AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2009.11.11.
COM(2009)624 végleges

ZÖLD KÖNYV

a büntetőügyekben felvett bizonyítékoknak a tagállamok által másik tagállamtól történő megszerzéséről és elfogadhatóságuk biztosításáról

ZÖLD KÖNYV

a büntetőügyekben felvett bizonyítékoknak a tagállamok által másik tagállamtól történő megszerzéséről és elfogadhatóságuk biztosításáról

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió célkitűzéseinek egyike a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartása és továbbfejlesztése, különösen a büntetőügyekben folytatott, tagállamok közötti igazságügyi együttműködés elősegítése és gyorsítása által. A tagállamok igazságügyi rendszereinek eltéréseinek és a bírósági határozatok kölcsönös elismerése hiányának nem lenne szabad akadályozniuk az igazságszolgáltatást a határokon átnyúló bűnözéssel szemben. E tekintetben különösen fontos, hogy a büntetőügyekben felvett bizonyítékok megszerzését érintően eredményes együttműködés jöjjön létre.

Több olyan jogi aktus van már hatályban, amelyek mechanizmusokat biztosítanak a tagállamok számára ahhoz, hogy a határokon átnyúló helyzetekben elfogadható büntetőügyi bizonyítékokat gyűjtsenek. Az Unióban folyó bűnügyi nyomozások és büntetőeljárások hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú az e területen folytatandó együttműködés, ezért a Bizottság további lépéseket kíván tenni ennek elősegítése érdekében. A zöld könyv célja az, hogy kikérje a tagállamok és minden érintett fél véleményét számos, e tekintetben releváns kérdésről.

2. ELŐZMÉNYEK

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta több dokumentum is egyértelműen leszögezte, hogy meg kell könnyíteni a bizonyítékok gyűjtését a határokon átnyúló helyzetekben, és elő kell segíteni e bizonyítékok bíróságok általi elfogadhatóságát.

A tamperei következtetések[1] a kölcsönös elismerés elvét az igazságügyi együttműködés sarokköveként határozzák meg, és megállapítják, hogy a bírósági határozatok és ítéletek kölcsönös elismerésének javítása és a jogszabályok szükséges közelítése elősegítené a hatóságok közötti együttműködést és az egyének jogainak jogi védelmét. Azt is kinyilvánítják, hogy a kölcsönös elismerés elvét a tárgyalás előtt kibocsátott határozatokra is alkalmazni kellene, különösen azokra, amelyek lehetővé tennék az illetékes hatóságok számára a bizonyítékok biztosítását és a könnyen mobilizálható vagyontárgyak gyors lefoglalását, továbbá felhívják a figyelmet arra, hogy a valamely tagállam hatóságai által jogszerűen gyűjtött bizonyítékoknak más tagállamok igazságszolgáltatási eljárásaiban is elfogadhatónak kellene lenniük, az ott alkalmazandó előírások figyelembevétele mellett.

A kölcsönös elismerés elvének végrehajtásáról szóló intézkedési program[2] megállapítja, hogy a bizonyítékok megszerzésére irányuló határozatok tekintetében a cél a bizonyítékok elfogadhatóságának garantálása, eltűnésük megelőzése, valamint a házkutatást vagy

---

[1] Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i ülése, Az elnökség következtetései – SN 200/1/99 REV 1.

[2] Intézkedési program a büntetőügyekben hozott határozatok kölcsönös elismerése elvének végrehajtására (HL C 12., 2001.1.15., 10. o.).

lefoglalást elrendelő határozatok végrehajtásának megkönnyítése annak érdekében, hogy a büntetőügyekben gyorsan biztosíthatók legyenek a bizonyítékok.

A hágai program[3] megállapítja, hogy a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése elengedhetetlen a tagállamok bűnüldöző szervei és az Europol által folytatott nyomozások megfelelő nyomon követéséhez. Azt is megállapítja, hogy meg kell valósítani a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése elvének végrehajtásáról szóló intézkedési programot, amely kiterjed minden, a büntetőeljárások bármely szakaszában – például a bizonyítékok gyűjtése és felvétele során – hozott bírósági határozatra, valamint hogy az ehhez kapcsolódó kiegészítő javaslatokra is figyelmet kell fordítani. Továbbá a hágai program végrehajtásáról szóló cselekvési terv[4] is tartalmaz egy javaslatot a bizonyításfelvétel minimumkövetelményeiről a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága vonatkozásában.

„A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában" című bizottsági közlemény[5] többek között a határokon átnyúló ügyekre vonatkozó teljes körű bizonyításfelvételi rendszer kialakítását tervezi. A közlemény szerint ehhez arra lenne szükség, hogy a területre vonatkozó hatályos jogszabályokat egyetlen új jogszabály váltsa fel. Ez az egész Unióban automatikusan elismerésre és végrehajtásra kerülő jogszabály elősegítené a tagállamok közötti rugalmas és gyors együttműködést. Rögzítené a végrehajtás határidejét is, valamint – amennyire lehetséges– korlátozná a megtagadás indokait. A jogszabály tartalmazhatna az elektronikus bizonyítékokra vonatkozó szabályokat, valamint olyan európai előállítási parancsról rendelkezhetne, amely figyelembe veszi a videokonferencia nyújtotta lehetőségeket. Emellett rendelkezhetne a bizonyítékok – köztük a tudományos bizonyítékok – tagállamok közötti elfogadhatóságát elősegítő minimális elvekről is.

3. A BÜNTETŐÜGYEKBEN TÖRTÉNŐ BIZONYÍTÁSFELVÉTEL HATÁLYOS SZABÁLYAI

A büntetőügyekben történő bizonyításfelvétel hatályos uniós szabályai két típusba sorolhatók. Egyrészt vannak olyan jogszabályok, amelyek a kölcsönös jogsegély elvére épülnek. Ide tartozik mindenekelőtt a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény[6], amelyet kiegészít a Schengeni Megállapodás[7], valamint a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény[8] és annak jegyzőkönyve. Másrészt vannak olyan jogszabályok, amelyek a kölcsönös elismerés elvére épülnek. Ilyen mindenekelőtt az európai bizonyításfelvételi parancsról szóló kerethatározat[9]. A kölcsönös jogsegélyről szóló jogszabályok és

---

3 Hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (HL C 53., 2005.3.3., 1. o.).

4 A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról (HL C 198., 2005.8.12., 1. o.).

5 A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában – COM (2009) 262.

6 A kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 1959. április 20-i európai egyezmény.

7 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-i egyezmény (HL L 239., 2000.9.22., 19. o.).

8 Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-i egyezmény (HL C 197., 2000.7.12., 1. o.).

9 A Tanács kerethatározata (2008. december 18.) a büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról (HL L 350.,

jegyzőkönyveik általánosságban foglalkoznak a kölcsönös jogsegéllyel, ugyanakkor tartalmaznak szabályokat a kölcsönös jogsegély konkrét formáira – így például a távközlési adatok felvételére vagy a videokonferencia alkalmazására – vonatkozóan is. A kölcsönös jogsegélyre irányuló kérések továbbítására főszabályként közvetlenül a kibocsátó hatóság és a végrehajtó hatóság között kerül sor. A kérést mihamarabb, lehetőleg a kibocsátó hatóság által megjelölt határidőn belül kell teljesíteni, kivéve ha a végrehajtó hatóság a visszautasításra vonatkozóan releváns indokot ad meg. A megszerzett bizonyítékok elfogadhatóságának biztosítása érdekében a kérést teljesítő állam hatóságainak be kell tartaniuk a kéréssel őket megkereső állam hatóságai által feltüntetett formai követelményeket és eljárásokat, amennyiben azok nem állnak ellentétben a kérést teljesítő tagállam jogának alapelveivel.

Az európai bizonyításfelvételi parancsról szóló tanácsi kerethatározat a kölcsönös elismerés elvét alkalmazza a büntetőeljárások során való felhasználás céljából történő bizonyítékfelvételre irányuló bírósági határozatokra. Európai bizonyításfelvételi parancs bocsátható ki már meglévő, tárgyak, dokumentumok és adatok formájában közvetlenül elérhető bizonyítékok felvételéhez[10]. A bizonyításfelvételi parancsot egységes formanyomtatványon kell kibocsátani, és le kell fordítani a végrehajtó állam hivatalos nyelvére. A kibocsátó állam hatóságainak meg kell állapítaniuk, hogy a bizonyítékot hasonló esetben a nemzeti jog alapján is fel lehetne venni, és a kért bizonyíték a szóban forgó eljárások szempontjából szükséges és arányos. A parancsot meghatározott határidőn belül elfogadják és végrehajtják, amennyiben nem alkalmazandó valamilyen megtagadást alátámasztó indok. Az európai bizonyításfelvételi parancs elismerése vagy végrehajtása tekintetében nem vizsgálható a cselekmény kettős büntethetősége, kivéve ha házkutatás vagy lefoglalás elvégzésére van szükség, vagy ha bűncselekmény legalább három éves szabadságvesztés-büntetéssel szankcionálható, és szerepel a bűncselekmények kerethatározatban található jegyzékében. A megszerzett bizonyítékok elfogadhatóságának biztosítása érdekében a végrehajtó állam hatóságainak be kell tartaniuk a kibocsátó állam hatóságai által feltüntetett formai követelményeket és eljárásokat, amennyiben azok nem állnak ellentétben a végrehajtó tagállam jogának alapelveivel.

4. JÖVŐBELI KILÁTÁSOK

4.1. Bizonyításfelvétel

Mint már említettük, a büntetőügyekben történő bizonyításfelvétel hatályos uniós szabályai számos párhuzamos jogszabályból tevődnek össze, amelyek eltérő alapelvekre épülnek;

2008.12.30., 72. o.). A vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló, 2003. július 22-i kerethatározat (HL L 196., 2003.8.2., 45. o.) szintén egy további, a kölcsönös elismerés elvén alapuló jogszabály. E jogszabály alkalmazási köre ugyanakkor csak a más tagállamban található bizonyítékok biztosítására terjed ki. A bizonyítékok érintett tagállamok között ezt követően sorra kerülő átadására a kölcsönös jogsegélyről szóló jogszabályok vagy az európai bizonyításfelvételi parancsról szóló tanácsi kerethatározat szabályai vonatkoznak.

10 E korlátozott alkalmazási kör azt jelenti, hogy az európai bizonyításfelvételi parancs nem adható ki gyanúsítottak vagy tanúk kihallgatására, illetve valós idejű információszerzésre, pl. közlések lehallgatására vagy bankszámlák ellenőrzésére; mivel ezek – bár közvetlenül elérhetőek – nem számítanak már meglévő bizonyítéknak. Az európai bizonyításfelvételi parancs továbbá nem adható ki pl. meglévő tárgyak, dokumentumok vagy adatok elemzésére, illetve emberi testből származó minták – pl. DNS-minták és ujjlenyomatok – felvételére, mivel az ilyen típusú bizonyítékok – annak ellenére, hogy már meglévőek – nem érhetők el közvetlen módon, további nyomozás vagy vizsgálat nélkül.

egyrészt a kölcsönös jogsegély, másrészt pedig a kölcsönös elismerés elvére. Ez nehézkessé teszi a szabályok alkalmazását, valamint bizonytalanságot okozhat a jogalkalmazók körében. Azt is előidézheti, hogy a jogalkalmazók nem a kívánt bizonyíték szempontjából legmegfelelőbb eszközt alkalmazzák. Végső soron tehát e tényezők akadályozhatják a határokon átnyúló hatékony együttműködést. Továbbá a kölcsönös jogsegélyen alapuló jogszabályok lassúnak és alacsony hatékonyságúnak tekinthetők, mivel nem rendelkeznek sem a más tagállamban található bizonyítékok megszerzésére irányuló kérések kiadása esetén alkalmazandó egységes formanyomtatványról, sem pedig meghatározott határidőkről a kérések végrehajtására vonatkozóan. A kölcsönös elismerésre épülő jogszabályok is elégtelennek minősülhetnek abból a szempontból, hogy csupán a bizonyítékok meghatározott típusaira vonatkoznak, továbbá a parancs végrehajtásának elutasítására vonatkozóan számos indokot engedélyeznek.

Mint ezt „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában” című bizottsági közlemény kifejti, a fenti problémákra a legjobb megoldást az jelenthetné, ha a büntetőügyi bizonyításfelvételre vonatkozó jelenlegi jogi szabályozást egyetlen jogszabály váltaná fel, amely a kölcsönös elismerés elvére épül és a bizonyítékok minden típusára kiterjed. Az európai bizonyításfelvételi parancsról szóló tanácsi kerethatározat alkalmazási köréhez képest ez az új jogszabály olyan bizonyítékokra is kiterjedne, amelyek – bár közvetlenül elérhetőek – még nem fennálló bizonyítékok, így például a gyanúsítottak vagy tanúk vallomásaira, illetve a valós idejű információszerzésre, például közlések lehallgatására vagy bankszámlák ellenőrzésére. Azokra a bizonyítékokra is vonatkozna, amelyek – bár már meglévőek – nem érhetők el közvetlenül, további nyomozás vagy vizsgálat nélkül, így például a meglévő tárgyak, dokumentumok vagy adatok elemzésére, vagy az emberi testből származó minták – pl. DNS-minták és ujjlenyomatok – felvételére. E konzultáció célja az, hogy megerősítse e megközelítési mód jogosultságát.

Azt is meg kell vizsgálni, hogy helyénvaló-e a jogszabályban a különböző típusú bizonyítékokra vonatkozóan speciális szabályokról rendelkezni. Ez a kölcsönös jogsegélyről szóló jelenleg hatályos jogszabályokban így van, amelyek a bizonyítékok minden típusára alkalmazandó általános rendelkezések mellett a kölcsönös jogsegély egyes speciális formáira – így például a távközlési adatok felvételére vagy a videokonferencia alkalmazásával történő meghallgatásokra – irányuló kérésekre vonatkozóan is részletes szabályokat tartalmaznak.

Emellett azt is meg kell vizsgálni, hogy megfelelő lenne-e minden típusú bizonyítékra alkalmazni a kölcsönös elismerésre épülő jogszabályok tipikus jellemzőit (a jogsegélyre irányuló kérések helyett a határozatok alkalmazása, a határozatok kibocsátására szolgáló egységes formanyomtatványok, a határozat végrehajtására vonatkozó meghatározott határidők, az illetékes hatóságok közötti közvetlen kapcsolatfelvétel). Például elképzelhető, hogy nem lenne helyes a tanúk meghallgatásához egységes formanyomtatványokat bevezetni, vagy a közös nyomozócsoportok felállítására vonatkozóan határidőket meghatározni. Továbbá a megtagadásra vonatkozóan a kölcsönös jogsegélyről szóló jogszabályokban meghatározott indokok fölöslegesnek bizonyulhatnak olyan bizonyítékok esetében, amelyek kényszerítő intézkedések alkalmazása nélkül is megszerezhetőek.

Végül meg kell vizsgálni, hogy célszerű lenne-e nem jogalkotási intézkedésekkel kiegészíteni a meglévő vagy jövőbeli jogszabályok bármelyikét. Ilyenek lehetnének a jogalkalmazók körében a jogszabályok mélyebb megismertetését célzó kezdeményezések, például az alkalmazásukra vonatkozó iránymutatások megfogalmazása vagy jogalkalmazók számára erre irányuló képzések szervezése. Ide tartozhatnának a jogszabály helyes végrehajtását célzó kezdeményezések is, például a felügyeleti és értékelő rendszerek létrehozása.

4.2. A bizonyítékok elfogadhatósága

Mint már említettük, a büntetőügyekben történő bizonyításfelvételről szóló hatályos jogszabályok tartalmaznak olyan szabályokat, amelyek célja a más tagállamban felvett bizonyítékok elfogadhatóságának biztosítása, azaz annak megelőzése, hogy a bizonyíték valamely tagállamban nem felvehetőnek minősüljön vagy bizonyító ereje csökkenjen annak módja miatt, ahogyan a másik tagállamban a felvétele megtörtént. E szabályok ugyanakkor csak közvetve foglalkoznak a bizonyítékok elfogadhatóságával, mivel nem határoznak meg közös normákat a bizonyítékok gyűjtésére vonatkozóan. Fennáll tehát a kockázata annak, hogy a büntetőügyekben történő bizonyításfelvétel hatályos szabályai csak olyan tagállamok viszonylatában működnek hatékonyan, amelyekben a bizonyítékok gyűjtésére vonatkozó nemzeti előírások hasonlóak.

„A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában” című bizottsági közlemény szerint e problémára a legjobb megoldás az lehetne, ha közös normákat fogadnának el a bizonyítékok büntetőügyekben történő gyűjtésére vonatkozóan. E konzultáció e megközelítési mód jogosultságának megerősítését is célozza.

Amennyiben ez megerősítésre kerül, azt is meg kell vizsgálni, hogy a bizonyítékok minden típusára vonatkozó általános normák elfogadása lenne-e a legmegfelelőbb, vagy a különböző típusú bizonyítékokra igazított specifikusabb normákat kellene-e inkább elfogadni. A különböző típusú bizonyítékok jellemzőit figyelembe véve az előbbi megközelítés az általános elvekben való megegyezésre korlátozódna, míg az utóbbi megközelítés konkrétabb jogszabály-közelítési szabályokat tenne lehetővé.

5. KÉRDÉSEK A TAGÁLLAMOKHOZ ÉS MINDEN ÉRDEKELT FÉLHEZ

Annak érdekében, hogy meghatározható legyen a Bizottság által követendő legmegfelelőbb megközelítés, kérjük a tagállamokat és érdekelt feleket, hogy szíveskedjenek megválaszolni az alábbi kérdéseket:

5.1. Bizonyításfelvétel

1. Elvben örömmel fogadnák-e, ha a büntetőügyekben történő bizonyításfelvételre vonatkozó jelenlegi jogi szabályozást egyetlen jogszabály váltaná fel, amely a kölcsönös elismerés elvére épül és a bizonyítékok minden típusára kiterjed, azokat a bizonyítékokat is beleértve, amelyek még nem léteznek, illetve nem érhetők el közvetlen módon, további nyomozás vagy vizsgálat nélkül? Miért?

2. Véleményük szerint szükséges lenne-e, hogy a jogszabály a bizonyítékok egyes típusaira vonatkozóan különös szabályokat tartalmazzon? Amennyiben igen, melyek ezek? Miért?

3. Véleményük szerint helytelen lenne-e a kölcsönös elismerésről szóló jogszabályok egyes jellemzőit a bizonyítékok minden típusaira alkalmazni, azokat a bizonyítékokat is beleértve, amelyek még nem léteznek, illetve nem érhetők el közvetlen módon, további nyomozás vagy vizsgálat nélkül? Amennyiben igen, milyen típusú bizonyítékok esetében lenne szükség speciális eljárásra? Miért?

4. Önök szerint hasznos lenne-e, ha a jogszabályt nem jogalkotási intézkedésekkel is kiegészítenénk? Amennyiben igen, melyek ezek? Miért?

5. Önök szerint vannak-e olyan egyéb kérdések, amelyekkel foglalkozni kellene? Amennyiben igen, melyek ezek? Miért?

5.2. A bizonyítékok elfogadhatósága

6. Elvben örömmel fogadnák-e a büntetőügyekben történő bizonyítékgyűjtésre vonatkozó közös normák bevezetését? Miért?

7. A bizonyítékok minden típusára vonatkozó általános normák elfogadását vagy a különböző típusú bizonyítékokra igazított specifikusabb normák elfogadását tartanák-e kívánatosabbnak? Miért?

8. Ha véleményük szerint közös normákat kellene elfogadni, milyeneket tartanának megfelelőnek? Miért?

9. Önök szerint vannak-e olyan egyéb kérdések, amelyekkel foglalkozni kellene? Amennyiben igen, melyek ezek? Miért?

6. VÁLASZADÁSI HATÁRIDŐ

Kérjük a tagállamokat és az érdekelt feleket, hogy a zöld könyvre adott válaszaikat legkésőbb 2010. január 22-éig nyújtsák be. A válaszokat a következő címre küldjék:

Postai úton:
European Commission (Európai Bizottság)
Directorate General Justice, Freedom and Security (A Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága)
Attn: Mr Anders AAGAARD (Anders AAGAARD számára)
MO59 03/096
B-1049 Bruxelles/Brussel (Brüsszel)
Belgium.

E-mailben:
JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu.

A válaszokat az interneten közzé fogjuk tenni. Kérjük, olvassa el a konzultációs dokumentumhoz csatolt adatvédelmi nyilatkozatot, amelyben tájékoztatjuk a személyes adatok és válaszok kezeléséről. A szakmai szervezeteket felkérjük, hogy regisztrálják magukat a Bizottság érdekképviseleti nyilvántartásában (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). A nyilvántartás létrehozására az európai átláthatósági kezdeményezés keretében került sor annak érdekében, hogy a Bizottság és a nyilvánosság tájékozódhasson az érdekképviseletek céljairól, finanszírozásáról és felépítéséről.