültügy és a bevándorlási politika közösségi joganyagát. Az ASZ beemeli fentieken túl a schengeni egyezményt az ún. acquis communautaire-be. Látható, hogy a harmadik pillér már csak a rendőrségi és a büntetőjogi igazságügyi együttműködést foglalja magába. Újdonság e tekintetben: a bűnözés elleni küzdelem területén folytatott kooperáció, amely a jövőben hangsúlyosabb szerepet kap. A prioritások közé tartozik a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az ember- és gyermekkereskedelem, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a csalás és a korrupció elleni küzdelem. Új jogforrási rendet is bevezetett az ASZ a leszűkített harmadik pillérben. A tagállamok által elfogadott egyezményeken (pl. Europol) és a Tanács által kidolgozott közös álláspontokon kívül, kötelező erővel bíró, az első pillérből ismert irányelvekhez hasonló ún. keretjellegű határozatokat is hozhat a Tanács, amelyekre vonatkozóan előzetes értelmezési

jogosítvánnyal ruházza fel az Európai Bíróságot. Az ilyen harmadik pilléres, a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási területen megszülető keret határozatokban megjelölt célok kötelezőek lesznek minden tagállam számára, viszont a kitűzött cél elérésére szolgáló módszerek, eszközök megválasztása a nemzeti jogalkotó hatáskörében marad.

Az európai színterű munkamegosztásban a büntetőügyek terén – mint az a korábbiakban már kiderült – oroszlánrész jutott az Európa Tanácsnak. Ezen a ponton az általános nemzetközi jognak a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó rendelkezései az irányadók. Az Európa Tanács szervei, ad hoc bizottságai egy-egy, pl. büntetőjogi tárgyú nemzetközi szerződés szövegét elkészítik és az ET tagállamai elé, terjesztik aláírás végett. Néhány ritka esetet leszámítva – pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye – a tagállamok maguk döntik el, hogy vállalni kívánják-e a szóban forgó nemzetközi kötelezettségeket. Ilyenkor aláírják az adott szerződést, de a tagállamon belüli hatálybalépés feltétele a ratifikáció, a szerződés megerősítése. Ilyen esetben a szerződő államnak gondoskodnia kell arról – esetenként a közösen megállapított átmeneti idő igénybevételével –, hogy belső jogrendszerében ne legyenek a vállalt nemzetközi kötelezettséggel ellentétes jogszabályok, illetve, hogy sor kerüljön megfelelő tartalmú jogalkotásra.

Látható az Európai Közösségek, az Európai Unió harmadik pillére és az Európa Tanács keretében megszülető jogszabályok, valamint a nemzeti jogrendszerek általános viszonyából az a jelenség, amelynek alapján értelmezhető a 20.századvégi európai büntetőügyi általános *„helyzetkép”*: az Európai Közösségeknek nincs büntető hatalma, erről a tagállamok nem mondtak le, nem alkotnak sem büntető, anyagi, jogi, eljárásjogi, sem büntetés-végrehajtással kapcsolatos szupranacionális minőségű, az Európai Közösségek Bíróságának jogértelmezése alá tartozó közösségi jogot. Az Európai Unió elindult a tagállamok nemzeti büntetőjogi, büntető-igazságszolgáltatási szerveinek egységes elvek szerinti működtetése felé. Ennek eszközét azonban egyelőre még mindig az államközi egyezmények teszik ki. Az Európa Tanács keretében megszülető nemzetközi egyezményekben megfogalmazott kötelezettségek vállalása pedig pusztán az államok politikai jóindulatán múlik.

A tagállamok nemzeti büntetőjogaiban mutatkozó számos eltérés ellenére is meg lehet találni a közös alapokat. Ezek általában olyan humánus alapelvek, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadnak. Ilyenek: a visszaható hatály tilalma, a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine culpa et lege, a kínzásnak, az embertelen, megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek a tilalma, a letartóztatott, vagy az őrizetbe vett személy haladéktalanul bíróság elé állításának kötelezettsége, ügyének a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság előtti tisztességes, ésszerű időn belüli tárgyalásához való joga, az ártatlanság vélelme, a védelemhez való jog, továbbá a demokratikus jogállam egyéb olyan elvei, amelyeket a tagállamokban garantáltak és a jövőben is garantálniuk kell. A jogközelítésnél ezeknek az elveknek a sérthetetlenségére kell figyelni. Az Európa Tanács keretében az emberi jogi

egyezményből származó viták esetére ill. az egyezménnyel kapcsolatos jogorvoslat biztosítására a szerződő államok felállították az Emberi Jogok Európai Bíróságát, amelynek az eltelt évtizedekben igen tiszteletre méltó gyakorlata alakult ki. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió tagállamai kivétel nélkül tagjai az Európa Tanácsnak és az Emberi Jogok Európai Egyezményének is, hosszú ideig fel sem merült annak igénye, hogy az Uniónak, ill. annak idején még Közösségeknek, saját alapjogi/emberi jogi katalógust kellene elfogadnia. A nyolcvanas évek végén fellángolt vita következménye az lett, hogy a Maastrichti Szerződés F. 2. cikke alapján az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában figyelembe veheti az emberi jogi egyezményt, sőt a tagállamok alkotmányos hagyományaiból leszűrhető általános jogelveket is (pl.arányosság elve, mint jogállami garancia). Jogi kötelezettségként azonban nem került megfogalmazásra, ezért felmerült annak lehetősége, hogy az EU, mint nemzetközi szervezet csatlakozzon az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.

Arra nézve, hogy az EU vállalhat-e emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségeket – az EKSZ ex 235. cikke alapján –, be kellett kérni az Európai Bíróság (Luxemburg) tanácsadó véleményét, amelynek 1996-ben keletkezett állásponja szerint azonban az alapító szerződésekből hiányzik az erre vonatkozó felhatalmazás (szerinte nem lehet ilyen tág értelmezést alkalmazni). A háttérben nyilvánvalóan a luxemburgi bíróságnak az a nem kis aggodalma állt, amelynek az oka: ha az EU aláírná az emberi jogi egyezményt, ezzel a strasbourgi emberi jogi bíróságot rangban a luxemburgi bíróság (tehát az Európai Közösségek Bírósága) fölé emelné.

Ilyen természetű alá-fölérendeltséget a két nemzetközi bíróság között a tagállamok nem akarhatnak – vélte az Európai Bíróság. A másik szempont, hogy maga az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem képes minden olyan jogviszonyt átfogni, amelyek sajátosan a közösségi jog végrehajtása során keletkeznek, tehát mégis szükség van egy saját katalógusra. Több éves huzavona után 2000. szeptember utolsó napjaiban zárta le az Európai Parlament megbízásából az ugyanezen, év elején létrejött konvent annak a közösségi alapjogi chartának a megszövegezését, amelynek rendelkezései között büntetőjogi alapelvek megfogalmazására is sor került.

A büntetőügyekben való együttműködés különböző formái az EU tagállamok között főként azokon az egyezményeken alapulnak, amelyeket az Európa Tanács keretén belül kötöttek. A kiadatási és jogsegélyegyezményekről van szó.

1957. december 13-án írták alá Párizsban az Európai Kiadatási Egyezményt, 1975. október 15-én az ezt Kiegészítő Jegyzőkönyvet, majd 1978. március 17-én a második kiegészítő jegyzőkönyvet. Ez az egyezmény adja jelenleg Európán belül a kiadatási kapcsolatok keretét és a kétoldalú szerződések megszövegezésekor is figyelembe veszik a tartalmát.

A nemzetközi büntetőjogi együttműködés leggyakoribb formája az eljárási jogsegély, amely a büntetőeljárás során felmerülő igen sokfajta eljárási cselekmény elvégzésére irányulhat. Kezdetben viszonossági alapon zajlott az európai államok között, majd egyre több, kétoldalú

szerződésben. A minőségi változást az 1959. április 20-án létrejött, „*A kölcsönös bűnügyi jogsegélyről*" szóló európai egyezmény és későbbi kiegészítő jegyzőkönyve hozta meg.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés harmadik, legfiatalabb formája az elítélt személyekkel szemben kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtásának más állam részére történő átadása. Eltérően a kiadatástól és a bűnügyi jogsegélytől, ahol az együttműködés célja a büntető igazságszolgáltatás jobb működése, a büntetés-végrehajtás átadása az elítélt érdekeit helyezi előtérbe. Érthető és méltányolható követelése a külföldön elítélt személyeknek az, hogy a rájuk kiszabott, nemritkán többéves szabadságvesztés-büntetésüket hazájukban, anyanyelvi környezetben, családjukhoz közel tölthessék le. Így annak is nagyobb az esélye, hogy a büntetés letöltése után könnyebben illeszkednek be újra a társadalomba. Erre az igényre építve hozták létre az Európa Tanács tagállamai „*Az elítélt személyek átszállításáról*" szóló egyezményt (transzferegyezmény, 1983. március 21.), melynek érdekessége, hogy ún. nyitott egyezmény, vagyis az Európa Tanács tagállamain kívül bármely állam csatlakozhat hozzá.

Az Európa Tanács kapcsán feltétlenül említést kell tenni a terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezményről (1977. január 27.), valamint a bűncselekmények révén szerzett jövedelem tisztára mosásáról, felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról (pénzmosás elleni egyezmény – 1990. november 8.).

Még a Maastrichti Szerződés előtti időszakban, az ún. Európai Politikai Együttműködés idején születtek a mindenkori tagállamok között olyan megállapodások, amelyek természetüket tekintve államközi egyezmények, tehát nem a szupranacionális közösségi jogalkotás termékei, hanem hagyományos nemzetközi jogi szerződések. Ezek a szerződések zártak, azért, mert csak a mindenkori tagállamok lehetnek szerződő felek. Az ebben az összefüggésben az alább felsorolásra kerülő egyezmények sajátossága azonban, hogy – talán éppen az Európa Tanács égisze alatt létrejött azonos tárgyú megállapodások tapasztalataira tekintettel – mindegyik lehetővé teszi már a hatályba lépés előtt a benne foglaltak alkalmazását. A szóban forgó egyezmények:

– Az Európai Közösségek tagállamai között a kétszeres eljárás tilalma tárgyában létrejött egyezmény (1987. május 25.),

– Az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás az Európa Tanácsnak az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményének alkalmazásáról (1987. május 25.),

– Az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás a kiadatási kérelmek továbbítási módszereinek egyszerűsítéséről és modernizálásáról (1989. május 26.),

– Az Európai Közösségek tagállami közötti megállapodás a büntetőeljárások átadásáról (1990. november 6.),

– Az Európai Közösségek tagállamai közötti egyezmény a külföldi büntetőítéletek végrehajtásáról (1991. november 13.).

A Maastrichti Szerződés utáni időszaknak is van bűnügyi tárgyú, zárt szerződése az EU-tagállamok között. Ezek az alábbiak:

– Az Európai Unió tagállamai közötti kiadatási egyezmény (1996. szeptember 27.),

– Az Európai Unió tagállamai közötti egyezmény az egyszerűsített kiadatásról (1995. március 10.).

Az Európai Unióban elterjedt szóhasználat mögötti tartalmat ismerve valószínűleg túlzás lenne azt állítani, hogy az Európai Unióban létezik kifejezetten közös börtönpolitika. A büntetés-végrehajtás ugyanúgy mostohagyermeke volt az integrációnak, mint maga a büntetőügy. Az EU-tagállamok Európa Tanács-i tagságuk révén címzettjeivé váltak az ET 73/5. sz. határozatának, amely a fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó standard minimum irányelveit tartalmazza, továbbá ugyanúgy címzettjeivé váltak az ET Miniszteri Bizottsága R/87/3. sz. ajánlásának, mely az előző határozat újrafogalmazását tartalmazza és ajánlja tagállamainak figyelmébe. Az összefoglalóan „*Európai Börtönszabályoknak*" nevezett alapelvgyűjtemény és célok megfogalmazása nem maradt visszhang nélkül az Európai Unió szerveiben sem. Értelemszerűen az arra legérzékenyebb főszervet, az Európai Parlamentet késztette cselekvésre. Először 1996. január 18-án hozott határozatában elítélte az Európai Unió börtöneiben – értsd EU-tagállamok börtöneiben – uralkodó rossz fogva tartási körülményeket, több parlamenti képviselő (Aelvoet, Vandemeulebroucke) határozati indítványa látott napvilágot a fogvatartottak látogatási jogáról (B4-1022/97.), majd az Európai Parlament legutóbb 1999. tavaszán hozta meg erről szóló határozatát.

Bereczki Zsolt

Felhasznált irodalom

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet: *A nemzeti jogrendszerek illeszthetősége* (előadás),

Joseph Giordomaina—Anthony Vella: *Beyond 2000: perspectives, new horizons* (EPEA 1997. 30-32. O.),

Punishment and prison system in Great Britain (H. M. Prison Service kiadvány, az európai büntető szabályokról és ajánlásokról szóló fejezete).