

BERCZELI SÁNDOR¹

Az Európai Unión belüli büntetőjogi együttműködés asszimetriája – avagy a többsebességes EU megvalósulása a büntetőjogi együttműködés területén

Magától értetődőnek tűnik úgy tekinteni az Európai Unión belül a tagállamok bűnüldözési és büntető igazságszolgáltatási (röviden: bűnügyi) együttműködésére, mint egy egységes, folyamatosan fejlődő és mélyülő területre, amelyet csak az Egyesült Királyság Európai Unióból kilépése, azaz a Brexit zavart meg némiképp.

A valóság azonban – mint majdnem minden területén az életnek – ennél jóval összetettebb és árnyaltabb. Az Európai Uniót illető – döntően politikai – közbeszédet régóta átjárja a „többsebességes Európa” gondolata, amely megközelítésnek napjainkban a francia köztársasági elnök, Emmanuel Macron az egyik szószólója, aki hol az eurózóna országainak még szorosabb együttműködésnek szükségességét, a közös eurozóna-költségvetés és eurozóna-pénzügyminiszteri poszt létrehozását veti fel, vagy az uniós tagságra vágyó országok, elsődlegesen Törökország és a nyugat-balkáni országok részére biztosítana egy EU „light” szerveződést európai politikai közösség néven, melyben az EU értékeinek elfogadása mellett a tagság magában foglalná az együttműködést az energiapolitika, a közlekedés, a személyek szabad mozgása, a befektetések, az infrastruktúrafejlesztés és az ifjúságpolitika terén. Így vagy úgy, de létrehozva egy többsebességes Európai Uniót.²

A többsebességes Európai Unió azonban nemcsak egy lehetőség, hanem bizonyos szempontból vizsgálva a közösség jelenét, például a büntetőügyekben folytatott együttműködés területén, mindennapi valóság is. Az opting out (rövidítve opt-

out) azaz a kimaradás joga hivatott biztosítani azt, hogy egy-egy tagállam vonakodása vagy határozott ellenkezése ne tudja megakasztani az integráció elmélyítését bizonyos területeken. A kívülmaradásra, azaz az opt-outra több példát is láthatunk. Lengyelország például nem részese az EU alapjogi chartájának,³ Írország – ellentétben az övezetbeli tagságra vágyakozó Romániával és Bulgáriával – habár lehetősége lenne rá, mégsem részese a schengeni megállapodásnak, míg Dánia a gazdasági és monetáris uniónak és az uniós védelmi politikának, illetve utóbbi két tagállam nem vesz részt a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításában sem.

Látható tehát, hogy vannak olyan tagállamok, amelyek a

bűnügyi együttműködés lépcsőfokain nem lépdelték végig, és bizonyos eszközök vagy intézmények tekintetében kimaradtak az együttműködésből, míg ezzel ellentétes folyamatok is megfigyelhetők és vannak olyan, nem uniós államok, amelyek pedig egyes uniós instrumentummal majdnem egyező új eszközt hoztak létre az EU és ezen államok közötti bűnügyi együttműködés relációjában. Az írás ezen „különütasságot” próbálja felvázolni röviden.

Az EU bűnügyi együttműködésének fejlődése

Az európai integráció második világháborút követő gyors megvalósítása a kezdetekben nélkülözötte a bűnügyi együttműködés kérdését, a tagállamok együttműködését ezen időszak alatt az Európa Tanács égisze alatt létrejött kölcsönös bűnügyi jogsegélyen alapuló nemzetközi szerződések szabályozták. A bűnügyi együttműködés uniós szinten először 1975-ben az ún. TREVI-egytműködés⁴ kapcsán érhető tetten, amikor is a közösség bel- és igazságügyekért felelős miniszterei a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és más súlyos bűncselekményekkel szembeni hatékonyabb fellépés érdekében olyan platformot hoztak létre, amely megkönnyíti az információ- és tapasztalatcserét. Ezt követően az 1990-es Schengeni Végrehajtási Egyezmény tartalmazott e körben releváns rendelkezéseket és az 1992-es

¹ Fővárosi Törvényszék, bíró – európai jogi szaktanácsadó.

² NAVRACSICS Tibor: *Függetlenség, hatékonyság, többsebességes Európa és európai politikai közösség: Macron beszéde az európai integráció jövőjéről*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégiai Kutatóintézet Szakpolitikai elemzések 2022. I. félév https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/19643/17_navracsis_tibor.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2023.05.22.)

³ Lásd: Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez fűzött 30. jegyzőkönyv Az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról.

⁴ Az ún. „Trevi Csoport”, az igazságügyi és belügyminisztériumok képviselőinek kormányközi hálózata a Rómában található Trevi-kútról kapta a nevét.

Maastrichti Szerződésben sem láthatunk érdemi előrelépést, annak ellenére, hogy már külön megjelenik a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó közös fellépés „intézménye”⁵; azaz a harmadik pillér.⁶

A bűnügyi együttműködés ekkor még kizárólag a gazdasági integráció, az egységes belső piac megteremtéséhez és működtetéséhez kapcsolódó járulékos területként volt jelen, habár az 1999-ben hatályba lépő Amszterdami Szerződés újabb előrelépést hozott és – igaz még a pillérrendszert fenntartva – megalkotta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.⁷ Habár a büntetőügyekben folytatott együttműködés területe egészen a Lisszaboni Szerződésig a kormányközi együttműködésen alapuló harmadik pillér részét képezte, az Unión belül a más területeket érintő integráció egyre magasabb foka, a négy alapszabadság, azaz az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása érvényesítésének következményei, az egységes belső piac dinamikus fejlődése, az Európai Unión belül az állampolgárok jogainak azonos szintű védelme az uniós jog sajátosságaival együttesen a bűnügyi együttműködés területén is a tagállamok egyre szorosabb együttműködését vontta maga után, amelynek eredményeként egy, az uniós jog jellegzetességeit maradéktalanul magán viselő sajátos kooperációs rendszer jött létre az Európai Tanács 1999-es tamperei találkozóján rögzített, Tamperei Következtetések⁸ néven közismertté vált megállapítások mentén.⁹

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Unión belüli bűnügyi együttműködés nem más, mint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség¹⁰ megvalósulása, melynek központi eleme a kölcsönös elismerés elve,¹¹ amely az Európai Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés alapja, ami egyben az uniós alapértékeken,¹² alapjogok védelmén¹³ és a jogharmonizáció eredményein¹⁴ nyugvó közös bizalomra építve áthidalni hivatott a tagállamok eltérő jogrendszereiből és jogi hagyományaiból fakadó különbségeket.

Ezen folyamatosan változó és fejlődő kereteken belül az Európai Tanács megkezdte az 1999-es Tamperei Következtetésekből felvázolt cél, azaz a kölcsönös elismerés elvének az érvényesítését a büntető igazságügyi együttműködésben. Az uniós jogi keretek változása újabb és újabb eszközöket adott a

Tanács, később pedig a Tanácshoz és hozzá csatlakozva az Európai Parlament kezébe ezen cél megvalósítása érdekében.

A büntetőügyekben folytatott uniós együttműködés első eszköze – az igazságügyi együttműködés sarokkövének tekintett – tamperei következtetésekből lefektetett kölcsönös elismerés elvéből a 2001. szeptemberi Egyesült Államokat ért terrortámadások hatására rendkívül gyorsan kerethatározat formájában „valóssággá vált” európai elfogatóparancs lett,¹⁵ amelyről mára elmondható, hogy nemcsak a tagállamok közötti bűnügyi együttműködés legtöbbet alkalmazott eszköze,¹⁶ hanem az Európai Unió Bíróságának döntései által leginkább kikristályosodott instrumentuma is.

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot a 2000-es években számos további kerethatározat követte, amellyel a Tanács a kölcsönös elismerés elvét gyakorlatilag a büntetőeljárások és a büntetések végrehajtásának egészére kiterjesztette.¹⁷

Ez az uniós jogalkotási folyamat a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően is változatlanul folyt tovább, a szerződés szerint már kibővített jogalkotási hatáskörre tekintettel, az Európai Parlament bevonásával, irányelvek megalkotása révén.¹⁸

A közelmúltban pedig az Európai Unión belüli bűnügyi együttműködés eljutott arra a szintre, hogy az Európai Tanács és az Európai Parlament uniós rendeleteket alkot további bűn-

¹⁵ A Tanács 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról.

¹⁶ Az Európai Bizottság minden évben közzéteszi az európai elfogatóparancs gyakorlati működésére vonatkozó statisztikai adatokat. A legfrissebb, 2022-ben megjelent összesítés ugyan csak a 2020-ig rendelkezésre álló adatokat tartalmazza, mindenesetre nincs okunk feltételezni, hogy a korábbi évek adataihoz képest szignifikáns változás következett volna be. Márpedig az Unió 27 tagállamának igazságügyi hatóságai 2020-ban 15 938 európai elfogatóparancsot bocsátottak ki és ugyanezen évben a kibocsátott európai elfogatóparancsok alapján 4397 személy elfogására és átadására került sor. (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Statistics on the practical operation of the European arrest warrant – 2020 <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=9b1c1e1b8-3735-4185-84cf-61be9446c49b>)

¹⁷ A Tanács 2002/465/IB kerethatározata a közös nyomozócsoportokról; A Tanács 2003/577/IB kerethatározata a közösen letartóztatás alternatívájaként kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról;

A Tanács 2005/214/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról;

A Tanács 2006/783/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekhoz tartozó elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról;

A Tanács 2009/829/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról; A Tanács 2008/909/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés-büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról;

A Tanács 2008/675/IB kerethatározata az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről; A Tanács 2009/315/IB kerethatározata a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról.

¹⁸ Ilyen jelentősebb irányelvek például: Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről;

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/99/EU irányelve az európai védelmi határozatról;

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról;

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/42/EU irányelve a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unión belüli befagyasztásáról és elkobzásáról.

⁵ Maastrichti Szerződés K.3 cikk.

⁶ A harmadik pillér a Bel- és igazságügyi együttműködés (Justice and Home Affairs, JHA), melynek elnevezése az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után már Rendőri és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben (Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters, PJCC).

⁷ Az európai büntetőjogi integráció területei és eszközei kapcsán lásd KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK-KERSZÓV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 28–71., 87–98. o.

⁸ Lásd: Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c. (2023.05.22.)

⁹ SZABÓ Judit KIS László (szerk.): *Az európai büntetőjogi gyakorlat*, Budapest, Wolters Kluwer Hungary (2023), 31. o.

¹⁰ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 67. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tisztetben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.”

¹¹ EUMSZ 82. cikk (1) bekezdés.

¹² Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikk.

¹³ EUSZ 6. cikk.

¹⁴ EUMSZ 82. cikk (2) bekezdés és 83. cikk.

tetőjogi eszközök tekintetében a kölcsön elismerés elvének érvényesítéséről,¹⁹ illetve az unión belüli büntetőjogi együttműködés legkiemelkedőbb intézményét, az Eurojustot új jogi alapokra helyezi,²⁰ vagy teljesen új, az EU költségvetését érintő csalásokkal szembeni hatékony fellépést megvalósítani hivatott intézményt, az Európai Ügyészséget hoz létre.²¹

A fentiekben röviden felvázoltakból egyértelműen látható, hogy az Európai Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtése és mind hatékonyabbá tétele érdekében intenzív, egyre újabb és újabb területeket és eszközöket bevető jogalkotást végez. Ennek ellenére azonban a büntetőjogi együttműködés ezen instrumentumai nem minden tagállamra terjednek ki. Vannak bizonyos tagállamok, amelyek eltérő megfontolások alapján, de egyes eszközök alkalmazásából kimaradnak, élnek az opt-out²² jogukkal, vagy bizonyos újonnan felállított uniósi intézményhez eddig nem csatlakoztak.

Az Egyesült Királyság és a Brexit

Mielőtt sorra vennénk azon tagállamokat, amelyek az unión belüli egyes büntetőjogi eszközök alkalmazásában, vagy intézményekben nem vesznek részt, mindenképp szükséges kitérni az Európai Uniót elhagyó Egyesült Királyságra és annak következményeire, mármint ami a büntetőjogi együttműködést illeti.

Mindenki előtt ismert, hogy az Egyesült Királyság a 2016 júniusban megtartott népszavazást követően,²³ 2017. március 29-én hivatalosan is bejelentette azon szándékát, hogy kilép az Európai Unióból, ezzel elindítva az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 50. cikke szerinti eljárást, amelyre – hosszas huzavona után – 2020. január 31-én végül sor is került.

Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság európai integráció iránti elkötelezettsége korábban sem volt egyértelmű, a szigetországot mindig is egyfajta távolságtartás jellemezte²⁴ és az EUMSZ-hoz fűződött, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon, és a jog érvényesülésén ala-

puló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv erre lehetőséget biztosított volna, az Egyesült Királyság az uniósi büntetőjogi együttműködést illetően – ellentétben Írországgal és Dániával – nem élt az opt-out lehetőségével, pontosabban fogalmazva rendszeresen élt az opt-in jogával és a büntetőügyeket érintő igazságügyi együttműködés valamennyi lényeges uniósi eszköze alkalmazható volt a szigetország tekintetében.²⁵

Ez az állapot változott meg gyökeresen a Brexittel. Az államok közötti nemzetközi büntetőjogi együttműködés sarokköve mindig is a kiadatás volt, így a büntetőjogi együttműködést illetően a legjelentősebb kérdésnek az volt tekinthető, hogy az átmeneti időszak²⁶ lejártát követően mi lesz a sorsa a tagállamok közötti büntetőjogi együttműködés legtöbbet alkalmazott eszközeinek, az „informalizált” kiadatásnak is nevezhető átadásnak,²⁷ azaz az európai elfogatóparancsnak. A Kilépési Megállapodásban meghatározott átmeneti időszak lejártát követően alkalmazandó szabályokra vonatkozó „végleges” megállapodás megkötésére végül az utolsó utáni pillanatban került sor.²⁸ A Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás²⁹ megkötését megelőzően az angol sajtó kételkedve fogadta az Egyesült Királyságnak azon szándékát, miszerint – az Európai Unió Norvégiával és Izlanddal kötött megállapodásához hasonló – külön átadási megállapodást kíván kötni, felhívva a figyelmet arra, hogy az Európai Unió Norvégiával és Izlanddal 2006-ban kötött megállapodásának³⁰ 2019. november 1-jei hatálybalépéséhez 13 évnek kellett elteltie. Az Egyesült Királyság és az Európai Unió végül ráccáfolt a kételkedőkre és a

²⁵ Az EUMSZ-hoz fűződött 21. jegyzőkönyv 1. cikke szerint az Egyesült Királyság és Írország nem vesz részt az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács által történő elfogadásában. Ugyanakkor a 3. cikk az Egyesült Királyságnak és Írországnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részének V. címe alapján a Tanácshoz történt benyújtását követően egy három hónapos „időablakot” biztosít arra, hogy ezen belül egyoldalúan írásban bejelentse a Tanács elnökének, hogy részt kíván venni egy ilyen javasolt intézkedés meghozatalában és alkalmazásában, amely bejelentéssel egyben erre jogosulttá válik. A három hónap leteltét követően is bejelentheti ezen szándékát a két ország, ekkor azonban már a 331. cikk 1. bekezdése alapján a Bizottság vizsgálatához és a Tanács jóváhagyásához kötött. Az utólagos csatlakozás jogát opt-in-jognak nevezzük.

²⁶ Az Európai Unió és az Egyesült Királyság által megkötött Kilépési Megállapodás, vagy más néven Brexit Megállapodás értelmében a kilépést egy majd egyéves átmeneti, 2020. december 31-ig terjedő időszak követte, amely időszak alatt a büntetőügyekben alkalmazható európai uniósi eszközök továbbra is érvényben maradtak és alkalmazandók voltak az Egyesült Királyság tekintetében.

²⁷ M. NYITRAI Péter: *Bevezetés a nemzetközi büntetőjogba*, Universitas-Győr, Győr, 2009., 214. o.

²⁸ Azt, hogy a végső megállapodást az utolsó utáni pillanatban sikerült megkötöni, jól szemlélteti, hogy a megállapodás megkötésének bejelentésére 2020. december 24-én, a karácsonyi ünnepeket megelőző legvégső napon került sor és ahhoz, hogy a hatálybalépéshez szükséges eljárások lezárásáig is 2021. január 1-jétől ténylegesen alkalmazni is lehessen, a Tanács (EU) 2020/2522, a megállapodást kölcsönösségi alapon ideiglenes jelleggel alkalmazni előíró határozatára volt szükség.

²⁹ Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás egyrésről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-Közösség, és másrésről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között In: Az Európai Unió hivatalos lapja 2020.12.31. L 444/14.

³⁰ Az európai elfogatóparancs hatékonyságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy létrejött az Európai Unió Norvégiával és Izlanddal kötött megállapodása, amely két olyan ország tekintetében is létrehozta az európai elfogatóparancsokhoz nagyon hasonló, a kiadási eljárás többszintű döntéshozatalt, időigényes formalizáltságot kiküszöbölő átadási eljárást, amely nem tagja az uniónak.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1805 rendelete a befigyaszást és az elközbást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről.

²⁰ Az Eurojustot a Tanács a 2002. február 28-án született határozatával hozta létre (A Tanács 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról). A szervezet működését azonban teljesen új alapokra helyezte a 2019. december 12-én hatályba lépett, Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

²¹ A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.

²² Az opt-out joga az adott tagállam távolmaradását/kívülmaradását teszi lehetővé. Ez biztosítja, hogy amikor valamely tagállam nem kíván csatlakozni az uniósi politika egy adott területéhez, kívül maradhat, aminek révén elkerülhető az esetleges patthelyzet.

²³ A nem ügydöntő népszavazáson 51,89%-os aránnyal a távozást támogató szavazók kerültek többségbe a „maradáspárti” 48,11% szavazó ellenében.

²⁴ Az Egyesült Királyság és az EU viszonyát rendkívül sok tényező befolyásolta, a brit világbirodalmi hagyományoktól, az eltérő angolszász jogi kultúrán keresztül a késői, így szükségképpen már egy kialakult struktúrához történt 1973. január 1-jei csatlakozás is. A Lisszaboni Szerződést megelőzően is rendelkezett (Írországgal együtt) az opt-out jogával a vízumokkal, menekültügygel és bevándorlással kapcsolatos politikák és a polgári ügyekben.

határidő lejárt előtt – a bűnügyi együttműködés tekintetében legalábbis – megnyugtató megoldás született.

A Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás a bűnügyi együttműködés területén egy kettős rendszert hozott létre. A Megállapodás mellékletének elnevezésére figyelemmel praktikusán 43. melléklet szerinti átadás, illetve a Befagyás és elkobzás a megállapodás rendelkezései által szabályozott önálló új jogintézmények, míg a kölcsönös jogsegélykérelmekre és a bűnügyi nyilvántartásból származó információk cseréje tekintetében az Egyesült Királyság és az EU tagállamainak kapcsolatát az uniós eszközök előtti időre visszatérve, a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és annak kiegészítő jegyzőkönyveinek, különösen a második, 2001. november 8-án Strasbourgban kelt kiegészítő jegyzőkönyvnek a rendelkezései szabályozzák a kilépést követően, amelyeket a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás csak kiegészít.³¹ A Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás teljeskörűen nem pótolja az uniós instrumentumokat, nem tartalmaz például semmiféle rendelkezést az elítélt személyek átadására vonatkozóan, így példának okáért jelenleg már nem alkalmazható a 2008/909/IB tanácsi kerethatározat, a tárgykörben az elítélt személyek átszállításáról szóló, Strasbourgban, 1983. március 21-én kelt Egyezmény és annak 1997. december 18-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve az irányadó.

A hiányosságok ellenére is levonható azonban az a következtetés, hogy az uniós bűnügyi együttműködés keretében kidolgozott eszközök és a szervezeti keretek³² kellő hatékonysággal működtek az Egyesült Királyság tekintetében is, és egyik félnek sem állt érdekében egy kevésbé hatékony új kapcsolatrendszer létrehozása, vagy akár a teljes visszatérés az uniós eszközök nélküli, döntően az Európa Tanács égisze alatt megkötött nemzetközi egyezményekhez, ami ténylegesen nem tölti be az uniós instrumentumok által hagyott űrt. Márpedig a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás bűnügyi együttműködést szabályozó része – hiányosságai ellenére is – olyan eszközöket teremtett, amelyek magukban hordozzák azt a potenciált, hogy mind minőségi, mind mennyiségi tekintetben az uniós instrumentumok helyébe lépjenek.

A „kimaradók” – Írország és Dánia

Írország, ami az opt-out jog keletkezését és tartalmát illeti, kevés kivételtől eltekintve végig együtt haladt az Egyesült Királysággal. Mindkét állam opt-out-joga a Maastrichti Szerző-

dés megszületésének idejére vezethető vissza, annak tartalma egyezően változott az alapító szerződések folyamatos módosulásával és a Brexitig mindkettőn rendelkeztek az opt-in lehetőségével.³³ Ezt jól szemlélteti, hogy az EUMSZ-hoz fűzött opt-out-jogot biztosító jegyzőkönyvei, így a 21. számú az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló is egy jegyzőkönyvben, egyként kezeli a két országot. Ennek ellenére az Egyesült Királyság élt az opt-in lehetőségével és részt vett az európai nyomozási határozat (ENYH) megalkotásában és az unióból történő kilépésig alkalmazta is ezt az eszközt, míg Írország magatartása konsekvensnek mondható abban, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő, a kerethatározati formán túlmutató jogalkotás útján létrejött instrumentumok esetén nem kívánt élni az opt-in jogával és távolmaradt a bűnügyi együttműködés további elmélyítésétől.³⁴ Ami a bűnügyi együttműködés intézményrendszerét illeti, Írország tagja maradt az Eurojustnak, azaz élt az opt-in-jogával azt követően is, hogy 2019 decemberétől annak ellenére, hogy ezen uniós ügynökség már az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendeletében foglaltak szerint működik. Az Európai Ügyészséghez azonban Írország a mai napig nem csatlakozott.³⁵

Dánia opt-out-joga és az integráció folyamatos elmélyítését illető vonakodása sem új keletű, annak elsődleges oka a dán alkotmányos szabályozásban keresendő.³⁶ Már a Maastrichti Szerződés Dánia általi ratifikálásához és így annak hatálybalépéséhez is külön megállapodás³⁷ megkötésére volt szükség, amely 4 területen is kimaradási, azaz opt-out-lehetőséget biztosított Dániának. Ezen előzményeket követően nem volt meglepetés, hogy az EUMSZ elfogadásához is az kellett, hogy Dánia is megerősítést kapjon az opt-out-joga tekintetében, amelyet a szerződéshez fűzött 22. jegyzőkönyv tartalmaz,³⁸ és

³³ Maya SION: *The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection* 2. o. (<https://files.iwm.at/uploads/jc-16-07.pdf>) (2023.11.05.)

³⁴ Egyetlen irányelv esetén élt csupán Írország az opt-in-jogával, Az Európai Unió és a Tanács (EU) 2010/64/EU irányelve a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló tekintetében.

³⁵ Eddig 22 tagállam döntött úgy, hogy az úgynevezett megerősített együttműködési eljárás keretében csatlakozik az uniós költségvetés csalással szembeni védelmére irányuló erőfeszítésekhez és részt vesz az Európai Ügyészség (European Public Prosecutors Office, EPPO) munkájában. Írországon kívül Dánia, Lengyelország, Svédország és Magyarország nem csatlakozott eddig az EPPO-hoz.

³⁶ A dán alkotmány 20. §-a rendelkezik a szuverenitástranszferről, ami lehetővé teszi, hogy a Dán Királyság törvényben meghatározott körben más országokkal nemzetközi szerződés alapján nemzetközi szervezetekre a szuverenitása egy részét átruházhassa, ugyanakkor ezen törvény elfogadásához vagy öthatodos parlamenti többség, vagy egyszerű többségen túl, úgynevezett „negatív” népszavazást kell tartani. Ezen szabályok pedig nagymértékben megnehezítik az olyan uniós politikákban való részvételt Dániának, amely a szuverenitás részleges „feladásával” jár. A dán alkotmányos berendezkedést és a népszavazások eredményeit illetően részletesebben lásd: KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2009., 201–211. o.

³⁷ 1992. december 12-i Edinburg-i Megállapodás

³⁸ Az EUMSZ-hoz fűzött, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. cikke szerint Dánia sem vesz részt az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács által történő elfogadásában. Dániát nem illeti meg automatikusan az opt-in joga, ellentétben az Írországnak a 21. jegyzőkönyv 3. és 4. cikke szerinti eljárás keretében biztosított utólagos csatlakozási lehetőséggel, de a 22. jegyzőkönyv 1. mellékletének egyoldalú bejelentéssel történő alkalmazása már ugyanilyen pozícióba helyezi.

³¹ A Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás 635. cikkében meghatározott, a kölcsönös jogsegély iránti megkeresések előterjesztésére szolgáló formanyomtatvány hosszas előkészítés után elkészült és annak alkalmazása 2023. szeptember 1-jétől kötelező az Egyesült Királyságba irányuló jogsegélykérelmek esetén. A kidolgozott formanyomtatvány és az abban külön nevesített esetkörök alapján elmondható, hogy az majdhogynem egyenértékű az Európai Nyomozási Határozattal.

³² A Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás részletes szabályai alapján az átmeneti időszak lejártát követően is fennmarad a kapcsolat és az együttműködés az Európai Unió és intézményei, illetve az Egyesült Királyság között a DNS-adatok, ujjnyomatok és gépjármű-nyilvántartási adatok kölcsönös hozzáférhetősége, az operatív információk terén, az Europolt és az Eurojustot illetően és a bűnügyi nyilvántartásból származó információk államok közötti cseréje a továbbiakban is elektronikus úton, az ECRI-en keresztül történik.

a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a büntügyi együttműködés területén elfogadott, a kerethatározatokon túlmutató, irányelv vagy rendelet formájában elfogadott jogi aktusoknak nem részese Dánia. E körben a 22. jegyzőkönyv 2. cikke külön kiemeli, hogy „különösen a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően elfogadott uniós jogi aktusok módosításuk esetén továbbra is változatlanul kötelezőek és alkalmazandók Dániára”. Dánia ezen különállása azzal is járt, hogy az Eurojust működését megújító 2018/1727/EU rendelet 2019 decemberében hatályba lépett, az országnak „el kellett hagynia” az Eurojustot. Ez azonban ténylegesen annyit jelent csupán, hogy a Dánia formálisan nem rendelkezik nemzeti taggal az Eurojustban, hanem a korábbi nemzeti tag a rendelet hatálybalépése óta Dánia képviselőjeként³⁹ tevékenykedik, de az Eurojust és Dánia között kötött együttműködési megállapodás majdhogynem azonos jogokat biztosít a dán képviselő és beosztottjaiból álló csapat és így rajtuk keresztül Dánia bűnüldöző hatóságai számára.⁴⁰

Az eltérések leképződése a hazai jogszabályokban

A magyar belső jogi szabályozás a más államokkal folytatott büntügyi együttműködés témakörében: ha az adott állam tagja az Európai Uniónak, akkor az Európai Unió tagállamaival folytatott büntügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (EUTv.) rendelkezései az irányadók, míg harmadik államok tekintetében a nemzetközi büntügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbjt.) rendelkezései.

Ezt az éles határvonalat azonban a hazai jogalkotó a Brexitet követően az egyesült királyságbeli ítéletek elismerésére vonatkozó egyedi szabályozási koncepciójával némileg átszakította. Az EUTv. VIII., a tagállami ítéletek érvényéről rendelkező fejezetének 2021. május 28-án hatályba lépett módosítása szerint a tagállami ítélet, elítélés, határozat, tagállami hatóság, igazságügyi hatóság, tagállam joga alatt az egyesült királyságbeli ítéletet, elítélést, határozatot, hatóságot és jogot is érteni kell és ennek ellenpárjaként az Nbjt. is módosításra került – egyértelművé téve az alkalmazandó szabályokat – azzal, hogy a külföldi ítélet elismerésére vonatkozó szabályai az Egyesült Királyság bíróságai által büntetőügyekben hozott ítéletei tekintetében nem alkalmazhatóak.⁴¹ A jogalkotó tehát először törte át a szigorú szétválasztást, miszerint az EUTv. csak az

uniós tagállamokkal folytatott büntetőjogi együttműködést szabályozza.

Ezen túlmenően azonban a magyar jogalkotó kezdetben arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem szükséges az Nbjt. módosítása a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás által bevezetett, a klasszikus kiadási eljárástól eltérő és sokkal inkább az európai elfogatóparancs rendszeréhez hasonló (azt tulajdonképpen lemásoló) újfajta átadási rendszerre figyelemmel sem.⁴²

A fenti rendelkezéseket 2021. május 28-ától az Nbjt.-be bevezető módosító törvény⁴³ elfogadását követően rövid idő elteltével mégis megváltozott a jogalkotó álláspontja az Nbjt. módosításának szükségességét illetően és az egyértelmű és világos szabályozás iránti jogalkalmazói igények arra sarkallták, hogy 2022. január 1-jétől ismét módosítsa a nemzetközi büntügyi jogsegélyről szóló törvényt.⁴⁴ Ezzel az újabb módosítás azonban érdekes módon egy olyan jogalkotási folyamathoz vezetett, amelynek eredményeként nemcsak az Egyesült Királysággal kapcsolatos átadási szabályok, hanem a már korábban, 2006-ban megkötött és 2019. november 1-jével, azaz 13 év elteltével hatályba lépett, az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodással⁴⁵ kapcsolatos szabályokra vonatkozó rendelkezések is megjelennek az Nbjt.-ben, egybefoglalva az Egyesült Királysággal kapcsolatos új szabályokkal.

Mivel a két megállapodás rendelkezései szinte teljes egészében átfedik egymást, hiszen a Norvégiával és Izlanddal kötött megállapodásban kidolgozott rendszer mintaként szolgált a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás megkötésekor, a jogalkotó is ugyanolyan módon szabályozza a hazai jogalkalmazóra vonatkozó eljárási szabályokat az Nbjt. II. fejezete két új címében.⁴⁶

⁴² A Brexitre is figyelemmel, 2021 áprilisában az országgyűlésnek benyújtott, az egyes törvényeknek a kézbesítéssel és az igazságügyi ágazati szabályozással összefüggő módosításáról szóló T/15972. számú törvényjavaslat indoklásában elegendőnek tartotta az előterjesztő azt rögzíteni, hogy az Nbjt. 1. és 3. §-a alapján a 2021. január 1-je után indult büntetőjogsegélyügyekben a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás mint nemzetközi szerződés mellett az Nbjt. alkalmazandó azokon a területeken, amelyekre vonatkozóan a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás nem tartalmaz rendelkezést, így mivel a megállapodás átadásról szóló része önálló egységet alkot, azt a LAW-5 (a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás végleges szövegváltozata szerint már 43. melléklet szerinti) formanyomtatvány segítségével kell elintézni, így ahol a magyar jogszabályok harmadik országok tekintetében kiadási eljárásról beszélnek, ott értelemszerűen az Egyesült Királyság tekintetében az átadást is érteni kell. Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy ezen átadási eljárás lefolytatásakor az Nbjt.-ben meghatározott megtagadási okok nem alkalmazhatóak, hiszen a megtagadási okokat a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás vonatkozó rendelkezései kiváltják és a megtagadási okok nemzeti hatáskörben nem bővíthetők, de ez a körülmény sem indukálja az Nbjt. módosítását. Lásd: T/15972. számú törvényjavaslat a egyes törvényeknek a kézbesítéssel és az igazságügyi ágazati szabályozással összefüggő módosításáról (<https://www.parlament.hu/irom41/15972/15972.pdf>) (2023.05.22.).

⁴³ 2021. évi LI. törvény az egyes törvényeknek a kézbesítéssel és az igazságügyi ágazati szabályozással összefüggő módosításáról.

⁴⁴ 2021. évi CXXXIV. törvény az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról.

⁴⁵ In Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 292/2 – 2006.10.21.

⁴⁶ Nbjt. II. Fejezet 3. Cím: kiadás Magyarországról az Egyesült Királyságba, az Izlandi Köztársaságba, vagy a Norvég Királyságba, Nbjt. II. Fejezet 4. Cím: Az Egyesült Királyság, az Izlandi Köztársaság, vagy a Norvég Királyság megkeresése kiadás iránt.

³⁹ Representative for Denmark.

⁴⁰ A megállapodás biztosítja a büntetőeljárásokkal kapcsolatos információk és bizonyítékok gyors, biztonságos és hatékony cseréjét Dánia, más uniós tagállamok és harmadik országok között. A dán képviselő szavazati jog nélküli megfigyelőként vehet részt az Eurojust Kollégium ülésein, az operatív és stratégiai megbeszéléseken.

⁴¹ A törvénymódosítás indokolása ezen megoldás magyarázatoként azt tartalmazza, hogy „az Egyesült Királyság uniós tagsága idején a kölcsönös bizalom elve alapján ez a rendszer jól működött, nincs ok feltételezni, hogy a jövőben a megfelelő garanciák elmaradnak az Egyesült Királyságban zajló büntetőeljárások tekintetében, ami a rendszer további fenntartását megkérdőjelezhetővé tenné. Ugyanakkor célszerűségi szempontok egyértelműen ezt a megközelítést, kiterjesztést támasztják alá.” Lásd: T/15972. számú törvényjavaslat a egyes törvényeknek a kézbesítéssel és az igazságügyi ágazati szabályozással összefüggő módosításáról (<https://www.parlament.hu/irom41/15972/15972.pdf>) (2023.05.22.).

A jogalkotó az új rendelkezések megalkotásával egy teljesen új jogi fogalmat is bevezet a nemzetközi büntetőjogi együttműködés hazai fogalomtárásba, ez pedig nem más, mint a kiadási elfogatóparancs, ezzel is jelezvén, hogy az Egyesült Királyság, Norvégia és Izland tekintetében alkalmazandó új jogi eszköz természetét tekintve más, mint az Nbjt. rendszerében klasszikusnak tekinthető nemzetközi elfogatóparancs. Ezt az Nbjt. 36/A. § (2) bekezdésének rendelkezése teszi teljesen egyértelművé, amikor kimondja, hogy a kiadási elfogatóparancsot kiadási kérelemnek kell tekinteni. Ellentétben a nemzetközi elfogatóparancson alapuló kiadásnál nem szükséges tehát a bíróság átadás tárgyában hozott döntését követően diplomáciai szinten meghozni a végső döntést, csak úgy mint az európai elfogatóparancs esetén.⁴⁷

Dánia és Írország esetén, amelyek továbbra is az Európai Unió tagállamai, de nem vesznek részt a Lisszaboni Szerződés által megteremtett új, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségének megteremtését elérni hivatott együttműködési eszközökben, így számos olyan instrumentum van, amelyen ezen két tagállam tekintetében nem alkalmazható. Mivel ezek között a legjelentősebbnek az eljárási jogsegélyek széles körét lefedő, az európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU irányelv tekinthető, ezért az erre vonatkozó szabályok EÜtv.-be implementálása során⁴⁸ a magyar jogalkotó is szükségesnek tartotta, hogy az irányelvben nem részes két tagállam vonatkozásában az eljárási jogsegélyekre vonatkozóan külön fejezetet alkosson.⁴⁹ Dánia és Írország esetén a büntetőjogi jogsegélyek tekintetében az együttműködés alapját az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös büntetőjogi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve képezi.

Az eljárási jogsegélyeket illetően tehát az Európai Unió belül alapvetően tehát kétféle „rendszer” van, amelyet az EÜtv. is rögzít: Dánia és Írország viszonylatában a jogsegélyegyezmény, a többi tagállam vonatkozásában a 2014/41/EU irányelv szabályai alkalmazandók.

Mint fentebb láttuk, európai elfogatóparancson és az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös büntetőjogi jogsegélyről szóló egyezményen túlmenően a kerethatározaton alapuló uniós eszközök is alkalmazandók, így az azokat a magyar

nemzeti szabályozásba illesztő normák is,⁵⁰ míg az irányelv és rendelet alapján elfogadott eszközök nem.⁵¹

Összegzés

Összegzésképpen megállapítható, hogy az unió belüli büntetőjogi együttműködés nem egységes, nem áll rendelkezésre valamennyi uniós eszköz valamennyi tagállam tekintetében még akkor is, ha a „kimaradó” tagállamok száma az unió létszámához képest elenyészőnek tekinthető és a leglényegesebb instrumentumok, mindenekelőtt az európai elfogatóparancs valamennyi tagállam esetén rendelkezésre áll. A teljes egység hiánya ugyanakkor nyilvánvalóan nehézséget okoz és a jogalkalmazás során fokozott körültekintést és az egyes eszközökben részt vevő, illetve kimaradó tagállamokra vonatkozó pontos információk beszerzését és folyamatos frissítését teszi elengedhetlenné.⁵²

Az Európai Unió és Izland, valamint Norvégia közötti átadási eljárásra vonatkozó megállapodással, majd különösen élesen az Egyesült Királyság kiválásával azonban az is egyértelművé vált, hogy az unió belüli büntetőjogi együttműködés olyan értéket képvisel, amelynek megőrzése az unióból kimaradó, vagy onnan távozó ország számára is rendkívüli jelentőséggel bír.

⁵⁰ Így például:

– EÜtv. VI. Fejezetében foglalt magyar szabályok a Tanács 2003/577/IB kerethatározata alapján (a vagyonnal vagy bizonyítékokkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról),

– EÜtv. IX/C. Fejezetében foglalt magyar szabályok a Tanács 2005/214/IB kerethatározata alapján (a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról),

– EÜtv. IX/C. Fejezetében foglalt magyar szabályok a Tanács 2006/783/IB kerethatározata alapján (a kölcsönös elismerés elvének a vagyonelkobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról),

– EÜtv. V. Fejezetében foglalt magyar szabályok a Tanács 2009/829/IB kerethatározata alapján (a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról),

– EÜtv. IX/A. Fejezetében foglalt magyar szabályok a Tanács 2008/909/IB kerethatározata alapján (a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés-büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról).

⁵¹ EÜtv. XI. Fejezetében foglalt magyar szabályok az Európai Parlament és a Tanács 2011/99/EU irányelve alapján (az európai védelmi határozatról), EÜtv. IX/D. Fejezetében foglalt magyar szabályok az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1805 rendelete alapján (a befagyasztást és az elközbást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről).

⁵² Amely információk elérhetőek az Európai Igazságügyi Hálózat (European Judicial Network – EJN) weboldalán: <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories/EN/2/-1/0>.

⁴⁷ A kiadási elfogatóparancs tehát a Nbjt. olyan új nemzetközi elfogatóparancsa, amely kizárólag az Egyesült Királyság, Norvégia és Izland tekintetében alkalmazandó és egyben kiadási kérelemnek is tekintendő.

⁴⁸ 2017. évi XXXIX. törvény az európai uniós és a nemzetközi büntetőjogi együttműködést szabályozó törvények, és ehhez kapcsolódóan más törvények jogharmonizációs célú módosításáról.

⁴⁹ EÜtv. IV/A. Fejezet: Eljárási jogsegély az európai nyomozási határozatot nem alkalmazó tagállamokkal.