

A kölcsönös bizalom elvével szembeni alkotmányos aggályok az európai elfogatóparancs példáján keresztül

Jelen tanulmány az Európai Unió büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésének területén elfogadott, azaz röviden egy harmadik pilléres jogszabály, az európai elfogatóparancs sorsát vizsgálja. Az elfogatóparancs jelentős előrelépésnek tűnik a tagállamok közötti kiadatás korábbi szabályozásához képest, alkalmazása azonban nem zökkenőmentes. A jogszabály sorsa, mint cseppben a tenger, mutatja a harmadik pilléres együttműködés buktatóit. A tamperei csúcson a szabadság, biztonság és jog térsége sarokkövének nevezett „kölcsönös elismerés” elve a tagállamok állam- és kormányfői között deklaratív, politikai szinten talán fennáll, de egy másik – és a büntetőjogi együttműködés szempontjából legalább olyan fontos – hatalmi ág, a bírói hatalom képviselői elsősorban alkotmányjogi, illetve emberi jogi aggályokra hivatkozva kevésbé hajlandók a gyakorlatban szorosabb együttműködésre lépni. A tagállami büntetőjogi szuverenitás – akár csak részleges – feladása máig az egyik legérzékenyebb pont az Európai Unión belül, és ez így is marad a kölcsönös bizalom megteremtéséig.

Jelen tanulmány az Európai Unió büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésének területén elfogadott, azaz röviden egy harmadik pilléres jogszabály, az európai elfogatóparancs sorsát vizsgálja.¹ Az elfogatóparancs jelentős előrelépésnek tűnik a tagállamok közötti kiadatás korábbi szabályozásához képest, alkalmazása azonban nem zökkenőmentes. A jogszabály sorsa, mint cseppben a tenger, mutatja a harmadik pilléres együttműködés buktatóit. Véleményem szerint a tamperei csúcson a szabadság, biztonság és jog térsége sarokkövének nevezett „kölcsönös elismerés” elve a tagállamok

¹ A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB). HL 190. 2002. 7. 18., 1–20. o. A továbbiakban kerethatározaton kizárólag ezt a dokumentumot értem.

állam- és kormányfői között deklaratív, politikai szinten talán fennáll, de egy másik – és a büntetőjogi együttműködés szempontjából legalább olyan fontos – hatalmi ág, a bírói hatalom képviselői elsősorban alkotmányjogi, illetve emberi jogi aggályokra hivatkozva kevésbé hajlandók a gyakorlatban szorosabb együttműködésre lépni.

A tanulmány első részében röviden ismertetem a harmadik pillér fejlődését, majd a második fejezetben az elfogatóparancs főbb rendelkezéseit vizsgálom. A harmadik részben a különböző tagállami nemzeti alkotmánybíróságok elfogatóparancssal kapcsolatos döntéseit értékelem. Az utolsó fejezetben a kölcsönös bizalmatlanság okait keresem, és megoldási javaslatokat vázolok.

A harmadik pillér rövid története, az elfogatóparancsig vezető út

Az Európai Unió harmadik pilléres együttműködése az Európai Unió egyre dinamikusabban fejlődő területe, egyelőre azonban – az első pillér, azaz az Európai Közösség nemzetek felettségével szemben – a kormányköziség elve jellemzi. A bel- és igazságügyi együttműködés gondolata az alapító római szerződésben nem jelent meg, a harmadik pillért 1992-ben a maastrichti szerződés intézményesítette, és szabályozta az 1997-ben aláírt amszterdami szerződés hatálybalépéséig. Az amszterdami szerződés aztán jó néhány, korábban a harmadik pillérbe utalt területet átemelt az első pillérbe, így a harmadikban a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területe maradt.

Az Európai Unióról szóló szerződés 29. cikke szerint az unió „célja, hogy a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein a tagállamok közös fellépésének kidolgozásával, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel szavatolja a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul”. Ugyane cikk második mondata szerint az uniós jogalkotó kiemelt területként kezeli a terrorizmust, az emberkereskedelmet és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekményeket, a tiltott kábítószer- és fegyverkereskedelmet, a korrupciót és

a csalást. A nemzetközi bűnözés azonban természetesen ennél sokkal tágabb területre terjed ki, és a bűnözés elleni uniós együttműködés ennek megfelelően egyre szélesebb körű. Az idézett, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség gondolatát a Tanács és a Bizottság 1998-as cselekvési terve értelmezi.² A bécsi cselekvési terv a szabadság megvalósításában a schengeni vívmányoknak tulajdonít nagy szerepet, egyúttal megemlíti az amszterdami szerződést is mint azt az elsődleges jogforrást, amely kiterjesztette a szabadság fogalmát a szabad mozgáson túl egy jogtisztelő környezetben való élethez való jogra, ahol bizhatunk abban, hogy a hatóságok küzdenek azok ellen, akik tagadják ezt a szabadságot vagy visszaélnék vele.³ A szabadságot egy sor alapjog egészíti ki, valamint a római szerződés 12. és 13., valamint a maastrichti szerződés 6. cikkében lefektetett diszkriminációtilalom. A cselekvési terv szerint azonban a szabadság térsége mit sem ér, ha az emberek nem érzik biztonságban magukat.⁴ Az amszterdami szerződés célja ezért egy olyan egységes európai biztonsági térség kialakítása, ahol a tagállamok egységesen léphetnek fel a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és bírósági együttműködés területén, és ahol nemcsak az állampolgárok jogait, de az unió – különösen pénzügyi – érdekeit is fokozottan védik. A jog térségéről szólva pedig az emberek mindennapi életének megkönnyítését tűzi célul a cselekvési terv, valamint azok felelősségre vonásáról szól, akik az egyének és a társadalom szabadságát és biztonságát veszélyeztetik.⁵ A büntetőügyekben folytatott együttműködésről szólva a cselekvési terv kiemeli, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelem elképzelhetetlen az eljárások egyszerűsítése és a jogszabályok közelítése nélkül.⁶

Az 1999. október 15–16-án megtartott tamperei Európai Tanács mérföldkönek számít a szabadság, biztonság és jog térségének megvalósításában. A tamperei elnökségi követ-

2 HLC 19., 1999. 1. 23., 1–15. o. A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az amszterdami szerződés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezéseinek legmegfelelőbb végrehajtásáról. 1998. december 3.

3 Uo. 15. pont

4 Uo. 9. pont

5 Uo. 15. pont

6 Uo. 17. pont

keztetések egyebek között hangsúlyozzák a jog térségének jelentőségét, a bírói ítéletek kölcsönös elismerésének – és ezzel összhangban a kölcsönös bizalom növelésének – fontosságát, valamint a bűnözés elleni küzdelemben az együttműködés elengedhetetlenségét. A tamperei csúcson a tagállamok képviselői elhatározták, hogy az unió tagállamai közötti kiadatási eljárást egyszerűbb átadási formával kell helyettesíteni.⁷ Az elfogatóparancsról szóló kerethatározat hatalmas lépés a bűnügyi együttműködés területén, hiszen egyrészt bizonyos bűncselekmények vonatkozásában eltörli a kettős kriminalizáció követelményét, másrészt egyes esetekben kötelezővé teszi saját állampolgár átadását is. A tagállamok tehát a büntetőjogi szuverenitás meglehetősen nagy szeletét voltak hajlandók feladni. A továbbiakban a dokumentum főbb rendelkezéseit veszem górcső alá.

Az európai elfogatóparancs előzményei, főbb rendelkezései

Az Európai Unión belüli általános kiadatási szabályokat korábban az Európa tanácsi európai kiadatási egyezmény⁸ és két jegyzőkönyve⁹, a terrorizmus elleni európai egyezmény¹⁰, továbbá az uniós schengeni megállapodás¹¹, az uniós kiadatási egyezmény¹² és az uniós egyszerűsített kiadatásról szóló

7 A tamperei Európai Tanács 1999-ben a „kölcsönös elismerés elvének” szem előtt tartása mellett meghirdette az első ötéves programot, amelyet 2004-ben a hágai program váltott fel. A 2005–2009-es periódus a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos valamennyi politikát érinti. A hágai program fő vezérfonala a „hozzáférhetőség elve”, a bűnüldözéssel kapcsolatos információk határoktól független rendelkezésre bocsátásának lehetővé tétele.

8 European Convention on Extradition, ETS no. 024. Magyarországon az 1994. évi XVIII. törvény hirdette ki a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezményt és kiegészítő jegyzőkönyveit.

9 Additional Protocol to the European Convention on Extradition; ETS no. 086; Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition, ETS no. 098.

10 European Convention on the Suppression of Terrorism, ETS no. 090.

11 Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, HL L 239, 2000. 9. 22., pp. 19–62.

12 Council Act of 27 September 1996 drawing up the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, HL C 313, 1996. 10. 23., p. 11.

egyezmény¹³ rendezte. Utóbbi két egyezmény hatálybalépésének feltétele az volt, hogy valamennyi uniós tagállam ratifikálja azokat. Ez eddig nem történt meg, de a ratifikációtól ódzkodás problémáját az idő megoldotta, hiszen az uniós egyezmények szerepét átvette a 2004. január 1-jén hatályba lépő európai elfogatóparancs. Az említett időpont előtt előterjesztett kiadatási kérelmek ügyében elsősorban az európai kiadatási egyezmény alapján kell eljárni.

Az európai elfogatóparancs az unió harmadik pillérében ismeretes jogi eszköz, az úgynevezett kerethatározat formájában született.¹⁴ A kerethatározatot az amszterdami szerződés vezette be a korábbi, kudarcos úgynevezett együttes fellépés helyett.¹⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés módosított 34. cikk (2) b) pontja alapján a Tanács egyhangúlag „kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényeinek és rendeleteinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő eredmény tekintetében kötelezik a tagállamokat, de a megvalósítás formáját és módját a nemzeti hatóságokra bízzák. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatályuk.”

A kerethatározat valójában az első pillérből ismert irányelv rokona, azaz a tagállamokra nézve csak a lefektetett cél tekintetében kötelező érvényű. A különbség az, hogy az irányelv elfogadásához fő szabály szerint nem szükséges egyhangúság a Tanácsban, valamint az irányelv megszabja a tagállamokban a végrehajtására nyitva álló időt.¹⁶ Ha az implementáció határidőn belül nem történik meg, a tagállam felel az ebből eredő károkért. Az Európai Bíróság joggyakorlata által kialakított ezen szabály kerethatározatokra való kiterjesztésének lehetőségét az idézett pont utolsó mondata kizárja.

13 Council Act of 10 March 1995, adopted on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, drawing up the Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union, HL C 78, 1995. 3. 30., pp. 1–10.

14 A harmadik pillér jogi eszközei a nemzetközi egyezmény és a kerethatározat, a közös álláspont és a határozat.

15 A maastrichti szerződés elmulasztotta az együttes fellépés kötelező erejének meghatározását, így aztán míg a szorosabb integrációt szorgalmazó tagállamok kötelezőnek fogadták el azt, addig az euroszeptikusok elutasították e jogi eszköz kötelező erejét. Ligeti Katalin: Büntetőjog és büntügyi együttműködés az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest, 2004, 34. o.

16 Francovich v. Olasz Köztársaság, C-6/90.

Az amszterdami szerződés által bevezetett szabadság, biztonság és jog, valamint az egységes európai igazságügyi térség gondolatából következett, hogy a tagállamok a bűnügyi jogsegély teljesítését ne kössék szigorúbb feltételekhez, mint a hazai, belső büntetőeljárás lefolytatását. Az európai elfogatóparancs a hagyományos kiadatási eljárással szemben nem politikai szintű együttműködést kíván meg, hanem a tagállami igazságügyi hatóságokra testál feladatokat. Egyrészt a kibocsátás államának hatósága közvetlenül küldi meg a végrehajtó államnak az elfogatóparancsot, amelyről aztán a végrehajtás államának bírósága dönt. A változást a korábbi kiadatási szabályokhoz képest a kerethatározat terminológiájával is érzékeltetni próbálja: nem kiadatásról, hanem átadásról szól. Ha a keresett személy tartózkodási helye ismeretlen, a kibocsátó igazságügyi hatóság a schengeni információs rendszerben (SIS) figyelmeztető jelzést ad ki¹⁷, továbbá az elfogatóparancsot kibocsátó hatóság igénybe veheti a Európai Igazságügyi Hálózat biztonságos távközlési rendszerét és az Interpolt.¹⁸

A Tanács kerethatározatát az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról 2002. június 13-án fogadták el a tagállamok, és 2004. január 1. óta hatályos. Ekkortól a tagállamok két- vagy többoldalú korábbi kiadatási egyezményeiket nem alkalmazhatják, illetve ilyen nem köthetnek, kivéve, ha annak rendelkezései az európai elfogatóparancs céljainak érvényesülését elősegítik, és hozzájárulnak az átadási eljárás megkönnyítéséhez.¹⁹

A kerethatározat preambuluma 2. és 6. bekezdése szerint az elfogatóparancs a kölcsönös elismerés elvén alapszik. A 10. bekezdés pedig kimondja, hogy „[a]z európai elfogatóparancs szabályozása a tagállamok közötti nagyfokú bizalomra épül”. Ligeti Katalin szerint a nagyfokú bizalom meglétének némileg ellentmond, hogy az európai elfogatóparancs számos kivételt enged az átadás alól, mint például, ha gyanítható, hogy az elfogatóparancs diszkriminációval kapcsolatos vádemelést szolgál, vagy fennáll a halálbüntetés, a kínzás vagy egyéb embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve ilyen bűn-

17 Kerethatározat 9. cikk

18 Uo. 10. cikk

19 Uo. 31. cikk (2) bek.

tetés alávetésének veszélye.²⁰ Az európai uniós demokráciákban, különös tekintettel arra, hogy valamennyi tagállam tagja egyben az európai emberi jogi egyezménynek, indokolatlan az efféle aggodalom.

Az európai elfogatóparancs célja a büntetőeljárás lefolytatása, valamint a szabadságvesztés-büntetés, illetve a szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása érdekében a keregett személy elfogása és átadása.²¹ Az európai elfogatóparancs alkalmazási köre a legalább 12 hónap szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekményekre, valamint a legalább négy hónap szabadságelvonást tartalmazó büntetésekre terjed ki. A kerethatározat a kettős inkriminációt nem szabja ugyan az átadás feltételéül, de egy tagállam dönthet úgy, hogy ettől teszi függővé az átadást.²² A kettős inkriminációtól csak az úgynevezett katalogizált bűncselekmények esetében²³ tekint el teljes mértékben az elfogatóparancs, és itt is csak akkor, ha a kibocsátó állam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés. A bűncselekmények körét a Tanács bővítheti. Az úgynevezett bűncselekményeket azonban pontosabb lenne inkább bűncselekménycsoportoknak nevezni, mivel a kerethatározat a felsorolt bűncselekményeket nem definiálja, így a tagállami tényállások nem feltétlenül egyeznek az elfogatóparancsban felsoroltakkal, illetve könnyen adódhatnak diszkrepanciák a különböző tagállamok megítélése között. Egy egységes büntetőjogi kódex hiányában csak reménykedhetünk az előbbi minősítések nagyvonalú tagállami megfeleltetésében.

Az európai elfogatóparancsban lefektetett átadás szabályai alóli kivételek az úgynevezett kötelező és fakultatív megtagadási okok.²⁴

Kötelező megtagadási okból hármat ismerünk. Először meg kell tagadni a végrehajtást, ha az elkövető a végrehajtó

²⁰ Ligeti Katalin: i. m. 86–87. o.

²¹ Kerethatározat 1. cikk (1) bek.

²² Uo. 2. cikk (4) bek.

²³ A keretegyezmény 2. cikk (2) bekezdése szerint ilyen például a bünszervezetben való részvétel, a terrorizmus, az emberkereskedelem, a gyermekek szexuális kizsákmányolása, a szándékos emberölés, a súlyos testi sértés, a rasszizmus és idegengyűlölet, az erőszakos közöszlész.

²⁴ Kerethatározat 3. és 4. cikk

államban közkegyelemben részesült, ha ennek a tagállamnak joghatósága van a cselekmény elbírálására. Másodszor, a *ne bis in idem* elvnek az unión belül is érvényesülnie kell, azaz hogyha a keresett személyt az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekményért egy másik tagállamban már jogerősen elítélték, e személy átadását meg kell tagadni. Ez a szabály azonban csak akkor érvényesül, ha a büntetést már végrehajtották, vagy végrehajtása folyamatban van, illetve ha az ítélkező tagállam joga szerint az már nem hajtható végre. Végül harmadszor, ha a kikért személy a végrehajtó állam joga szerint életkora miatt büntetőjogilag nem vonható felelősségre, az átadást szintén meg kell tagadni.

Fakultatív megtagadási okból jóval többet ismerünk. Először, ha a kettős inkrimináció elve nem teljesül, a végrehajtó tagállam dönthet úgy, hogy a személyt nem adja ki, kivéve a 2. cikkben felsorolt (tehát katalogizált) bűncselekményeket, illetve az adókkal és illetékekkel, vámokkal és devizával kapcsolatos bűncselekményeket. Másodszor, ha a kikért személy ellen a végrehajtó államban az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény miatt büntetőeljárás folyik vagy a tagállam határozatot hozott, hogy nem indít eljárást vagy azt megszüntetik, ha egy tagállamban a keresett személy ellen ugyanazon cselekmény miatt jogerős határozatot hoztak, ami a további büntetőeljárás akadályát jelenti, továbbá ha a büntetés vagy a büntethetőség elévült, és a cselekmények a végrehajtó tagállam joga szerint saját joghatósága alá tartoznak, az átadást meg lehet tagadni. Továbbá, ha a keresett személyt egy harmadik állam ugyanazon cselekménye miatt jogerősen elítélte, az átadás szintén megtagadható, feltéve hogy a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélkező állam joga szerint az már nem hajtható végre. Meg lehet tagadni az átadást akkor is, ha az elfogatóparancsot szabadságvesztés-büntetés céljából bocsátották ki, ha az elítélt a végrehajtó tagállamban tartózkodik, amelynek állampolgára vagy lakosa, és ez az állam vállalja, hogy saját joga szerint végrehajtja a büntetést. Végül, fakultatív megtagadási ok, ha az elfogatóparancs olyan bűncselekményre vonatkozik, amelyet egészben vagy részben a végrehajtó tagállam területén követtek el, vagy a kibocsátó tagállam területén kívül követtek

el, és ilyen jellegű bűncselekmények tekintetében a végrehajtó tagállam joga nem engedi a büntetőeljárás lefolytatását, ha azokat a területén kívül követték el.

A kötelező megfelelés az európai elfogatóparancsnak további korlátai a kibocsátó állam által egyedi esetekben nyújtandó garanciák.²⁵ A garanciák már nem a tagállami szuverenitásra és büntetőhatalomra, hanem az elítélt jogaira helyezik a hangsúlyt. Először, a büntetés-végrehajtás céljából kibocsátott elfogatóparancs esetén az átadás köthető az újratárgyalás szavatolásához, ha az átadás alapjául szolgáló ítéletet az érintett távollétében hozták és az érintett személyt személyesen nem idézték vagy más módon nem értesítették a tárgyalás időpontjáról és helyéről. Másodszor, az életfogytiglani szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetett személy átadása esetén az elfogatóparancs végrehajtása ahhoz a feltételhez köthető, hogy a kibocsátó tagállam a büntetés, illetve a kegyelmi eljárás alkalmazásának felülvizsgálatát kérelemre lehetővé tegye. Itt említem meg, hogy ez egyes tagállamokban igen kényes kérdés, a német szövetségi alkotmánybíróság például a reményhez való jogra hivatkozva alkotmányellenesnek nyilvánította a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés-büntetést.²⁶ Harmadszor, a reszocializáció érdekében, ha a büntetőeljárás lefolytatása céljából átadandó személy a végrehajtó állam polgára vagy lakosa, az átadás feltételeként kiköthető, hogy az érintett személyt visszaszállítsák a végrehajtó tagállamba, és ott történjen a szabadságelvonnással járó büntetés végrehajtása.

Az érintett hozzájárulhat az átadáshoz, és lemondhat a specialitás elvéről.²⁷ A hozzájárulást visszavonni nem lehet. Ha az érintett személy beleegyezik az átadásba, az európai elfogatóparancs végrehajtásáról, azaz az átadásról szóló döntést a beleegyezés megadásától számított tíz napon belül kell meghozni. Ha azonban az átadni kért személy nem járul hozzá az átadáshoz, az átadásról szóló határozatot legkésőbb az elfogása utáni hatvan napon belül kell meghozni. Egyedi esetekben ez utóbbi határidő harminc nappal meghosszabbítható.²⁸

25 Uo. 5. cikk

26 BVerfGE 45, 187 (1977) Lebenslange Freiheitsstrafe

27 Kerethatározat 13. cikk

28 Uo. 17. cikk

A keresett személyt a lehető leghamarabb át kell adni, de legkésőbb az európai elfogatóparancs végrehajtásáról szóló jogerős határozat utáni tíz napon belül. Ez a határidő kivételes esetben, elháríthatatlan akadály miatt hosszabbítható meg további tíz nappal, illetve súlyos emberiességi okokból (például, ha az átadás nyilvánvalóan veszélyeztetné a keresett személy életét vagy egészségét) felfüggeszthető.²⁹

Magyarországon az európai elfogatóparancsot a 2003. évi CXXX. törvény hajtotta végre. Magyarországon nem vetődtek fel ugyan alkotmányossági aggályok az európai elfogatóparancsot végrehajtó törvény vonatkozásában, érdemes mégis rövid nemzetközi kitekintést tenni, és megvizsgálni, hogy más tagállamok alkotmányos kérdésekben dönteni hivatott bírái hogyan értékelték a kerethatározatot, illetve az azt végrehajtó belső jogszabályt. Ahogy a kölcsönös bizalom hiányát tárgyaló utolsó részben kifejtem, amíg az emberi jogi standardokat nem egységesítjük az Európai Unióban, egyes tagállamok bíróságai, különösen pedig alkotmánybíróságai joggal gyanakvók. E gyanakvás néhány példáját mutatom be a következőkben.

Alkotmányossági aggályok

A lengyel és a német alkotmánybíróságok egyaránt alkotmányellenesnek nyilvánították az elfogatóparancsot. A ciprusi legfelsőbb bíróság a lengyel érvelést követve semmisítette meg a keretirányelv végrehajtásáról szóló törvényt. A belga Cour d'Arbitrage, amely alkotmányos kérdésekben dönt, előzetesen jelezte, hogy a kettős inkrimináció követelményének eltörlése egyes esetekben konfliktusba kerülhet az emberi jogokkal, és e tekintetben előzetes kérdést tett fel az Európai Bíróságnak.³⁰ Ez bizonyos szempontból veszélyesebb volt, mint a kerethatározat nemzeti alkotmányoknak való alávetése, mivel a belga bíróság magával az uniós jog elsődleges jogforrásaival való összeegyeztethetőségre kérdezett rá. Végül azonban az Európai Bíróság

²⁹ Uo. 23. cikk

³⁰ Az alkotmányos aggályok összefoglalójára lásd Elspeth Guild (ed.): *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2006. Az elfogatóparancs sorsa nyomon követhető a <http://www.eurowarrant.net/> és a <http://www.law.uj.edu.pl/~kpk/eaw/> címen.

ügy határozott, hogy a kerethatározat megfelel az Európai Unióról szóló szerződésnek.³¹ A cseh³², finn³³, francia³⁴, görög³⁵, portugál³⁶ kerethatározatot végrehajtó tagállami törvények elleni alkotmányos felülvizsgálat iránti kérelmeket a bíróságok visszautasították.³⁷ A továbbiakban csak olyan határozatokkal foglalkozom, amelyek alkotmányellenessé nyilvánították a kerethatározatot vagy a végrehajtó jogszabályt – megkérdőjelezve ezzel az EU-jog szupremációját is.

A lengyel alkotmánybíróság teljes ülése 2005. április 27-én a gdański regionális bíróság IV. büntetőosztálya által az alkotmánybírósághoz utalt azon kérdésben határozott, hogy az 1997-es büntetőeljárás-jogi törvény 607t § (1) bekezdése, amely a lengyel állampolgárok más EU-tagállamnak való átadását teszi lehetővé az Európai Unió Tanácsának az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló kerethatározata szerint, összhangban áll-e a lengyel alkotmánnyal.³⁸ A felülvizsgálat alapja a lengyel alkotmány 55. szakasz (1) bekezdése, amely szerint „Lengyel állampolgár kiadatása tilos”.

31 C-303/05 *Advocaten voor de Wereld*. Az igennel megválaszolt előzetes kérdés az volt, hogy egyrészt a kerethatározatok elfogadásának indokai fennálltak-e az elfogatóparancs vonatkozásában, másrészt, hogy a kettős inkrimináció eltörlése nem sérti-e az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2) bekezdését, pontosabban a legalitás és az egyenlőség elvét, valamint a diszkrimináció tilalmát.

32 No. Pl. ÚS 66/04, 2005. május 3.

33 A legfelső bíróság 2005. március 21-én hagyta jóvá az alsóbb bíróságok elfogatóparancs elleni érveket elutasító döntését.

34 Bár a franciák éltek egyes, a kerethatározat által engedett kivételekkel, alapvetően nem vonták kétségbe az alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét. Lásd a Cour de Cassation büntetőjogi kamarájának 4351 (2004. július 4.), 4540 (2004. augusztus 5.), 4630 (2004. augusztus 5.), 4785 (2004. szeptember 1.), 5233 (2004. szeptember 21.), 5548 (2004. október 5.), 5834 (2004. október 13.), 7071 (2004. október 13.), 3197 (2005. május 25.) számú döntéseit.

35 Legfelső bíróság 504/2005. Ez volt az első olyan döntés, amelyben a görög bíróság jóváhagyta egy görög állampolgár átadását.

36 Például Supremo Tribunal de Justicia, 3 January 2005.

37 Magyarországon alkotmányos támadás nem érte a kerethatározatot vagy a 2003. évi CXXX. törvényt. Egy fontos kapcsolódó döntés a Legfelsőbb Bíróság 1/2005. számú büntető jogegységi határozata arról, hogy a nemzetközi körözést elrendelő elfogatóparancs, illetőleg a kiadási kérelem az elévülést félbeszakítja.

38 P 1/05 határozat, 2005. április 27. A lengyel döntésről szóló sajtóközlemény magyar nyelvű fordítása e cikk szerzőjének fordításában megjelent a *Fundamentum* 2005/2. számában, 95–96. o.

Az alkotmánybíróság határozata szerint a büntetőeljárás-jogi törvény 607t § (1) bekezdése nem egyeztethető össze az alkotmány 55. szakasz (1) bekezdésével, amennyiben az engedélyezi az európai elfogatóparancs alapján lengyel állampolgár átadását más EU-tagállamnak. Az alkotmánybíróság észlelt ugyan eltérést az európai elfogatóparancs és a hagyományos kiadatási eljárás között, de hangsúlyozta, hogy az alkotmány nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyek alapján különbséget lehetne tenni az átadás és a kiadatás között. A kiadatás és az átadás közötti lényegi eltérés hiányban az alkotmánybíróság egyértelműen észlelte a büntetőeljárás törvény és az alkotmány között feszülő ellentétet. Sőt az alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a gyanúsított személy szempontjából az európai elfogatóparancs szerinti átadás terheesebb eljárás, mint a büntetőeljárás törvényben szabályozott kiadatás. Ezért az a *minor ad maius* elv alapján azt a következtetést vonta le, hogy a kiadatás alkotmányos tilalmát fokozottan érvényesíteni kell az európai elfogatóparancs szerinti átadásnál, mivel ugyanaz a célja, mint a kiadatásnak, egyúttal azonban az átadandó személyre nézve terheesebb. A kerethatározatok végrehajtásának kötelezettsége azonban a lengyel jogalkotót is terheli, mégpedig az alkotmány 9. cikkéből levezethetően, amely szerint „a Lengyel Köztársaság tiszteletben tartja a nemzetközi jogi kötelezettségeit”. Az alkotmánybíróság azonban alkotmányellenesnek nyilvánította a büntetőeljárás törvény támadott szakaszát. Hangsúlyozandó, hogy az alkotmánybíróság ezzel a döntéssel szembehelyezkedett az uniós jog elsőbbségének elvével, legalábbis csatlakozott azon államokhoz, amelyek alkotmánybíróságai nem ismerik el az EU-jog szupremációját a nemzeti alkotmányukkal szemben. Az alkotmánybíróság egyértelműen állást foglalt az európai elfogatóparancs mellett, amelyet döntő jelentőségűnek nevezett az igazságszolgáltatás megfelelő működése szempontjából. Ezért hangsúlyozta, hogy az európai elfogatóparancs folyamatos működésének garantálása a lengyel jogalkotó elsődleges célja kell hogy legyen. Az Európa-barát hozzáállás további bizonyítéka, hogy bár fő szabály szerint a támadott rendelkezés kötétereje megszűnik, amint az alkotmánybíróság döntése a rendelkezés alkotmányellenessé nyilvánításról a jogszabályok

közlönyében megjelenik, de az alkotmánybíróság úgy határozott, kihasználva az alkotmány 109. szakasz (3) bekezdése adta lehetőséget, hogy 18 hónappal elhalasztja a támadott rendelkezés hatályon kívül helyezését. Ennek megfelelően az alkotmányellenes rendelkezés továbbra is kötéserővel bírt az átmeneti időszakban, valamint nem adhatott további alapot bírói döntések alkotmánybíróság előtti megtámadására. Az alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a halasztási időszak alatt tehet eleget azon kötelezettségének, hogy a kerethatározatot végrehajtsa. Mivel ebben az esetben a jogszabály hatályon kívül helyezése nem elegendő az alkotmánnyal összhangban lévő jogi helyzet megteremtésére, gyakorlatilag – némileg súrolva az államhatalmi ágak megosztásának elvét – az alkotmánybíróság felszólította a lengyel jogalkotót az alkotmány módosítására.³⁹ A lengyel alkotmány 55. szakaszát 2006. november 7-én, míg a büntetőeljárás törvényt 2006. december 26-án módosították, így a jogalkotó megteremtette az összhangot a kerethatározat és a belső jogrend között.

Hasonló feszültséget kellett a ciprusi alkotmánybíróságnak feloldania, amikor az Egyesült Királyság egy a brit kormány elleni csalás előkészületével vádolt egyesült királyságbeli és ciprusi kettős állampolgár átadását kérte Ciprustól.⁴⁰ Itt a problémát az jelentette, hogy a ciprusi alkotmány 11. szakasz (2) bekezdése szerint senkit nem lehet szabadságától megfosztani, kivéve, ha törvény erről eltérően rendelkezik, azaz az (f) pontban felsorolt eset szerint, ha egy személy elzárása azért szükséges, hogy ez megakadályozza a Ciprus területére való engedély nélküli bejutását, vagy ha egy idegen ellen ez szükségesnek mutatkozik, kiadatás vagy kiutasítás céljából. Mivel az alkotmánybíróság szerint a 11. szakasz kimerítő listáját adja azon indokoknak, amelyek alapján valakit le lehet tartóztatni, ezért ez nem terjeszthető ki arra az esetkörre, amikor az elfogatóparancs szerint egy külföldi kérelem alapján kellene egy ciprusi

³⁹ Egész pontosan az előadó bíró, Mirosław Wyrzykowski a következőképpen fogalmazott: „E cél [tudniillik az alkotmányos helyzet megteremtése] elérése érdekében, az alkotmány 55. szakasz (1) bekezdése módosításának lehetőségét sem lehet kizárni.” Uo. 96. o.

⁴⁰ Attorney General v. Konstantinou. Ciprusi alkotmánybíróság teljes ülése, 2005. november 7. Részletesen lásd Elias A. Stefanou – Andreas Kapardis: The first two Years of Fiddling around with the Implementation of the European Arrest Warrant (EAW) in Cyprus. In: Elspeth Guild (ed.): i. m. 75–88. o.

állampolgárt letartóztatni, majd átadni. A kerethatározatot szó szerint átültető ciprusi törvény ezért ellentétes a ciprusi alkotmánnyal. Az alkotmánybíróság döntése alapján az európai uniós joggal való összhang megteremtése céljából 2006. július 28-án a jogalkotó módosította az alkotmány szövegét.

2005. április 28-án a német szövetségi alkotmánybíróság 2. szenátusa egy spanyol európai elfogatóparancs alkotmányosságáról döntött.⁴¹ A kérelmező egy szír-német kettős állampolgár, aki ellen, mint az európai Al-Kaida egy kulcsfigurája ellen, terrorhálózatban való részvétel vádja mellett, egy madridi bíróság elfogatóparancsot adott ki. Az alkotmánybíróság az átadási eljárást felfüggesztette az érdemi döntésig, amelyet hat hónapon belül meghozni ígért. 2005. július 18-án az alkotmánybíróság valóban érdemi határozatot hozott⁴²: megsemmisítette az európai elfogatóparancs végrehajtásáról szóló német törvényt, amely aránytalanul korlátozza az alaptörvény 16. cikk (2) bekezdését a kiadatási tilalomról, valamint a 19. cikk (4) bekezdését is sérti, mivel a határozat ellen fellebbezni nem lehet. A német határozat a végrehajtási törvényt értékelte, és mivel a jogi eszköz kerethatározat, amely csak az elérendő célokat határozza meg, nem kizárt, hogy van mód egy alkotmánykonform végrehajtási törvény megfogalmazására.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a kép nem ilyen sötét, hiszen számos alkotmány- és legfelső bíróság visszautasította az elfogatóparancs elleni támadásokat. A mindennapokban pedig többé-kevésbé működik az intézmény. Az alkotmányos aggályok ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy a kibocsátott elfogatóparancsok több mint a fele letartóztatással vagy átadással végződik.⁴³ Kérdés, hogy mi történik a fennmaradó elfogatóparancsokkal, vajon miért nem teljesítik őket. Lehetséges, hogy fakultatív megtagadási okokkal élnek a tagállamok, vagy a megkereső állam nem teljesíti a megkeresett tagállam által kért garanciákat. Mindenesetre okkal vélelmezhetjük,

41 BVerfG, 2 BvR 2236/04, 2005. április 28.

42 BVerfG, 2 BvR 2236/04, 2005. július 18.

43 A 2004-es adatok szerint 3318 elfogatóparancsot bocsátottak ki, ebből 1073 esetben tartóztatták le a terheltet, és 729 átadás történt. A Gijds de Vries, az EU terrorizmus ellenes koordinátora által 2006. január 19-én, The European Union and the fight against terrorism címmel, a brüsszeli Centre for European Reform előtt megtartott előadás alapján.

hogy nemcsak egyes alkotmánybíróságoknak vannak fenntartásaik az elfogatóparanccsal szemben, de az átadás kérdésében határozó bíróságok sem bíznak a megkereső állam jogrendszerében, eljárási garanciáiban vagy éppen a büntetés-végrehajtás körülményeiben.

A bizalmatlanság okainak feltérképezése, a bizalom lehetőségének megteremtése

A harmadik pilléres együttműködés nem konfliktusmentes. A tagállami büntetőjogi szuverenitás – akár csak részleges – feladása máig az egyik legérzékenyebb pont az Európai Unión belül. Egyértelmű, hogy a bűnügyi együttműködés területén egyelőre elképzelhetetlen a teljes jogharmonizáció. Az uniós büntető törvénykönyv távoli megvalósulásáig is segíthet azonban a már 1999-ben, a tamperei európai tanácsi ülésen megfogalmazott úgynevezett kölcsönös elismerés elve. Azonban a tapasztalatok szerint – és ezen belül az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ellentmondások is ezt bizonyítják – a tagállamok igen érzékenyen reagálnak arra, ha túl sokat kell feladniuk a kölcsönös elismerés elvére való hivatkozással.

A kölcsönös elismerés kölcsönös bizalom esetén valósulhat meg, azaz akkor, ha a tagállamok bíznak egymás igazságügyi rendszerében, eljárási garanciáiban, és biztosak lehetnek abban, hogy az emberi jogokat valamennyi tagállamban egyformán tiszteletben tartják és kikényszerítik. A büntetőítéletek kölcsönös elismerésének, a bűnügyi jogsegély közeledésének, a kiadatási szabályok egyszerűsödésének egyik indikátora lehet a kettős inkrimináció elhagyása vagy e követelmény fenntartása. Ahogy az európai elfogatóparancs is mutatja, a katalogizált bűncselekménycsoportok száma véges. A feltétlen bizalom ezen a területen egyelőre hiányzik. Sőt az új kiadatási szabályokról szóló jogszabályban az akkor még tizenöt tagállam sokáig nem tudott egyezsége jutni. Úgy tűnik, a tamperei Európai Tanács által említett „nagyfokú bizalom” hiányzott a jogszabály elfogadásához. Végül az Amerikai Egyesült Államok elleni 2001. szeptember 11-i terrorcselekmények rengették meg olyannyira a liberális demokráciákat, így az Európai Unió tagállamait is, hogy az Európai Bizottság két hónappal

a tragédia után megfogalmazta javaslatát a kiadatás új formájáról, az úgynevezett átadásról rendelkező európai elfogatóparancsot illetően. A végül 2002 júniusában elfogadott elfogatóparancsot – a harmadik pillérre jellemzően szükségszerűen egyhangúlag – elfogadták a tagállamok képviselői, nem aratott osztatlan sikert az alkotmány- és rendesbíróságok előtt. Az egyes határozatok különböző kételyeket fogalmaznak meg, és különböző mértékben veszélyeztetik egyrészt a kerethatározat sorsát, másrészt messzebből tekintve, a harmadik pillér jövőjét, végső soron pedig az uniós jog elsőbbségének elvét. Az érzékenység oka az alapjogok és a büntetés állami monopóliuma közötti kapcsolatra vezethető vissza. Egyetlen demokráciának sem lehet korlátlan büntetőhatalma. A büntetőjogi szankcióknak az alapjogok és a jogállamiság alapelvei szabnak határt. A tagállamok azonban nincsenek meggyőződve arról, hogy ezekre az elvekre az uniós területén egyforma gondossággal ügyelnek.

Hogyan érinti mindez az uniós jog elsőbbségének elvét? Több tagállam is úgy érvel, hogy alkotmányuk olyan emberi jogi rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az európai szintnél nagyobb védelmet jelentenek, ezért egy-egy európai uniós jogszabály nemzeti alkotmánnyal való összeütközése, kollíziója esetén az uniós jog elsőbbségének elve nem érvényesülhet.⁴⁴ Az ezt a nézetet követő tagállamok tehát elfogadják ugyan az *acquis communautaire* elsőbbségének elvét belső nemzeti jogukkal szemben, de az alkotmányukkal szemben nem. A tagállamok pedig egymás alapjogi garanciáiról különösen nincsenek meggyőződve, így egy mindenki számára elfogadható európai minimum hiányában egymás határozatait még EU-s nyomásra sem ismerik el. Ez a fajta érvelés jóllehet meggyőzőnek, legalábbis attraktívnak tűnhetett mostanáig, ám ereje az Európai Unió alkotmányáról szóló szerződés⁴⁵ helyettesíteni hivatott reformszerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatálybalépésével jelentősen gyengülne.

Az emberi jogok új térhódításaként szokás emlegetni a még 2000 decemberében, Nizzában elfogadott alapjogi chartát és

44 Solange I, BVerfGE 37, 271 (1974), Solange II, BVerfGE 73, 339 (1986).

45 Röviden a továbbiakban: európai alkotmány vagy alkotmány.

az uniós, az alapjogok kérdésével foglalkozó ügynökség létrehozásának gondolatát. Itt azonban egy több évtizedes, az európai integrációt kezdeteitől jellemző gondolat nyert megerősítést. Az Európai Bíróság már az 1960-as évek végétől következetesen hivatkozik és merít ihletet ítéleteiben a tagállamok közös alkotmányos hagyományából, azon nemzetközi emberi jogi egyezményekből, amelyeket a tagállamok aláírtak, és így különösen az emberi jogok európai egyezményéből. A korábbi, az esetjog keretein belül kijegecesedett elveket kodifikálta az egységes európai okmány, majd az amszterdami szerződés. Az alkotmány pedig már arról rendelkezett, hogy az unió csatlakozik az európai emberi jogi egyezményhez. Az alapjogi charta garantálja valamennyi, az európai emberi jogi egyezményben lefektetett jogot, és túl is megy ezen a listán, egyéb a tagállamok által elfogadott egyezmények és a strasbourgi, valamint a luxembourgi bíróság esetjoga által kidolgozott további emberi jogokat is deklarálnak.

Erdemes közelebbről is megvizsgálni az EU alapjogi katalógusát, hogy kiderüljön, sikeres-e a kölcsönös bizalom megteremtésében. Véleményem szerint az unió két lehetőséget is elmulasztott, hogy az alapjogi chartán keresztül erősítse a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat. Egyrészt maga a charta, pontosabban annak horizontális cikkelyei jelentősen gyengítik az alapjogi katalógus erejét. Az 51. cikk (2) bekezdése szerint „a charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az unió számára, és nem módosítja az alkotmány egyéb részeiben meghatározott hatásköröket és feladatokat”. Kérdéses, hogy az Európai Unió intézményei és a tagállamok az uniós jog végrehajtása során hogyan tudnak az ugyanezen cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kívánalomnak eleget tenni, azaz hogyan tudják elősegíteni a jogok érvényesülését anélkül, hogy hatáskörük megváltozna. A második lehetőséget 2006-ban mulasztották el a tagállamok, amikor az alapjogi ügynökség hatáskörét nem terjesztették ki a harmadik pillérre. Az Európai Tanács eredetileg 2003 decemberében határozott arról, hogy létrehozza az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét. Az ügynökség felállítása nagy támogatottságot élvezett. Nem kormányzati szervek és a tagállamok egyaránt

sürgették az ügynökség életre keltését. Kérdésként vetődött fel azonban, hogy az EU második és harmadik pillérének vizsgálata az ügynökség feladata legyen-e. A Bizottság⁴⁶ és az Európai Parlament is⁴⁷ támogatta ugyan a hatáskör kiterjesztését, a bel- és igazságügyi tanács arra a kérdésre, hogy a harmadik pillérre vajon kiterjed-e az ügynökség hatásköre, azt a dodonai választ adta, hogy az uniós intézmények és a tagállamok, ha szükségesnek tartják, önkéntes alapon igénybe vehetik az ügynökség szakértelmét ezen a területen is. Azaz a harmadik pillér kötelezően nem tartozik az alapjogi ügynökség hatálya alá. Így az ügynökség mandátuma csonka maradt – legalábbis egy időre.

A jelen írásban ismertetett és elemzett európai elfogatóparancs sikerének feltétele a tamperei nyilatkozat által megfogalmazott kölcsönös elismerés elvének megvalósulása. A kerethatározat egyes alkotmánybíróságok általi értékelése és a rendesbíróságok bizalmatlan reakciói arra engednek következtetni, hogy a kölcsönös bizalom elve egyelőre nem valósul meg a tagállamok igazságszolgáltatásért felelős hatalmi ágai között. A bizalom megteremtésének több módja képzelhető el, attól függően, hogy a más tagállamok jogrendszerével szembeni valós vagy vélt félelmekről van-e szó. Az utóbbiakat mindenekelőtt a tréning, az oktatás, egymás jogrendszerének megismerése orvosolhatja. Ha azonban a bizalmatlanságnak valós okai vannak, akkor az egységes európai emberi jogi standardok megerősítése és kikényszerítése segíthet. Sajnos az alapjogi charta ereje korlátozott, és az alapjogi ügynökség sem alkalmas jelenlegi formájában a bizalom megteremtésére, hiszen nem terjed ki a harmadik pillérre. Persze ez a kérdés már rég a múlté volna, ha az európai alkotmány hatályba lép. Remélhetőleg a reformszerződés, amely átveszi az alkotmánytól a pillérrendszer felszámolásának gondolatát, elődjével ellentétben nem bukik el a ratifikációs folyamat során, és megoldja ezt a problémát is.

46 COM(2005) 280 végleges

47 COM(2005)0280 – C6-0288/2005 – 2005/0124(CNS)