



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Plenárisülés-dokumentum

A7-0144/2012

24.4.2012

JELENTÉS

a büntetőjog uniós megközelítéséről
(2010/2310(INI))

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Cornelis de Jong

RR\900103HU.doc

PE454.679v03-00

HU

Egyesülve a sokféleségben

HU

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	3
INDOKOLÁS	9
A BIZOTTSÁGI ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE.....	12

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a büntetőjog uniós megközelítéséről

(2010/2310(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ), és különösen a harmadik rész V. címének „Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” című 4. fejezetére,
 - tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak az igazságszolgáltatásról szóló VI. címére,
 - tekintettel „Az uniós büntetőpolitika létrehozása: Az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján” című, 2011. szeptember 20-i bizottsági közleményre (COM(2011)0573),
 - tekintettel a Tanács büntetőjogi tanácskozásait irányító mintarendelkezésekről szóló, 2009. november 30-i tanácsi következtetésekre,
 - tekintettel az Európai Unióban a szervezett bűnözésről szóló, 2011. október 25-i állásfoglalására¹,
 - tekintettel a Tanácshoz intézett, egy európai uniós büntetőjogi térség kialakításáról szóló, 2009. május 7-i ajánlására²,
 - tekintettel az EU-ban a büntetőjog összehangolásáról szóló tanulmányára, valamint az európai uniós büntetőjogi térség kialakításáról szóló tanulmányára³,
 - tekintettel eljárási szabályzatának 48. cikkére,
 - tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentésére (A7-0144/2012),
- A. mivel az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint többek között a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul;
- B. mivel az EUMSZ 83. cikkével összhangban a Parlament és a Tanács szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek

¹ Elfogadott szövegek, P7_TA(2011)0459

² HL C 212 E., 2010.8.5., 116. o.

³ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=30499>

meghatározására vonatkozóan;

- C. mivel ugyanakkor az EUMSZ 83. cikkének (3) bekezdése „vészfékeljárást” vezet be arra az esetre, ha a Tanács valamely tagjának megítélése szerint a javasolt jogalkotási intézkedés büntető igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, ekként pedig elismeri, hogy a büntetőjog gyakran a társadalmak alapvető értékeit, szokásait és döntéseit tükrözi, noha a nemzetközi emberi jogi jog teljes körű tiszteletben tartása mellett;
- D. mivel az EUSZ 5. cikkében említett szubszidiaritás és az arányosság elve ennél fogva kiemelt jelentőséggel bír a büntetőjogra irányadó jogalkotási javaslatok esetében;
- E. mivel a tagállamok büntetőjogi és büntető eljárásjogi rendszerei évszázadok során alakultak ki, és minden államnak megvannak a maga egészen egyedi jellegzetességei és sajátosságai, és ebből következően a büntetőjog alapvető területeit továbbra is a tagállamokra kell bízni;
- F. mivel a kölcsönös elismerés elve egyre több politikai területre vonul be, elsősorban az ítéletekre és a bírói határozatokra vonatkozóan, és mivel ez az elv kölcsönös bizalmat feltételez, amely a minimális védelmi normák lehető legmagasabb szintű kialakítását követeli meg;
- G. mivel a büntetőjog EU-n belüli harmonizálásának hozzá kell járulnia a bűnözés elleni küzdelmet célzó közös uniós jogi kultúra megvalósításához, amely kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti jogi hagyományokat, és kedvező hatással van az uniós tagállamok jogrendszerei közötti kölcsönös bizalomra;
- H. mivel a büntetőjognak olyan egységes jogalkotási rendszer képeznie, amelyre – az EU Alapjogi Chartájának, az emberi jogok európai egyezményének és a tagállamok által aláírt más nemzetközi emberi jogi egyezményeknek a teljes körű tiszteletben tartása mellett – egy sor alapvető elv és a felelősségteljes kormányzás normái az irányadók;
- I. mivel – tekintettel arra, hogy a büntetőeljárás nyomozati szakaszának esetleges megbélyegző hatásán túlmenően is jellegénél fogva képes a gyanúsítottak, vádlottak, illetve elítéltek bizonyos emberi jogainak és alapvető szabadságainak korlátozására, és figyelemmel arra, hogy a büntető jogszabályok túlzott mértékű alkalmazása a hatékonyság rovására megy – a büntetőjogot az egyértelműen meghatározott és körülhatárolt azon magatartásra vonatkozó végső eszközként (*ultima ratio*) kell alkalmazni, amely magatartás kevésbé szigorú intézkedésekkel nem kezelhető eredményesen, és amely a társadalom vagy a magánszemélyek számára súlyos kárt okoz;
- J. mivel az uniós büntető jogszabályoknak – főszabályként – kizárólag olyan cselekmények tekintetében szabad szankciókat előírniuk, amelyeket szándékosan, vagy – kivételes körülmények mellett – súlyos gondatlansággal követtek el, és azoknak az egyéni bűnösség elvén kell alapulniuk (*nulla poena sine culpa*), bár bizonyos jogsértéstípusok esetén indokolt lehet kivételt tenni, és egyetemleges felelősséget számon kérni;
- K. mivel a *lex certa* követelménnyel összhangban a bűncselekmények tényállását pontosan kell megfogalmazni azok alkalmazásának, hatályának és jelentésének

kiszámíthatóságának biztosítása érdekében;

- L. I. mivel az irányelvek esetében a tagállamok bizonyos fokig mérlegelhetik, hogy miként ültessék át a rendelkezéseket nemzeti jogszabályaikba, ami azt jelenti, hogy a *lex certa* követelmény teljesítése érdekében nemcsak maguknak az uniós jogszabályoknak, hanem azoknak a nemzeti jogszabályokba való átültetésének is a lehető legjobb minőségűnek kell lennie;
 - M. mivel az uniós büntetőjogi rendelkezések bevezetése nem korlátozódik a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre, hanem számos különféle politikához kapcsolódhat;
 - N. mivel az Európai Unió eleddig gyakorta eseti jelleggel alakította ki büntetőjogi rendelkezéseit, ekként pedig kialakult a fokozott egységesség iránti igény;
 - O. mivel a Parlamentnek ki kell dolgoznia saját eljárásait a lehető legjobb minőségű, egységes büntetőjogi rendszernek a társjogalkotóval együttes biztosítása érdekében;
 - P. mivel a Bizottság, a Tanács és a Parlament között a büntetőjog területén folytatott együttműködés elősegítése érdekében intézményközi megállapodásra van szükség;
 - Q. mivel az EUMSZ 67. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait;
1. hangsúlyozza, hogy az uniós büntető anyagi jogi rendelkezésekre irányuló javaslatoknak teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk a szubszidiaritás és arányosság elvét;
 2. emlékeztet arra, hogy a büntetőjognak teljes mértékben tiszteletben kell tartania a gyanúsított, vádlott vagy elítélt személyek alapvető jogait;
 3. hangsúlyozza, hogy e tekintetben nem elegendő elvont fogalmakra vagy jelképes hatásokra hivatkozni, hanem hogy az új büntető anyagi jogi rendelkezéseket a szükséges bizonyítékoknak kell alátámasztaniuk, amelyek egyértelművé teszik a következőket:
 - a büntetőjogi rendelkezések a társadalom, a magánszemélyek vagy a magánszemélyek csoportjai számára jelentős anyagi vagy nem anyagi kárt okozó magatartásra összpontosítanak,
 - az ilyen magatartás kezelésére nem állnak rendelkezésre más, kevésbé beavatkozó jellegű intézkedések,
 - a szóban forgó bűncselekmény különösen súlyos jellegű és határokon átnyúló vetülettel rendelkezik vagy közvetlenül hátrányos hatása van valamely – harmonizációs intézkedésekkel érintett – területen az uniós politika eredményes végrehajtására,
 - szükséges az érintett bűncselekmény elleni, közös alapokon folytatott küzdelem, azaz a közös uniós megközelítés hozzáadott gyakorlati értékkel bír, figyelemmel többek között

arra, hogy a bűncselekmény mennyire elterjedt és gyakori a tagállamokban,

- az EU alapjogi chartája 49. cikkének (3) bekezdésével összhangban a javasolt büntetések súlyossága nem lehet a bűncselekményhez viszonyítva aránytalan;
4. elismeri a büntetőjogra irányadó egyéb általános elvek fontosságát, úgy mint az alábbiakat:
- az egyéni bűnösség elve (*nulla poena sine culpa*), azaz szankciókat csak olyan cselekményekre lehet előírni, amelyeket szándékosan vagy – kivételes körülmények mellett – súlyos gondatlansággal követtek el,
 - a jogbiztonság elve (*lex certa*): valamely bűncselekmény tényállásának leírását pontosan kell megfogalmazni azért, hogy a jogalany tudatában lehessen annak, hogy mely cselekmények vonják maguk után büntetőjogi felelősségét,
 - a visszaható hatály tilalma és a *lex mitior* elve: a visszaható hatály elve alóli kivételek csak abban az esetben megengedettek, ha azok az elkövető javát szolgálják,
 - a kétszeres büntetés tilalma (*ne bis in idem*), amely tiltja, hogy valakit egy olyan bűncselekményért, amely miatt egy tagállamban a törvénynek megfelelően már jogerősen elítélték vagy felmentették, egy másik tagállamban ismét büntetőeljárás alá vonjanak vagy megbüntessenek,
 - az ártatlanság védelme, amely kimondja, hogy mindaddig ártatlannak kell vélelmezni minden bűncselekménnyel vádolt személyt, amíg a törvénynek megfelelően be nem bizonyosodik a bűnössége;
5. üdvözli, hogy a Bizottság az uniós büntetőjogi szakpolitikáról szóló, közelmúltbeli közleményében elismerte azt, hogy a büntetőjogi jogalkotással összefüggésben az első lépésnek mindenkor annak eldöntésének kell lennie, hogy büntető anyagi jogi intézkedéseket egyáltalán el kell-e fogadni;
6. ösztönzi a Bizottságot, hogy terjesszen elő olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik az uniós büntető anyagi jog fennálló rendelkezéseinek nemzeti szinten történő következetesebb és egységesebb végrehajtását, a szükségesség és a szubszidiaritás elveinek sérelme nélkül;
7. hangsúlyozza, hogy harmonizációs intézkedéseket elsősorban azt a célt szem előtt tartva kell javasolni, hogy támogassák a kölcsönös elismerés elvének gyakorlatban történő alkalmazását, nem pedig pusztán a harmonizált uniós büntetőjog hatályának bővítése céljából;
8. arra ösztönzi a Bizottságot, hogy hatásvizsgálataiba továbbra is építse be a szükségesség és az arányosság vizsgálatát, támaszkodjon a magas szintű eljárásjogi garanciákkal rendelkező tagállamok legjobb gyakorlataira, térjen ki az alapvető jogok érvényesülésének értékelésére, valamint vezessen be olyan vizsgálatot, amely meghatározza, hogy javaslatokai miként tükrözik a büntetőjogra irányadó, fent említett általános elveket;

9. hangsúlyozza, hogy a kölcsönös bizalom erősítése érdekében egységes védelmi normákat kell létrehozni a lehető legmagasabb szinten a gyanúsítottak és vádlottak számára a büntetőeljárás során;
10. arra ösztönzi a Bizottságot és a tagállamokat, hogy mérlegeljenek olyan nem jogalkotási intézkedéseket is, amelyek megszilárdítják a különböző tagállami jogrendszerek közötti bizalmat, fokozzák a következetességet, és ösztönzik egy bűnözés elleni küzdelmet célzó közös uniós jogi kultúra kialakítását;
11. hangsúlyozza, hogy a büntetőjog tekintetében egységesebb és jó minőségű uniós megközelítésre van szükség, és sajnálatát fejezi ki az eleddig alkalmazott töredezett megközelítés miatt;
12. üdvözli a Bizottságnál a büntetőjoggal foglalkozó, főigazgatóságok közötti koordinációs csoport meglétét, és kéri a Bizottságot, hogy nyújtson a Parlamentnek pontosabb információkat annak megbízatásáról és működéséről;
13. az egységes megközelítés biztosítása érdekében kéri a büntetőjogi rendelkezéseket tartalmazó valamennyi javaslat koordinálásáért felelős bizottsági hatóság egyértelmű kijelölését;
14. üdvözli a büntető anyagi joggal foglalkozó tanácsi munkacsoport meglétét, és kéri a Tanácsot, hogy szolgáljon a Parlamentnek meghatározott információkkal arra vonatkozóan, hogy a munkacsoport hogyan kapcsolódik a bel- és igazságügyektől eltérő más területeken meglévő büntetőjogi rendelkezésekkel foglalkozó más tanácsi munkacsoportokhoz;
15. intézményközi megállapodást szorgalmaz a jövőbeli uniós büntető anyagi jogi rendelkezésekre irányuló javaslatokra irányadó elvekről és munkamódszerekről, és felkéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy hozzanak létre intézményközi munkacsoportot, amelyek keretében ezek az intézmények és a Parlament ki tudják dolgozni az említett megállapodást és – az uniós büntetőjog egységességének biztosítása érdekében, valamint szükség esetén független szakértőkkel konzultálva – meg tudják vitatni az általános kérdéseket;
16. úgy véli, hogy az intézményközi munkacsoportnak segítenie kellene az uniós szintű büntetőjogi szankciók megfelelő hatályának és alkalmazásának meghatározásában, valamint a meglévő jogszabályok megvizsgálásában, a jelenlegi töredezett megközelítés és az ütköző jogrendszerek visszaszorítása céljából;
17. célul tűzi ki annak vizsgálatát, hogy miként biztosítható a Parlamenten belül a legjobban az uniós büntető anyagi jogi jogszabályok egységes megközelítése, e tekintetben pedig rámutat egy koordináló bizottság jelenlegi hiányára, valamint a jogi szolgálat által potenciálisan betölthető jelentős szerepre;
18. hangsúlyozza annak jelentőségét, hogy létrehozzák a Parlament tudományos szolgálatát, amely támogathatja az egyes képviselőket a napi munkában, és ezáltal szavatolja a Parlament mint társjogalkotó munkájának minőségét.

19. hangsúlyozza, hogy az egységes megközelítés szükségessé teszi azt, hogy a büntető anyagi jogról szóló bármely jogalkotási javaslat elfogadása előtt a Parlament rendelkezésére álljon a javaslat jogi szempontú elemzése, amelyből kitűnik, hogy az ebben az állásfoglalásban megemlített valamennyi követelmény maradéktalanul teljesült-e, illetve hogy milyen javításokra van még szükség;
20. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak, a Bizottságnak, a tagállamok nemzeti parlamentjeinek, valamint az Európa Tanácsnak.

INDOKOLÁS

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével megszűnt a pillérekre épülő struktúra, és megteremtődött a büntetőjog – uniós közösségi jog részeként történő – kialakításának alapja. Ez jelentős döntésnek tekinthető, figyelemmel arra, hogy korábban a büntetőjogot kizárólagos tagállami hatáskörnek tekintették, valamint hogy csupán az 1992. évi Maastrichti Szerződés nyitott első alkalommal az uniós büntető jog kialakítása felé.

Jóllehet a Szerződés mostanra formálisan tartalmazza az uniós büntetőjogi rendelkezések jogalapját, ez nem jelenti azt, hogy a büntetőjog kevésbé érzékeny területté vált volna. A Szerződés ily módon „vérszékelyjárást” ír elő arra az esetre, ha valamely tagállam úgy véli, hogy a javasolt jogszabály büntető igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait érinti. Ez a Szerződésben szereplő egyik kivételes eljárás.

Ezen túlmenően, a büntetőjog annyiban különbözik a többi jogterülettől, hogy a vádlottak és/vagy elítéltek bizonyos emberi jogait vagy alapvető szabadságait eleve korlátozza. Sok esetben a mozgás szabadsága korlátozott, de a pusztán pénzbírsággal sújtható bűncselekmények esetében is legalább a tulajdonhoz való jog korlátozást szenved. Ezek a korlátozások elviekben jogszerűek és legitimek, azonban „szükségességi vizsgálatot” igényelnek. Már maga a büntetőeljárás nyomozati szakasza is járhat megbélyegző hatással, még akkor is, ha a gyanúsítottat nem ítélik el: mások esetleg úgy vélhetik, hogy nem zörög a haraszt, ha nem fújja a szél.

Ezenfelül a gyakorlati megfontolásokat is szem előtt kell tartani. A büntető anyagi jog területére vonatkozó új uniós kezdeményezések erdeje könnyedén túlterhelheti a nemzeti közigazgatásokat. A javaslatoknak maradéktalanul végrehajtható és érvényesíthető jellegűeknek kell lenniük. A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok erőforrásai – különösen a jelenlegi gazdasági válság idején – korlátozottak. Fennáll annak a veszélye, hogy az új jogszabályok elfogadása nem vezet a jogalkalmazás javulásához, ekként az az uniós büntető anyagi jog hitelességét és hatékonyságát egyaránt csorbítja.

Mіндеzen okok miatt az EU-nak igen óvatos megközelítést kell alkalmaznia a további büntetőjogi rendelkezések kidolgozásakor, illetve a már meglévők felülvizsgálatakor. Az eddigi intézkedések nem tökéletesek, amint arra a European Criminal Policy Initiative-et (Európai Büntetőpolitikai Kezdeményezés) alkotó tudóscsoport helytállóan rávilágított. A jogi szövegekben gyakran előforduló kereszthivatkozások alkalmazását többek között a jogbiztonság elve megsértéseként említették: a jogszabályoknak egyértelműeknek és könnyedén megérthetőeknek kell lenniük azért, hogy mindenki számára kiszámítható legyen az, hogy valamely cselekmény bűncselekménynek minősül-e vagy sem. Ez még inkább igaz az irányelvekre, hiszen ezeket át kell ültetni a nemzeti jogba, és az egyértelműség hiánya eltérő értelmezéseket eredményezhet, ami pedig – ahelyett, hogy csökkentené – könnyűszerrel fokozhatja a zavart.

Az EU nem hozott létre külön teret a büntetőjogi rendelkezések számára. Ezek fellelhetők a bel- és igazságügyekkel kapcsolatos eszközök körében, de számos más uniós politikai területen is. A Bizottság az uniós büntetőpolitikáról szóló, közelmúltbeli közleményében többek között az alábbiakat említi: a pénzügyi szféra (piacbefolyásolás vagy bennfentes

kereskedelem), csalás, hamisítás, a hivatásos szállítási tevékenység uniós szociális, technikai, biztonsági és piaci szabályainak súlyos megsértése, az uniós adatvédelmi szabályok súlyos megsértése, vámbűncselekmények, környezetvédelmi bűncselekmények, tiltott, bejelentés nélküli és szabályozatlan halászat, valamint a belső piaci politikák vonatkozásai.

Felmerül a kérdés, hogy miként lehet biztosítani az egységességet és a jó minőséget egy olyan jogterületen, amely ilyen sok különféle politikai területen bukkan fel. Nemzeti szinten gyakran az helyzet, hogy az igazságügyi minisztériumon belül egyetlen osztály a feladata a büntetőjog általános koordinálása. Ez azt jelenti, hogy – függetlenül attól, hogy melyik minisztérium kezdeményezi az új jogszabályra irányuló javaslatot – ez a központi egység mindig elvégez egy végső ellenőrzést azelőtt, hogy a nemzeti kormány elfogadna egy ilyen jogszabálytervezetet.

Az uniós intézményeknél más a helyzet. A Bizottság létrehozott egy, a büntetőjoggal foglalkozó, főigazgatóságok közötti koordinációs csoportot, amely a nemzeti szinten az igazságügyi minisztériumokon belüli, fent említett osztályéhoz hasonló szerepet hivatott betölteni. Nem világos azonban még az, hogy mire terjed ki a csoport megbízatása, valamint hogy mi történik véleményeltérés esetén. Több biztost is bizonyosan terhel részleges felelősség, de koordinációt végző biztos nincsen.

A Tanácson belül a bel- és igazságügyi miniszterek próbálják biztosítani a büntetőjogi rendelkezéseket tartalmazó jogalkotási javaslatok koordinációját. Létrehozták a büntető anyagi joggal foglalkozó külön munkacsoportot, amely nemcsak hogy megvitatja a szokásos, bel- és igazságüggyel kapcsolatos javaslatokat, hanem gyakorlatilag minden büntetőjogi rendelkezés tekintetében is hatáskört vindikál magának, függetlenül azok tárgyától. Ez a struktúra sem volt képes azonban elkerülni az uniós büntetőjogi rendelkezések jelenlegi széttöredezettességét és olykor gyenge minőségét.

Sajnálatos módon úgy tűnik, hogy maga a Parlament rendelkezik a legkevésbé fejlett rendszerrel. A Parlamentnek kétségkívül van a bel- és igazságügyi kérdésekre szakosodott külön bizottsága, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, ez azonban nem koordináló bizottság és nem rendelkezik hatáskörrel a büntetőjogi rendelkezéseket tartalmazó valamennyi jogalkotási javaslat tekintetében.

A büntetőjoggal kapcsolatos uniós megközelítésre vonatkozóan 2011. december 8-án tartott meghallgatáson a Parlament Jogi Szolgálata kijelentette, hogy elméletileg fel tudja kínálni szolgálatait arra, hogy jogi tanácsot nyújtson a Parlamentnek a büntetőjoggal összefüggő, javasolt jogszabály minőségére és koherenciájára vonatkozóan. Ez azonban további – azaz újabb – feladatot jelentene, mivel a Jogi Szolgálat jelenleg nem végez ilyen munkát szervezett alapon. A Jogi Szolgálatnak egy ehhez hasonló feladattal történő megbízása ezért további erőforrásokat fog igényelni.

A büntetőjoggal kapcsolatos jó minőségű és egységes uniós megközelítés garantálása érdekében nemcsak a három uniós intézményen belüli, fent említett belső struktúrákat kellene fejleszteni, hanem a három intézménynek a releváns elvekről és munkamódszerekről is meg kellene állapodnia.

A Tanács 2009-ben következtetéseket fogadott el a Tanács büntetőjogi tanácskozásait irányító mintarendelkezésekről. 2011-ben a Bizottság közleményben ismertette meglátásait. Ebben az állásfoglalásban pedig a Parlament pontosítja, hogy mely elvek lényegesek a saját tanácskozásait illetően. Ily módon hamarosan elérjük azt a helyzetet, amikor már mindhárom intézmény egyértelművé tette álláspontját, de csupán annyiban, amennyiben azok saját belső jogalkotási eljárásaikat érintik.

A jövőbeli együttműködés elősegítése érdekében elengedhetetlennek tűnik, hogy az intézmények valamiféle közös keretről állapodjanak meg. Egy ilyen keret hasznos része lehet az összes büntetőjogi eszközre irányadó elvek csoportja. Ezen túlmenően a keretet ki lehetne egészíteni például a 2009. novemberi tanácsi következtetésekben szereplőkhöz hasonló mintarendelkezésekkel. Egy ilyen keret alapul szolgálhatna az Európai Bizottság által elkészítendő hatásvizsgálatokhoz, és segítene a megfelelő jogi elemzéseknek a Tanács és a Parlament számára történő elkészítésében. A keret ráadásul – az egységes megközelítés biztosítása céljából – tartalmazhatna pontos iránymutatásokat az egyes intézmények belső eljárásaira vonatkozóan.

Elméletileg kiváltképpen az elvek azok, amelyeket – formálisabb jogalkotási módszeren keresztül – kodifikációs céllal alkalmazni lehetne, egy olyan bizottsági javaslat alapján, amelyet azután a Tanács és a Parlament általi hivatalos elfogadás követ. Mivel azonban a belső munkamódszerekről szóló megállapodások nem alkalmasak ilyen formálisabb eszközként, ez azzal a veszéllyel járhat, hogy a keret jó néhány részében töredezetté válik. Kizárólag pragmatikus okokból a legmegfelelőbb tehát egy kevésbé formális alapon, intézményközi munkacsoporton keresztül kidolgozott intézményközi keret lenne.

Az előadó véleménye szerint túlságosan könnyedén születik javaslat büntetőjogi rendelkezésekre azok állítólagosan jelképes és visszatartó hatása miatt: később pedig az lesz a céljuk, hogy biztosítsák az európai polgárokat arról, hogy az EU komolyan veszi biztonságukat, valamint hogy egyértelművé tegye a potenciális bűnözők számára, hogy komoly büntetés elébe néznek. Valójában azonban nem önmagában egy büntetőjogi rendelkezés az, amely az EU-ban a bűncselekmények számának csökkentését eredményezi. A bűncselekmények üldözése is ugyanilyen fontos, ha éppen nem fontosabb: az a pusztán tény, hogy az EU új jogszabályokat fogadott el, nem csökkenti a bűncselekmények számát. A bűnüldözés csak akkor válhat hatékonyvá, ha a jogi rendelkezések kristálytiszták, és megfelelnek a hatályos nemzeti rendszereknek. A bűnözésre rendszerint a büntetőjogi rendelkezések megléte és azok alkalmazása kombinációjának van hatása.

Végezetül pedig nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy mennyire fontos az új büntetőjogi rendelkezések kidolgozásakor az EU Alapjogi Chartájának, és más nemzetközi emberi jogi eszközöknek a teljes mértékben történő tiszteletben tartása. Mindig szükség van emberi jogi szempontú vizsgálatra, mivel itt a legtolakodóbb intézkedésekről van szó, amit egy kormány a polgárai tekintetében előírhat. A jelentés nem említette kifejezetten egy ehhez hasonló vizsgálat szükségességét, de természetesnek vehető, hogy az említett elvekkel összefüggésben az ilyen vizsgálatot következetesen le kell folytatni.

A BIZOTTSÁGI ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE

Az elfogadás dátuma	12.4.2012
A zárószavazás eredménye	+ : 49 - : 4 0 : 0
A zárószavazáson jelen lévő tagok	Jan Philipp Albrecht, Sonia Alfano, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Simon Busuttil, Philip Claeys, Carlos Coelho, Rosario Crocetta, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Tanja Fajon, Monika Flašíková Beňová, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Nuno Melo, Louis Michel, Claude Moraes, Jan Mulder, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Axel Voss, Renate Weber, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
A zárószavazáson jelen lévő póttag(ok)	Alexander Alvaro, Vilija Blinkevičiūtė, Birgit Collin-Langen, Cornelis de Jong, Franziska Keller, Ádám Kósa, Antonio Masip Hidalgo, Hubert Pirker, Kārlis Šadurskis, Carl Schlyter, Bogusław Sonik
A zárószavazáson jelen lévő póttag(ok) (187. cikk (2) bekezdés)	Giles Chichester, Zita Gurmai