

Dr. Kuti Csongor*

BÜNTETŐJOGI SZANKCIÓK AZ EU-BAN

Jelen írás az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK-Szerződés) alapján megfogalmazható büntetőjogi szankciók bevezetésének lehetőségét vizsgálja. Nem csupán egy elméleti kérdésről van szó, hiszen az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: Bíróság), a C-176/03 számú ügyben (Európai Bizottság v. Európai Unió Tanácsa),¹– melyet a szakirodalomban hamar „mérőkövnek” bélyegeztek – megállapította, megkövetelhető, hogy a tagállamok bizonyos magatartásokat bűncselekménnyé minősítsenek, az EU jogszabályok betartásának érdekében. Az említett döntés lehetséges következményeinek rövid elemzése egy olyan következtetés irányába mutat, mely szerint a Bíróság álláspontja támogatja a Bizottság önnön technokrata státusán túllépni szándékozó ambícióit, ugyanakkor kihangsúlyozván az EU föderális vonásait. Úgy tűnik, a Bizottság egy igen hatékony, ám kevésbé meghatározott eszközre tett szert, amelyet éppen ezért maximális elővigyázatossággal kellene alkalmaznia.

A Bíróság napirendjére került próbaper oka egy, a Bizottság által javasolt irányelvben kérésendő. A tervezet az EK-Szerződés alapján bevezetendő bűnügyi szankciókat vizionált súlyos környezetellenes cselekmények esetében (mint például az olajszállító tankhajók által okozott szennyezések), ám az Európai Unió Tanácsában elbukott, mivel nem sikerült a szükséges szavazatok minősített többségét megszereznie. Következésképpen a Tanács úgy határozott, hogy az ügyet a harmadik pillér büntetőügyekben folytatott bel-, és igazságügyi együttműködésre

vonatkozó szabályai szerint oldja meg, és elfogadott egy döntést (framework decision), amely a végső szót egy jövőbeni kormányközi határozatra bízta. A Tanács eme döntésének felülvizsgálatát kérelmezte a későbbiek során a Bizottság (az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatásával).

A keresetet benyújtók vitatták a Tanács által elfogadott döntés jogalapját, rámutatva, hogy a büntetőjogi szankciókra vonatkozó előírásokat ebben az esetben az EK-Szerződés jogalkotói mechanizmusa szerint kellett volna elfogadni. A kérelmezők javára hozott ítéletében a Bíróság semmissé nyilvánította a Tanács döntését, leszögezvén, hogy noha sem a büntetőjog, sem pedig a büntető eljárási jog nem tartozik a Közösség hatáskörébe, mégis, a súlyos környezetellenes cselekmények szankcionálására elfogadott büntetőjogi normák teljes mértékben jogszerűek, mivel Uniós intézkedések hatékonyságát igyekeznek szavatolni.

Nyilván, a jogalapra vonatkozó megállapítás közvetlen meghatározza az alkalmazandó döntéshozási mechanizmust is. Míg a harmadik pillér alatt a Tanács lett volna az egyetlen játékos, aki egyöntetű szavazattal dönthetett volna a kérdéses ügyben, az első pillér alatt viszont a közösségi módszer a követendő eljárás, így a jogalkotási folyamat során egyenrangú partnerként képbe kerül a Parlament is. Szintúgy igen fontos következményekkel kell számolni a végrehajtás szempontjából is, mivel míg az első pillér alatt jogsértési eljárás (infringement procedure) kezdeményezhető a reitens tagállamokkal szem-

* LL.M., S.J.D., tudományos címeit a budapesti Közép-Európai Egyetemen szerezte.

1 2005. Szeptember 13-i döntés (nagytanács)

ben, a harmadik pillér alatt semmilyen hasonló eszköz nem áll a Bizottság rendelkezésére.

Bár megfelelőnek tűnik, a Bíróság által nagylelkűen felvázolt lehetőség fölvet néhány kellemtelen problémát is. Először, meglehetősen kérdéses, miként igazolhat az egységes piac eszméje és célja büntetőjogi szankciókat. E kérdéssel szemben felhozható érvként, hogy mivel az egyes tagállamok nemzeti jogszabályai eltérnek e területen (egyesek büntetőjogi szankciókat, mások csupán magánjogi bírságokat helyeznek kilátásba), a harmonizációs törekvések kulcsfontosságúak annak érdekében, hogy hasonló esetekben hasonló szigorral járjanak el, annál is inkább, mivel a legtöbb súlyos környezetellenes cselekmény mögött gazdasági szereplők húzódnak meg.

Másodszor, amint már előbb is említettem, a Bizottság eme új kompetenciája igen kevésé körülírt, látszólag igen széles jogkört biztosítva a Bizottság számára. A Bíróság által támasztott feltétel, mely szerint büntetőjogi szankciókat csak abban az esetben lehet megkövetelni, amikor ez elengedhetetlenül szükséges a szóban forgó politika teljes hatékonyságú végrehajtásához, nagyjából megegyezik a szubsidiaritás elvével, mely szerint az Unió csak akkor intézkedhet, amennyiben hatékonyabb, mint a nemzeti és/vagy helyi hatóságok.

Harmadszor, nem világos az sem, milyen messzire terjed a Bizottság hatásköre a büntetőjogi szankciók esetében: kijelölhet egy irányelv által bírság és/vagy szabadságvesztés-szinteket, vagy mindössze általános elvként fogalmazhatja meg bizonyos cselekmények büntetőjogi szankcionálásának kívánalmát?

A Bíróság nézőpontjával szemben két fontosabb ellenvetés fogalmazható meg: a tagállamok szuverenitásának kérdése, valamint a legitimitás problémája. Ami a nemzeti szuverenitást illeti, ez a kérdés azon tagállamok szempontjából a legproblematisabb, amelyek elleneznek egy esetleges a büntetőjogi szankciókat előíró – közösségi módszerrel elfogadott – irányelvet, azonban alulmaradtak a minősített többségű szavazáson. A problémát súlyosbítja az a tény, hogy a büntetőjog hagyományosan a szuverenitás egyik alapvető része.

A legitimitás felől közelítve, furcsának tűnhet, hogy egy „hontalan technokratákból” álló intézmény (azaz a Bizottság) a közös döntéshozatali eljárás keretében biztosított súlyával vehet részt a kérdéses jogszabály elfogadásában.

Mindkét ellenvetéssel szemben fölhozható érv maga a közös döntéshozatali eljárás, amely (vitathatóan) egyenlő partnerként biztosít szerepet a Tanács és a Parlament számára, így szavatolva a jogalkotási folyamat demokratikus ellenőrzését valamint a hatékonyabb törvényhozást. Továbbá, a minősített többségű szavazás szükségszerűen egy olyan legkisebb közös többszöröst eredményez, amely nyilvánvalóan több, mint amit egyhangú döntéssel meg lehet valósítani, és így közelebb áll a politika eredeti céljaihoz. Végezetül, a büntetőjogi szankciók első pillér alatti elfogadásának lehetősége lényegesen javítja a végrehajtás esélyeit is, a jogsértési eljárás alkalmazhatósága által.

A Bizottság kevésé meghatározott új hatásköre sok aggodalmat szült, főként, ami a visszaélés lehetőségét illeti: egyes kommentátorok gombaként szaporodó közösségi büntetőjogi normákat vizionáltak, mások egyenesen egy európai büntetőtörvénykönyvről beszélnek.² Aggodalmaik azonban – egyelőre – alaptalanak bizonyultak. A környezetvédelem mellett büntetőjogi szankciók alkalmazása mindössze a szellemi jogok kontextusában vetődött fel, pénzhamisítás és kalózkodás (szerzői jogbitorlás) vonatkozásában. Más területeken, ahol a szándékosság nehezebben bizonyítható – például a szabadalmi jogok esetében – kevésbé valószínű hasonló szankciók alkalmazása. A precedens azonban megszületett, és a jelen írásban kifejtett érvek alapján egyáltalán nem zárható ki a büntetőjogi szankciók kiterjesztése más területekre is, mint például a világhálón elkövethető cselekmények (hacker, vagy vírustámadások), pénzmosás vagy korrupció.

A Bíróság döntése kétségkívül támogatja a Bizottság arra irányuló politikai törekvését, hogy meghaladja technokrata státusát, és ugyanakkor erősíti az EU föderatív jellegét, beszívárogyva egy olyan terepre, amely a tagállamok nemzeti szuverenitásának hagyományos fölségterületét képezi.

2 Cronin, David: The Changing Face of Criminal Justice, *European Voice*, Vol. 11, no. 3: 27 January 2005; Parker, George, Tait, Nikki, Peel, Michale: Criminal Code Raises Fear over EU Powers, *Financial Times*, 7 February, 2007, elérhető a világhálón URL: <http://www.ft.com/cms/s/14868082-b651-11db-9eea-0000779e2340.html>