

# Bűnügyi együttműködés a közel-keleti országokkal

Karsai Krisztina

Szegedi Tudományegyetem, Szeged, Magyarország  
E-mail: Karsai.Krisztina@juris.u-szeged.hu

Beérkezett: 2022. május 17.; Elfogadva: 2022. május 23.; Online megjelent: 2022. július 29.

## Összefoglalás

A bűnügyi együttműködés joga jelentős fejlődésen ment keresztül az uniós tagállamok egymás közötti viszonyaiban az integráció utóbbi 25 évében. Legfőbb jellemzője e fejlődésnek az együttműködési formák „eljogiasodása” és formalizálása, valamint genuin, új uniós jogintézmények megszületése, amely a tagállamok kölcsönös bizalmán alapul. A közel-keleti országokkal való együttműködés szükségessége egyre nyilvánvalóbb, azonban az ezekre a viszonyokra vonatkozó jogszabályi háttér nem létezik, vagy legfeljebb minimális, ami az egyén – akit érinthet az államok közötti bűnügyi együttműködési eljárás – számára e lehető legnagyobb biztonsági kockázatot hordozza. A tanulmány feltérképezi azokat a hatásokat, amelyek az uniós fejlődésből a harmadik államokkal való együttműködésre vonatkoznak (extraterritoriális hatások), és kimutatja, hogy az uniós jog többletkövetelményeket támaszt a tagállamok felé még ilyen, az uniós jog hatálya alá (látszólag) nem tartozó kérdésekben. Kitér a munka arra is, hogy az Európa Tanács jogfejlesztő tevékenységének hol van a helye ezen a spektrumon, valamint arra is, hogy az ENSZ bűnözéskontroll egyezményei miként játszhatnak szerepet a jelen témakörben.

**Kulcsszavak:** bűnügyi együttműködés, Közel-Kelet, Európai Unió, emberi jogok, európai jog

## International cooperation in criminal matters with Middle East and North African countries

Krisztina Karsai

University of Szeged, Szeged, Hungary

## Summary

For centuries, the issue of judicial cooperation has been part of the foreign policy of the state as a means of promoting the political interests of the rulers (governments) and its actual judicial or legal content could not be identified. Cooperation between law enforcement and judicial authorities of different countries is therefore the oldest form of action against internationally ‘mobile’ offenders or crimes of transnational nature. The original aim was to prevent the perpetrator from escaping prosecution, and cooperation was therefore exercised against the interests of the person concerned. It was only in the second half of the 20th century that academia recognised that a person involved in extradition proceedings (and any other form of international criminal cooperation) may have individual rights and interests that are separate from those of the state. Thus, the individual (accused, victim, witness) emerges as a third actor in the context of cooperation between two states – based on international law and sovereignty – and, especially with the firm establishment of human rights protection regimes, also takes a place in these proceedings. Thus, international cooperation now involves three interests: the State requesting assistance, the State providing assistance and the person concerned. The law on cooperation in criminal matters has evolved considerably in the EU Member States’ relations with each other over the last 25 years of integration and pursues new paths that are completely divorced from traditional thinking as described above. The main feature of this development is the ‘juridification’ and formalisation of forms of cooperation and the emergence of genuine new EU legal institutions based on mutual trust between Member States. The need for cooperation with the countries of the Middle East and North Africa is becoming increasingly apparent, but the legal framework for these relations is non-existent or minimal at best, which poses the greatest possible security risk for the individual who may be affected by the inter-state cooperation procedures in

criminal matters. The study explores the implications of EU developments for cooperation with third states (extraterritorial effects) and shows that EU law imposes additional requirements on Member States even in such matters as they can be covered by EU law. Accordingly, the inter-state horizontal impact of the Charter of Fundamental Rights, the extraterritorial impact of EU crime control instruments and the explicit agreements on criminal cooperation are briefly discussed. The work also discusses the place of the Council of Europe's law development activities in this spectrum: the European human rights protection, in particular with regard to extradition, entails additional requirements that Member States must comply with even when cooperating with a state outside the Council of Europe. Furthermore the role of the UN conventions on crime control is addressed by the study briefly.

**Keywords:** international cooperation in criminal matters, MENA countries, European Union, human rights, European law

## I. Bevezetés

2019. február 24–25-én az Európai Unió és az Arab Liga államfői – a történelemben először – csúcstalálkozót tartottak és megállapodtak partnerségük szorosabbra fűzéséről. Az államfők megállapodtak arról, hogy a két térség stabilitásának, fejlődésének és jólétének fokozása céljából elmélyítik az arab–európai partnerséget. A zárónyilatkozat értelmében ez „az elkötelezettség vezérelni fog bennünket a közös célok elérésére irányuló erőfeszítéseinkben, többek között az olyan közös kihívások kezelésében, mint a migráció jelensége, ahol a valletai elvek inspirálnak majd bennünket; a menekültek védelme és támogatása a nemzetközi joggal összhangban; a nemzetközi emberi jogok valamennyi aspektusának tiszteletben tartása, a gyűlöletkeltés, az idegengyűlölet és az intolerancia minden formájának elítélése; az illegális migráció elleni küzdelem megerősítése és a migránsok csempészetének megelőzésére és az ellene való küzdelem; az emberkereskedelem felszámolására és a kiszolgáltatott embereket kizsákmányolók elleni küzdelemre irányuló közös erőfeszítéseink fokozása (...) Megállapodtunk abban, hogy tovább erősítjük együttműködésünket a biztonság, a konfliktusmegoldás és a társadalmi-gazdasági fejlődés terén az egész régióban.”<sup>1</sup>

A két régió közötti, a biztonság területén történő együttműködésnek voltak sporadikus előzményei, azonban markánsan először – geopolitikai szempontokat is követve – a terrorizmus elleni közös küzdelem rajzolódott ki mint közös nevező, ami bizonyos fejlődési lépéseken keresztül mára már jelentős hangsúlyt kapott az EU külpolitikájában is (külső biztonság).<sup>2</sup> A terrorizmus elleni küzdelem kérdésköre általában eltérő színezetet kap a gyakori politikai jelleg (vö. *Wolff 2008*) miatt a hagyományos bűnözés elleni küzdelemhez képest, emiatt is érthető éppen az e területen való együttműködés elsőkénti kialakulása. A biztonság területén való együttműködésben megjelennek továbbá olyan kérdések is, amelyek a „hagyományos” bűnözés elleni harc és a bű-

nözéskontroll (belső biztonság) általános fejlődéséből adódnak – az EU és államai vonatkozásában ezek különösen jól láthatók. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség uniós politikája ugyanis meghatározza a tagállamok egymás közötti viszonyait, sok esetben a hatékony bűnözéskontroll érdekében rendszerszinten „eljogiasítja” (bürokratizálja és depolitizálja; *Karsai 2015; 2019*) az eljárásokat, de ezzel a tagállamok harmadik államok irányába való együttműködését is alapvetően befolyásol(hat)ja (*Vermeulen–De Bondt–Ryckman 2012; Luchtman 2020*). Mi több, az uniós tagállamok egymás között hajlandóak a terrorista cselekmények elleni fellépést a „köztörvényes” bűncselekményekhez hasonló módon kezelni, ezért az egymás irányában történő bűnügyi együttműködési formák nem különböznek ezen a téren. Ezzel együtt persze a közbiztonsági jellegű együttműködések és segítségnyújtások körében van észszerű kerete a némileg eltérő szabályozásnak, figyelemmel arra, hogy „hétköznapi” bűncselekmények elkövetése ritkán jelent az emberek nagyobb csoportjára nézve veszélyt. Mindezekből egyfelől az következik, hogy a tagállamok a harmadik országok felé (így például a közel-keleti országok felé) irányuló együttműködéseiben megkövetelhetnek olyan feltételeket, amelyeket az uniós fejlődés miatt már nem hagyhatnak figyelmen kívül. Másrészt pedig az is látható, hogy a szupranacionális szinten is, tehát az EU külpolitikájában megjelent a bel- és igazságügyek külső dimenziója. Történhetett ez azért, mert a belpolitikai diskurzusban is (éppen a pillérek létrehozatalát követően) a bel- és igazságügyek „közös érdekű ügyként”<sup>3</sup> megfogalmazásra kerültek, így ezen témakörre jellemző „spillover” (*Wolff 2012*) következtében a külügyi agenda része is lett. Igazi fejlődése majd csak 1999 után kezdődött meg, mára pedig az európai szomszédsági politika keretében is lényeges prioritásként jelentkezik. A 2000-es években a régióval<sup>4</sup> való EU-s együttműködést az jellemezte, hogy a

<sup>3</sup> EUSZ K.1. cikk (1992).

<sup>4</sup> Az Arab Liga államai közül kilenc ország (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Líbanon, Líbia, Marokkó, Palesztina, Tunézia) szorosabbra vonta a kapcsolatait az EU igazságügyi ügynökségével, és az EUROMED Justice program keretében az Eurojust vezetésével ezek az országok, valamint uniós tagállamok igazságügyi hatóságai közös kapacitásfejlesztő munkában vesznek részt, feltárva a szabályozási szükségleteket is. Lásd <https://euromedjustice.eu/>.

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/02/25/sharm-el-sheikh-summit-declaration/> (saját fordítás).

<sup>2</sup> 2015/2573(RSP) Resolution on relations between the EU and the League of Arab States and cooperation in countering terrorism.

bűnözés elleni igazságügyi és rendőrségi programokat (valamint a migrációs programokat), tehát a képzéseket, a tréningeket és a szakmai találkozót igyekeztek megfosztani a politikai konnotációktól, így például azokat szakemberek, így ügyészek, bírák, rendőrségi tisztviselők, tehát nem politikusok vagy miniszterek között szervezték, így kívánták a kapcsolatok jogi és szakmai megerősítését elérni. A fejlődés bemutatása ennek a műnek nem célja, azonban elmondható, hogy a harmadik országokkal és különösen a közel-keleti régió országaival való belügyi vagy biztonsági együttműködés ma is szét-töredezett jellegű („fragmented issue”, Wolff 2012), ami egészen konkrétan a bűnügyi együttműködési formákkal kapcsolatos legalább közös irányelvek kialakításának a hiányában is tetten érhető.

Még 2004-ben Cherif Bassiouni<sup>5</sup> vezetésével hat arab ország<sup>6</sup> és az Arab Liga magas rangú szakmai küldöttsége kidolgozott egy modell dokumentumot a bűnügyi együttműködés alapvető elveivel és az egyes jogintézményekre vonatkozó főbb szabályokkal kapcsolatosan, és ezt a dokumentumot elfogadásra, illetve használatra ajánlotta az érintett országoknak egymás közötti viszonyaiban és harmadik országok felé irányuló viszonyaiban is (Ibrahim–Siam 2005). Megállapítható azonban, hogy – sajnos – kevés visszhangot kapott a dokumentum, és eddigi kutatásaim alapján is az állapítható meg, hogy a miniszteriális szintű részvétel ellenére nem érte el a jogalkalmazók ingerküszöbét. Ennek ellenére – figyelemmel a változó geopolitikai helyzetre és az uniós erőfeszítésekre is – érdemes e modellanyagot „leporolni” és felhasználni egy jövőbeni uniós szerződések vagy modellezmények előkészítéséhez.

Elmondható az is, hogy az EU-s bel- és igazságügyek külső dimenziójának másik oldalán levő közel-keleti államok sem egyforma intenzitással és homogén lelkesedéssel vetik bele magukat a depolitizálási és „eljogiasítási” törekvésekbe, nemzetbiztonsági (végső soron szuverenitási) kérdésként tekintve továbbra is ezekre a dialógusokra még a „hagyományos” bűnözés elleni harcban is. Wolff beazonosítja a kétoldalú (EU és az itt tárgyalt régió országai) fejlődésnek a két legfőbb ismervét: „minél inkább kormányközi egy politika, annál inkább részesítik előnyben mind az EU-tagállamok és EU-n kívüli partnereik is a kétoldalú kapcsolatokat. Ezzel szemben minél inkább egy kérdéssel uniós döntéshozatal keretében foglalkoznak, annál inkább nehezebb a mediterrán partnerek számára a politikai folyamatok befolyásolása. Minél gyengébb tehát az EU belső konszenzusa az értékekkel kapcsolatban, és minél nagyobb az eltérés az EU és a mediterrán partnerek között a jogállamiság koncepcióját illetően, annál inkább a harmadik ország belpolitikája hatással lesz a bel- és igazságügyek külső dimenziójának hatékonyságára.” (Wolff 2012)

<sup>5</sup> A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) vezetője is volt.

<sup>6</sup> Egyiptom, Bahrein, Arab Emirátusok, Tunézia, Algéria, Libanon.

Mindezekből együttesen is fakadhat, hogy a bűnügyi együttműködés körében meglehetősen hiányos szabályozási környezetet találunk, ha azokat a jogi normákat kívánjuk feltárni, amelyek a közel-keleti államok és egyes európai országok (így például Magyarország) közötti, kifejezetten a büntetőeljárásokra vonatkozó együttműködések szabályozzák. Elsősorban a kiadatás és a bűnügyi (eljárási) jogsegély lehet itt releváns, de az elkobzási és lefoglalási (végrehajtási) jogsegélyek kérdésköre is egyre fontosabb. Meg lehet még említeni az elítélt személyek vonatkozásában a büntetés-végrehajtási jogsegélyt is, ami szintén egyre gyakrabban merülhet fel. S bár a korábbi időszakokban is elképzelhető volt, hogy ilyen együttműködésre szükség legyen egy-egy konkrét, de azért extrémnek tekinthető esetben, a globalizáció, az egyes érintett országok biztonsági és élethetőségi szintjének növekedése és a migrációs hullámok hozzájárultak ahhoz, hogy egyre inkább láthatóvá válik ezen relációkban is a szabályozás szükségessége (és hiányossága). Ma már nem tekinthető kivételes élethelyzetnek az, ha valaki valamely közel-keleti országból bevándorol valamely európai államba, azonban később a hazája vagy korábbi tartózkodási helye szerinti országban büntetőeljárás érintettje lesz (terhelt, sértett, tanú). Mint ahogy az sem ritka ma már, hogy egy uniós polgár telepedjen le valamely közel-keleti országban, tehát az is könnyen elképzelhető, hogy akár saját országa, akár más uniós ország büntető igazságszolgáltatási tevékenységének hatókörébe kerüljön. Bármelyik esetről is legyen szó, az együttműködés sikeressége állami és társadalmi érdek, miközben garanciális jelentőségű, hogy megfelelő és transzparens jogi szabályozás rendezze az ilyen helyzetekben az együttműködést (egyéni érdek).

## 2. A bűnügyi együttműködés hagyományos kontextusa

A jogi gondolkodást – a kontinentális jogcsaládokban – *hagyományosan* jellemzi a büntetőjogról mint „valami eltérőről” való vélekedés, elsősorban a zárt és koherens dogmatikai rendszer, a sajátos alapvető struktúra, a felelősségre vonást övező nyílt állami kényszer, a büntetőjogi szabályozás tárgyát képező életbeli jelenségek extraordinaritása, valamint értelemszerűen a bünt körbevevő vastag társadalomerkölcsi héj miatt. Mindezekkel szoros összefüggésben a társadalom (ország) büntetőjogi alrendszerének nemzeti mivolta és ekként főszabály szerinti érinthetlensége is a paradigma része, valamint az, hogy a büntetőjogi berendezkedés lényegében állami belügy, „magánügy”. Ebben az alaphelyzetben is léteznek azonban olyan tényezők, amelyek a jogi szükségessé válás okán befolyásolják az egyébként „kifelé” zárt rendszer működését, azaz meghatározzák az állami belső büntetőjog nemzetközi kapcsolódásait. A bűnügyi

együttműködés az egyik ilyen tényező.<sup>7</sup> A részletes ismertetés nélkül is már e három fő jellemző is kirajzolja azt, hogy az államon kívülről érkező esetleges egyéb kérdések, amelyeket a büntetőjogi szabályozáson, illetve a büntető igazságszolgáltatás rendszerén keresztül lehetne vagy kell megoldani, csakis a politikai és a diplomáciai szűrőn keresztül érhetnek el ehhez a társadalmi alrend-szerhez.

Az igazságügyi együttműködés kérdése évszázadokon keresztül a mindenkori uralkodók (később kormányok) politikai érdekeinek érvényesítését jelentette az állam külpolitikájának részeként, és tényleges igazságügyi vagy jogi tartalmát nem lehetett azonosítani. A nemzetközi-leg mobilis elkövetők, illetve nemzetközi jellegű bűncselekmények elleni fellépés legrégebbi formája tehát az egyes országok bűnüldöző (igazságügyi) hatóságai közötti együttműködés. Eredeti célja az volt, hogy az elkövető ne tudjon elmenekülni a büntetőjogi felelősségre vonás elől, s így az együttműködést az érintett személy érdekeivel szemben gyakorolták (Böse 2019). Az ezekben az eljárásokban érintett személyek és jogaik másodlagos jelentőséggel bírtak és majd csak a XX. század második felében ismeri el a tudományos élet (vö. M. Nyitrai 2006), hogy a kiadatási eljárásban (és a nemzetközi büntetőjogi együttműködés bármely más formájában) részt vevő személynek egyéni jogai és olyan érdekei lehetnek, amelyek elkülönülnek az állami érdekektől. Így az egyén (terhelt, sértett, tanú) a két állam közötti – nemzetközi jogon és szuverenitáson alapuló – együttműködési kontextusban *harmadik aktorként felemelkedik*, és különösen az emberi jogvédelmi rezsimok határozott kiépülésével tért foglal ezekben az eljárásokban is. Így a nemzetközi együttműködésben ma már három érdek érvényesül: a segítséget kérő államé, a segítséget nyújtó államé és az érintett személyé. Újabban pedig nemcsak a terhelt, hanem a sértett érdekei is megjelenhetnek ezekben a kapcsolatokban (elsősorban az uniós tagállamok között) (Böse 2019).

A büntetőjog szükségszerű nemzetközi kapcsolódásait a nemzetközi büntetőjogi együttműködés joga (kiadatás, bizonyítékok cseréje stb.) foglalta hagyományosan keretek közé, amelynek jellemzője az, hogy tipikusan államok közötti nemzetközi szerződésen alapul (először bilaterális, majd multilaterális egyezményekkel is támogatva), a döntéshozatal – még ha van is jogi-szakmai előkészítés –

<sup>7</sup> Négy tényezőt lehet beazonosítani ebben a tekintetben. A további tényezők a következők: „Másképp meg kell említeni a nemzetközi jogon alapuló egyéni büntetőjogi felelősség kérdéskörét és a nemzetközi büntetőbírószágot (1999): a nemzeti szintű büntetőjogi szabályozórendszer működésképtelensége (és más nemzeti jogi és politikai problémák) esetén merülhet fel az egyén nemzetközi bíróság előtti felelősségrevonása – nyilván a legsúlyosabb háborús és emberiség elleni bűncselekmények, népirtás esetén. A harmadik csatorna a – hazánkban – ratifikációköteles, valamely bűncselekmények elleni fellépést szorgalmazó nemzetközi egyezménynek befolyási övezete, a negyedik pedig az emberi jogvédelem állami büntetőjogi rendszereket korlátozó és befolyásoló globális és európai ke-retrendszere.” (Karsai Krisztina) Elhangzott 2017. június 7-én Karsai Krisztina: „Az alapelvek rendszere az európai büntetőjogban” c. akadémiai doktori értekezés nyilvános vitáján, Budapesten a Magyar Tudományos Akadémián.

miniszteriális politikai és diplomáciai, az együttműködés előfeltétele a kettős büntetendőség. A bűnügyi együttműködés klasszikus formáinak a hagyományos nemzetközi szerződésekkel (vagy viszonyossággal) körülbástyázott államközi együttműködés ad keretet, amelynek konkrét menetét a megkeresési elv határozza meg, azaz az, hogy a megkereső állam jogsegélykérelemmel fordul a megkeresett államhoz, amely belső jogának a bűnügyi együttműködésre vonatkozó szabályai szerint dönt a kérelemről. A megkereső és a megkeresett állam a nemzetközi jog szerint egymással mellérendelt viszonyban vannak, szuverenitásuk egyformán érvényesül.

Hagyományosan a bűnügyi együttműködésre az államok közötti kétoldalú szerződések és/vagy viszonyosság alapján kerül sor. A nemzetközi bűnözéskontroll fejlődésével azonban megjelentek az ENSZ égisze alatt azok a multilaterális egyezmények is, amelyek valamely bűncselekménytípus<sup>8</sup> elleni összehangolt fellépést szorgalmaz-zák, és a büntetendőségi küszöbök (tényállási elemek) meghatározásán túlmenően a bűnügyi együttműködés körében is tartalmaznak szabályokat, így különösen az *aut dedere aut iudicare* elvet, a tisztességes eljárás elvét, a diszkrimináción alapuló kiadatási tilalmakat, a specialitási elvet. Ez azért fontos vívmány, mert az ilyen egyezmények jogalapot szolgáltatnak, és persze jogi biztosítékokat is olyan államokkal való együttműködési viszonyokban, amelyekben egyébként az államok közötti kapcsolat a kétoldalú szerződés megkötéséig sem jutott el.<sup>9</sup>

### 3. Bűnügyi együttműködés Európában

A szuverenitás védelmét kölcsönös garanciák és elvek fékező rendszere szolgálja, amely nem csupán keretek közé szorítja, de ki is zárja a hatékony együttműködést sürgős esetben, vagy olyankor is, ha az ügy kettőnél több államot érint. Európában, illetve az Európai Unióban azonban a bűnügyi együttműködés szabályrendszerét alapvető *szemléletváltás* jellemzi az utóbbi 20-25 évben. Jóllehet a bűnügyi együttműködésre a közösségi integráció eredendően nem terjedt ki, a Maastrichti Szerződéssel létrehozott EU megnyitotta ennek színterét is, s elmondható, hogy az uniós tagállamok mára igen sűrűre fonták a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos uniós

<sup>8</sup> Ma ilyenek lehet tekinteni: a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi egyezményt, az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményt, az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korruptió elleni egyezményét. Ezeket az egyezményeket a legtöbb arab ország is ratifikálta.

<sup>9</sup> Magyarország esetében például Libanon, Líbia vagy éppen Palesztina ilyen (a jelen tanulmányba bevont államok közül), azaz ezekkel az országokkal nincs kétoldalú megállapodás, amelynek tárgya a büntetőügyekben történő bármilyen típusú együttműködésre kiterjedne. Algéria, Jordánia, Egyiptom, Marokkó, Tunézia és Izrael vonatkozásában vannak instrumentumok, azonban nem „egyenszilárdságúak”, a pusztá adatcserétől kezdődően a bűnügyi jogsegély és a bűnözés elleni közös harc deklarálásáig terjedő nagy spektrumon igencsak szór a tartalmuk – ezek vizsgálatá nem képezi jelen tanulmány tárgyát.

jogi előírások szövedékét. A vonatkozó szabályozás általános jellemzőjeként megemlíthető, hogy a fejlődés kezdeti szakaszában (90-es évek) a tagállamok által kötött egyezmények és szerződések egyfelől a korábbi – főként az Európa Tanács égisze alatt létrejött – megállapodásokat tükrözték vissza és erősítették meg, majd a *kölcsönös bizalom* deklarálásával és a *kölcsönös elismerés* funkcionális jogi alapelveinek elismerésével (Karsai 2004; 2015) a tagállamok olyan újszerű, addig csak óhajtott eszközökkel kezdtek el operálni, amelyek azon kívül, hogy paradigmaváltást hoztak e tekintetben az uniós államok között, meglehetősen hatékonyak is bizonyulnak. Mindezek következtében az EU a büntetőjogi integrációban mára már önálló entitásként vált meghatározó szereplővé és ekként a tagállamok zárt belső büntetőjogi rendszereit markánsan uniós (értsd = több tagállami; tagállamok közötti; európai) érdekek és jogi mechanizmusok mentén alakítja. Kimutatható, hogy a bűnügyi együttműködés témakörében új alapelvek és új, *sui generis uniós instrumentumok* jelentek meg (európai elfogatóparancs, európai nyomozási határozat, európai igazságügyi térség), amelyek merőben más joghelyzetet alapoztak meg és más dimenzióba emelték a tagállamok segítségnyújtását egymás büntetőhatalmának gyakorlásához.

A kölcsönös bizalom elvéből táplálkozó, önálló uniós szabályozókkal ellátott új jogintézmény, az európai elfogatóparancs és az átadás rendszere<sup>10</sup> előidéztek azt a helyzetet, hogy a kiadatás már nem értelmezhető a korábbiakhoz hasonló elméleti és jogi keretrendszerben az uniós tagállamok között: „eljogiasodott”, vagy másképp fogalmazva „bürokratizálódott” a jogintézmény, és így megfosztották a politikai töltetől, valójában előre kiszámítható jogi eljárássá alakult (és persze más nevet is kapott, kiadatás helyett átadásról beszélünk). A tagállamok közötti, a keresett személy átadására (büntetőeljárás lefolytatása vagy szabadságelvonással járó szankció végrehajtása céljából) irányuló megkeresés, ami nem más, mint az európai elfogatóparancs, kibocsátásának és végrehajtásának előre meghatározott feltételei vannak, jogilag szabályozottá vált az eljárás, mind formai, mind tartalmi értelemben. A jogi szakapparátus joga és feladata a döntéshozatal, az államigazgatás központi szervei (minisztérium) vagy a diplomáciai szint nem jelenik meg a döntési láncban. Ezen túlmenően eljárási határidők és megfelelő garanciák is beépítésre kerültek. Mindezek tehát azt is jelentik, hogy a jogi automatizmus eljárásrendje érvényesül (ha a feltételek fennállnak, a végrehajtás megtörténik), lényegében előre kiszámítható és átlátható módon.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról OJ L 190, 18.7.2002, pp. 1–20.

<sup>11</sup> Részletesen a működésről: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat végrehajtásáról. Brüsszel, 2020.7.2., COM(2020) 270 final.

Lényeges jellemzője ennek a rendszernek az, hogy csak azon államok között érvényesül, amelyek egymáshoz a kölcsönös bizalom szerint viszonyulnak, ez a jelen globális környezetben az EU-s országok egymás közötti viszonyában adott csupán. Izgalmas kérdés ugyanakkor, hogy az uniós államok egymás közötti viszonyait meghatározó jogszabályok rendelkeznek-e, és ha igen, mennyiben *ún. külső hatással*, azaz mennyiben követelhető meg, hogy a harmadik országokkal (így például a közel-keleti országokkal) való együttműködésükben is hasonló elveket kövessenek.

Ezt vizsgálom meg a következő fejezetben, de a jelen témakört érintően még az Európa Tanács (ET) bűnügyi együttműködési instrumentumainak esetleges külső hatásairól is kell szólni.

### Az Európa Tanács instrumentumainak extraterritoriális hatásai

A bűnügyi együttműködés körében kötött regionális ET egyezmények<sup>12</sup> az EU-n kívüli államokkal való együttműködést segítik elő és keretezik a hagyományos felfogás szerint. Ebben a vonatkozásban fontos ugyanakkor kiemelni, hogy az ET tagállamai az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) csatlakoztak, ami azt jelenti, hogy egymás közötti viszonyaikban, tehát a bűnügyi együttműködési eljárásaikban is követniük kell az emberi jogi szabályozásból fakadó követelményeket. Ez azonban nem magától értetődő, ugyanis az EJEE 6. cikke, a tisztességes eljáráshoz való jog az írott jogi normák szintjén nem terjed ki<sup>13</sup> a büntetőügyekben folytatott kölcsönös együttműködésre. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) mégis megköveteli, hogy a megkeresett állam a megkeresés teljesítése során tett lépéseivel betartsa az egyezményt (*van Hoek–Luchtman 2005*).

A harmadik országokkal való együttműködés vonatkozásában elmondható, hogy több ET instrumentum nyitott, így nem ET államok számára is valós opció a csatlakozás, ahogy például Izrael csatlakozott az európai kiadatási egyezményhez és a budapesti egyezményhez, Marokkó szintén a budapesti egyezményhez, vagy ahogy például Tunézia ratifikálta a Lanzarote egyezményt.<sup>14</sup>

Másrészt azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy az EJEE hatálya alá tartozó államoknak az EJEE szabályait *extraterritoriális viszonyaikban* is be kell-e tartaniuk,

<sup>12</sup> Főbb instrumentumok: Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei; Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény és annak 1978. évi jegyzőkönyve; Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény és annak 1997. évi kiegészítő jegyzőkönyve.

<sup>13</sup> Az EJEE 6. cikke a büntetőeljárás garanciákat a vádról való döntés eljárásához kapcsolja, ami nyilvánvalóan hiányzik a bűnügyi együttműködés eljárását illetően, mivel ilyenkor az adott állam hatósága vádról nem hoz döntést, ellenben más állam büntetőigényének érvényesítéséhez járul hozzá. Erről részletesen lásd *Ligeti–Karsai 2008*.

<sup>14</sup> Lásd még: Council of Europe, A Global tool to protect children from sexual violence. <https://rm.coe.int/prems-042419-gbr-2577-lanzarote-convention-leaflet-web-a5/1680966e83>.

azaz akkor, amikor olyan állammal működnek együtt, amelyik nem csatlakozott az EJEE-hez, így például a közel-keleti országokkal. Harmadik államokkal való együttműködésben tehát az a kérdés merül fel még közelebről, hogy mennyiben hat az EJEE a tagállamok cselekvéseire akkor, ha az területükön kívül fejt ki hatását. Főszabály szerint ugyan továbbra is a területi joghatóság érvényesül (azaz nincs területen kívüli joghatás), azonban az EJEB a *Soering-ítéletben* kimondta, hogy „amennyiben az Egyezmény alapján bármilyen felelősség merül fel, az a kiadatást végrehajtó szerződő államot terhelő felelősség, mivel olyan intézkedést hozott, amelynek közvetlen következménye, hogy egy személyt nem megfelelő bánásmódban részesítettek”<sup>15</sup>. A *Soering-ügy* jelentősége a jövőbeni állami cselekményekre is kihatással van: „a megkeresett államnak felelőssége van a megkereső állam intézkedéseiről is; döntése függhet a megkereső állam jövőbeni és lehetséges intézkedéseitől, ez a követelmény bizonyos fokú horizontális hatással bír, mivel kihat a nemzetközi együttműködés más formáira is a büntetőügyekben”<sup>16</sup>. Az EJEB 1999-ben megerősítette ezt a doktrínát, amikor az *Ilascu-ügyben* megállapította, hogy az állam felelőssége olyan cselekmények miatt is felmerülhet, amelyek kellően közvetlen hatással vannak az Egyezmény által garantált jogokra, még akkor is, ha ezek a hatások a joghatóságán kívül következnek be. Így a nem szerződő államnak történő kiadatással kapcsolatban az EJEB megállapította, hogy a szerződő állam az EJEE alapjául szolgáló értékekkel, „a politikai hagyományok, eszmék, szabadság és jogállamiság közös örökségével, amelyre a preambulum utal, összeegyeztethetetlen módon járna el”<sup>17</sup>. Mindez azt jelenti, hogy az EJEE 6. cikkének van extraterritoriális hatása azokban az esetekben, amikor a nemzetközi együttműködés az egyén számára előnyös.

Meg lehet tehát állapítani, hogy az EJEB az „*effet et-entue*” doktrínát követi; csak a „*flagrant denials of justice*”-t, azaz csak a kirívó eseteket szankcionálja (*van Hoek–Luchtman 2005*). Az élethez való joggal, valamint a kínzás és az embertelen és megalázó bánásmód tilalmával kapcsolatban viszont erőteljesebb a védelem, és a szerződő államoknak szigorúbb védelmi szintet kell követniük, és a kínzás tilalmáról szóló ENSZ egyezmény,<sup>18</sup> de maga az EJEE védelmi hatóköre (3. cikk) miatt is különös gonddal kell például a kiadási és jogsegély-

kérelmeket is kezelniük, amelyek nem EJEE államból érkeznek. A bűnügyi együttműködés körében a kínzás tilalma szignifikánsan mindkét irányban felmerülhet – feltételezve azt, hogy az EJEE államai nem folytatnak ilyen gyakorlatot –, méghozzá akkor, ha a) az EJEE állam irányából megkeresett harmadik állam tevékenysége a segítségnyújtás és/vagy a kérés teljesítése körében kínzásnak minősül, vagy ha b) a segítségnyújtást követően a megkereső harmadik államban vár kínzás vagy hasonló bánásmód az érintett személyre. Az élet védelme vonatkozásában – értelemszerűen – a halálbüntetést ismerő és elismerő harmadik államokkal való együttműködés neurálgikus pontja az esetleges garanciák megkövetelése és megadása. A (tanulmányba bevont) közel-keleti országok többségében van halálbüntetés, így kézenfekvő, hogy ezen országokkal való együttműködésben az egyén élethez való jogának védelme megköveteli az ezzel kapcsolatos garanciák feltételül szabását.

A harmadik államok és az EJEE tagállama közötti kapcsolatban ez a külső hatás tehát akkor jelentkezik, ha az EJEE állam területén lakóhellyel rendelkező személy érintett az együttműködés valamelyik formájában és az EJEE tagállam illetékes hatósága dönt a kérelem végrehajtásáról.

## Fókuszban a kiadatás

Az európai kiadási egyezmény (1957), amely 1960-ban lépett hatályba, elsősorban a tagállamok számára tartalmaz szabályokat a kiadási eljárásokban, de nem foglalkozik részletesen az egyén jogaival. Ahogy a fentiekben ezt bemutattam, ez a hiány az EJEE hatálya miatt az esetek többségében kellő védelmi szintet biztosít. Mindazonáltal az egyezmény végrehajtásáról szóló, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott nem kötelező erejű jogszabályokkal hozzájárul a kiadásra kötelezett személyek eljárási jogainak fejlesztéséhez. A (75)12. sz. állásfoglalás felszólítja a szerződő feleket, hogy „biztosítsák, hogy az a személy, akinek kiadását kérik, jogosult legyen arra, hogy egy igazságügyi hatóság meghallgassa, és hogy az általa választott ügyvéd segítse, és hogy egy igazságügyi hatóságnak adja át a kiadási célú őrizetbe vételének ellenőrzését, valamint a kiadásának feltételeit”. Az R. (80) 7. ajánlás tovább részletezi a szerződő államokban a kiadási eljárások során alkalmazandó tisztességes jogi normákat: „A kiadási eljárás tekintetében: A kiadási eljárás közigazgatási vagy bírósági jellegétől függetlenül az érintett személyt: a. haladéktalanul és az általa érthető nyelven tájékoztatni kell a kiadási kérelemről és az annak alapjául szolgáló tényekről, a kiadás feltételeiről és eljárásáról, valamint adott esetben a letartóztatásának okairól; b. meg kell hallgatni azokkal az érvekkel kapcsolatban, amelyekre a kiadása ellen hivatkozik; c. lehetőséget kell kapnia arra, hogy a kiadási eljárásban segítséget kapjon; ha nem rendel-

<sup>15</sup> *Soering v. UK*, no. 14038/88, Court (Plenary), Judgment (Merits and just satisfaction) 7 July 1989: “in so far as any liability under the Convention is or may be incurred, it is a liability incurred by the extraditing Contracting State because of its having taken action which has as a direct consequence the exposure of an individual to proscribed ill-treatment”.

<sup>16</sup> “The requested state also has responsibility for actions of the requesting state; its decision may depend on the future and possible actions of the requesting state), this requirement has a certain level of horizontal effect as impacting other forms of international cooperation in criminal matters.”

<sup>17</sup> “That common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law to which the Preamble refers”.

<sup>18</sup> A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény, 1984.

kezik elegendő eszközzel ahhoz, hogy a segítséget megfizesse, akkor azt ingyenesen kell biztosítani számára.”<sup>19</sup>

Mivel az itt vizsgált országok többsége nem ratifikálta az európai kiadatási egyezményt, az ezen országokkal folytatott kiadatási viszonyokban az ET tagállamainak biztosítaniuk kell a fentiekben említett extraterritoriális követelmények érvényesülését – így akár konkrét esetben a hagyományos keretrendszerben is, tehát például viszonyosságon alapulóan – abban nem megszokott, ámde – célzott garanciákat kell kérnie.

## Az Európai Unió értékeinek exportja

Az uniós közpolitikai diskurzus egyik fontos kérdése, hogy meghatározott filozófiai és jogi értékek melletti uniós elköteleződés (EUSZ 2. cikk) jelentheti-e azt politikai kontextusban, hogy az EU mint regionális nemzetközi szervezet a demokrácia, a jogállam és az emberi jogok mint társadalmi értékek EU-n kívüli exportjáért is felelős (lásd *Cremona–Monar–Poli 2011*). Ezen folyamat külső, tehát az uniós tagállamokon kívüli hatását a normatív hatalom (*normative power*) elmélete írja le. A fogalmat *Ian Manners* vezette be kb. 20 évvel ezelőtt, és kimutatta, hogy a katonai hatalommal részben összefüggő civil hatalom (*civilian power*) helyébe lépett az EU világpolitikai szerepének leírását illetően, miután a katonai hatalomtól való függőségét nyilvánvalóan elveszítette (*Manners 2002*). A koppenhágai kritériumok körében megfogalmazott demokrácia, jogállamiság és emberi jogvédelem (1973) követelményei még a belső koordináta-rendszerben bírtak jelentőséggel a hidegháború időszakában, sem a tagállamok, sem az Európai Közösség külső viszonyaiban nem jelentkeztek markánsan ezek az értékek, de akkor annál inkább, amikor egy újabb állam kívánt csatlakozni a közösséghez. A hidegháború végével azonban az emberi jogok védelme, a demokrácia és a jogállamiság ismérvei univerzális referenciaértékké váltak – legalábbis a fejlett világ egy meghatározó részében. Az EU-s fejlődés és eljogiasodás is felgyorsult e területen: az önálló alapjogi Charta és az uniós értékek alapszerződésbe foglalása kifejezett *sui generis* normatív keretrendszert teremtett. A normatív megjelenés azonban nem jelent egyet a normatív hatalom kialakulásával, ahhoz *Manners* szerint további tényezők szükségesek (*Manners 2002*). A normák terjesztése és érvényesítése legitimálja azt, hogy az EU több, mint tagállamainak összessége (*Juhász 2012*). Egyfelől a normáknak „fertőzőniük” kell (*contagion*), azaz az EU tevékenységében meg kell jelennie ezen követelményeknek, akár implicit jelleggel, így különösen az új politikák meghirdetésében, a politikai deklarációkban („informális terjedés”), és az EU által kötött nemzetközi szerződésekből, például regionális együttműködési szerződésekből vagy éppen a

csatlakozási szerződésekből („intézményesített eljárási terjedés”). Másrészt a közvetlen transzfer (*transference*) is szükséges, amikor az EU pénzügyi támogatást, árukra vonatkozó vagy technikai, vagy más jellegű segítséget nyújt harmadik államoknak, mivel ilyenkor szükségképpen sor kerül az adott szektort érintő uniós normák exportjára. A fizikai jelenléttel járó EU misszió különösen alkalmas eszköze az uniós értékek közvetítésének. Végezetül *Manners* a kulturális szűrőt (*cultural filter*) azonosítja be, ami azt jelenti, hogy külső entitások az uniós normatív keretrendszerről szóló tudásukat „át-szűrrik” a saját rezsimjük értékein és a politikai és társadalmi identitásukat erre hangolják vagy ehhez képest is megfogalmazzák, esetleg alakítják (például Kína, Törökország).

*Eckes* még azt is kiemeli, hogy valójában az EU együttműködése harmadik államokkal nem csupán külpolitikai kérdés, azaz nemcsak az EU világban betöltött szerepére vonatkozik, hanem közvetlenül érinti az Uniót belüli „világot” is, mivel mind az uniós polgárok, mind maguk a tagállamok alávetik magukat az uniós jogrendnek, tehát az externális<sup>20</sup> tevékenységek visszahathatnak a belső kapcsolatokra is (*Eckes 2013*).

A következőkben azt fogom bemutatni, hogy a külpolitikai szintér alatt vagy mellett milyen jogi szabályozókon, illetve milyen jogi hatásokon keresztül érhető tetten a külső (extraterritoriális) hatás. *Három fő kontextust* lehet megkülönböztetni, amelyek mindegyike értelmezhető a közel-keleti országokkal való együttműködésben is. Egyfelől azt kell megvizsgálni, hogy van-e az uniós jognak olyan alkalmazási területe, amely a tagállam és a harmadik ország hagyományos, kétoldalú viszonyát felülírja (ezen a területen). A válasz az, hogy van ilyen, méghozzá az alapjogvédelem, ami az uniós integráció egyéb vívmányainak köszönhetően egy sajátos *államközi horizontális hatásban* fog megjelenni. Másrészt az is vizsgálat tárgyát képezheti, hogy mennyiben terjeszti ki az EU a saját jogi instrumentumaival az uniós értékek büntetőjogi védelmét harmadik országokra. Ezt az *uniós bűnözéskontrol* körében az extraterritoriális joghatóságok alapítására való kötelezésekben fogjuk tetten érni. Harmadik kontextusként pedig az esetleges *célzott együttműködés* jelentkezik, tehát amikor az EU kifejezetten bűnügyi együttműködési tárgyú instrumentumokat köt harmadik államokkal vagy a tagállamokat arra kötelezi, hogy ezt maguk tegyék meg.

<sup>19</sup> Council of Europe, Recommendation R. (80) 7 on the Practical Application of the European Convention on Extradition.

<sup>20</sup> Ebben a munkában az externális hatások az EU-n kívüli aktorok vonatkozásában megjelenő (tipikusan politikai) hatásokat jelenti, amelyek az EU tevékenységét is meghatározzák. Az extraterritoriális hatások ennél konkrétabb jelenségeket fognak át, ilyenkor vagy az uniós jog, vagy a tagállami jog „tipikus” területi hatályán kívüli, tehát a tagállam területén kívüli joghatásokról beszélünk, amelyek az uniós vagy tagállami jogalkotásban és a jogalkalmazásban is megjelenhetnek.

## Az Alapjogi Charta államközi horizontális hatása

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség mint uniós politika a tagállamok egymás közötti viszonyaira vonatkozik. A jogi instrumentumok egyéb államokra való kiterjesztése is reális, ahogy ezt a nem EU-s államok és az Európai Unió, annak tagállamai és a kérdéses harmadik ország között megkötött nemzetközi szerződések is mutatják (Svájc, Norvégia, Egyesült Királyság). Valójában azonban nem ez jelenti a kérdés magyát, hanem az, hogy az uniós jogi kötelezettségek kihathatnak-e a tagállam harmadik országokkal folytatott bűnügyi együttműködésére. Önmagában az itt szóba jöhető uniós jogszabályok területi és személyi hatálya egészen konkrétan meghatározható: jogforrástól függően vagy EU-s tagállam, vagy az uniós polgár (illetve az egyénhez köthető személyegyesülés, pl. vállalkozás), vagy maga az EU szervei, illetőleg az EU (és tagállamai) területe. Tehát nincs valódi és közvetlen kapcsolat harmadik országokkal. Az uniós jogszabályoknak azonban lehet olyan hatásuk a jogalkalmazásban, amely harmadik államokat érintően is értelmezhető. A legmarkánsabb extraterritoriális hatások az emberi jogvédelem uniós rezsimjénél érhetőek tetten. Egészen konkrétan azokban az esetekben, amikor az uniós tagállam valamely harmadik ország, így akár közel-keleti állam megkeresésének teljesítéséről dönt, amely megkeresés *egy másik uniós állam polgárára* vonatkozik. Ilyenkor ugyanis a másik tagállam polgára uniós alapszabadságával, az EU-n belüli szabad mozgás jogával él, és ekként az uniós jog hatálya alá tartozik e polgár joghelyzete.<sup>21</sup> Például egy egyiptomi kiadatási kérelemben a Budapesten élő osztrák állampolgár kiadatását kérik a magyar hatóságoktól. Vagy a Berlinben élő magyar állampolgár kiadatását kéri Algéria Németországtól. A megkeresett tagállam az Egyiptommal vagy Algériával fennálló kétoldalú egyezménye vagy multilaterális nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján fogja teljesíteni a megkeresést. Ugyanakkor – mivel az uniós polgárra vonatkozik – a tagállam cselekménye nem lehet diszkriminatív és meg kell felelnie az Alapjogi Charta rendelkezéseinek is.

Az Alapjogi Charta két konkrét cikke vonatkozásában kívánom közelebbről bemutatni ezt a hatást ebben a munkában: mind a 19. cikk, mind pedig az 50. cikk alkalmazási köre kifejezetten kapcsolódhat a büntetőeljárásokhoz és a transznacionális, államok közötti együttműködés eljárásához, ezen túlmenően itt az extraterritoriális hatások nem csupán teoretikusan tételezhetőek.

Az Alapjogi Charta 19. cikke a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szembeni védelmet alapozza meg: „(1) Tilos a kollektív kiutasítás. (2) Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki

olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.” A tagállamnak ezt a szabályt követnie kell, amikor uniós jogot hajt végre, és ez történik akkor, amikor például harmadik ország kiadatási kérelméről dönt az általa őrizetbe vett más uniós állam polgára vonatkozásában. Az Európai Unió Bírósága kimondta a *Petruhhin*-ügyben (C-182/15), a 2016. szeptember 6-i ítéletében, hogy ha valamely tagállam, amelybe egy uniós polgár, valamely másik tagállam állampolgára beutazott, kiadatás iránti kérelmet kap valamely harmadik államtól, amelyekkel az előbbi tagállam kiadatási egyezményt kötött, tájékoztatnia kell az említett személy állampolgársága szerinti tagállamot, és adott esetben ez utóbbi tagállam kérelmére át kell adnia számára ezt a személyt, feltéve, hogy e tagállam a nemzeti joga szerint hatáskörrel rendelkezik a büntetőeljárás lefolytatására e személlyel szemben a területén kívül elkövetett cselekmények vonatkozásában. Abban az esetben, ha valamely tagállamnak harmadik államtól származó, valamely másik tagállam állampolgárának kiadatására irányuló kérelemről kell határoznia, vizsgálnia kell, hogy a másik tagállam állampolgárának kiadatására irányuló kérelemről kell határoznia, vizsgálnia kell, hogy a kiadatás nem fogja-e sérteni a Charta 19. cikkében foglalt jogokat. Az EUMSZ 18. és 21. cikkeit úgy kell értelmezni, hogy az a tagállam, amelyhez valamely harmadik állam egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgár büntetőeljárás lefolytatása céljából történő kiadatása iránti kérelmet intézett, nem köteles megtagadni a kiadatást, és maga lefolytatni a büntetőeljárást, amennyiben azt a nemzeti joga lehetővé teszi számára. Ez utóbbi kiegészítéssel 2020-ban erősítette meg az Európai Unió Bírósága a Petruhhin-doktrínát, a *BY v. Generalstaatsanwaltschaft Berlin* ügyben (C-398/19; 2020. december 17.) (lásd még *Wahl 2020*).

Az Alapjogi Charta 50. cikke az uniós szintű, *transznacionális ne bis in idem elvet* rögzíti, lényegében a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikkének alapjogi keretét. A Charta kimondja, hogy „senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték”. Ez a rendelkezés nem terjed túl szövegszerűen a tagállamok egymás közötti viszonyain, azonban az Európai Unió Bírósága egy friss döntésében (WS kontra Bundesrepublik Deutschland, C-505/19; 2021. május 12.) jelentős kiterjesztést alkalmaz, és ennek hatása túlmutat az EU területi határain, s bár a döntés az EU–USA vonatkozásra vonatkozik, az itt megfogalmazott jogértelmezés releváns lehet a közel-keleti országok vonatkozásában is.<sup>22</sup> A kiadatási célú ideiglenes letartóztatás az érintett személy szabad mozgáshoz való joga korlátozó-

<sup>21</sup> Lásd EU–USA viszonylatban C-191/16. sz. ügy, Romano Piscotti v. Bundesrepublik Deutschland (2018. április 10.).

<sup>22</sup> Korábban hasonló döntést hozott EU és Oroszország vonatkozásában: 2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet, C-897/19 PPU.



sának minősül, mégis azokban az esetekben is indokolt lehet, ahol a ne bis in idem elvének alkalmazhatósága bizonytalan, a büntetés e személy általi elkerülésének megakadályozására irányuló jogszerű cél elérése érdekében. Ugyanakkor – az Interpol vörös riasztására – az uniós tagállamok csak akkor kötelesek e személyt ideiglenes letartóztatásba venni, ha az ilyen intézkedést a nemzeti jog és az alkalmazandó nemzetközi szerződések lehetővé teszik. Abban az esetben tehát, ha az Interpol<sup>23</sup> vörös riasztásával érintett személy ideiglenes letartóztatásba vétele összeegyeztethetetlen az uniós joggal, amennyiben ez a figyelmeztető jelzés olyan tényállásra vonatkozik, amelyekre a ne bis in idem elvét kell alkalmazni, az Interpol valamely tagállama nem szegi meg az e szervezet tagjaként rá háruló kötelezettségeket, ha a letartóztatást nem fogadatosítja. Azaz azt kell figyelembe venni, hogy az adott, keresett személy a vörös riasztás alapjául szolgáló tényállással megegyező cselekményét a Schengeni Végrehajtási Egyezmény valamely államában vagy valamely uniós tagállamban már jogerősen elbírálták-e. Amennyiben igen, nincs helye a kiadatásnak, mivel az uniós transznacionális ne bis in idem joghatásai az egész EU területén érvényesülnek (valamint azon harmadik országok vonatkozásában, amelyek csatlakoztak a schengeni vívmányokhoz) (lásd még *Wahl 2021*).

*Összefoglalóan* tehát megállapítható, hogy bizonyos uniós jogi vívmányok a tagállamot harmadik államokkal való viszonyában is kötelezik, valamint az is, hogy ezek a megfontolások a közel-keleti államok vonatkozásában is fennállhatnak. Ez utóbbi azért is lényeges, mert ezen államok részes államai az ENSZ legfontosabb bűnözés-kontroll elleni egyezményeiben, így akár kétoldalú megállapodások nélkül is élhetnek megkereséssel bármelyik másik részes állam (így uniós tagállam) irányában például kábítószer-kereskedelemben, vesztegetésben, szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekmények miatt.

## Extraterritoriális hatások az uniós bűnözéskontroll körében

Az extraterritoriális hatás megjelenhet egy további közvetett csatornán: a bűnözéskontroll uniós jogintézményeinek közvetítésével. Az uniós büntetőjogi integráció egyik jelentős eszközét jelenti az EU azon hatásköre, hogy kötelező jelleggel írhatja elő a tagállamoknak azt, hogy valamely *magatartások büntetendőségét, büntetendőségi küszöböt és tényállásokat* (EUMSZ 83. cikk) iktassanak be a belső büntetőjogi szabályozó rendszerükbe. Több olyan instrumentumot is be lehet azonosítani, amelyek tagállami beillesztése során kialakulhat olyan joghelyzet, amely harmadik országokra is kihatással lehet. Lássunk erre is néhány példát.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Mindegyik itt említett közel-keleti ország tagja az Interpol egyezményének.

<sup>24</sup> A legtöbb, anyagi jogi jogharmonizációt tartalmazó irányelvben található hasonló rendelkezéseket, jelen tanulmányban – terjedelmi okokból – teljes körű bemutatásra nem kerül sor.

Az *euró büntetőjogi védelméről* szóló irányelv [2014/62/EU irányelv (2014. május 15.) az euró és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról] 8. cikke szerint az eurót használó tagállamoknak ki kell terjeszteniük joghatóságukat a területükön kívül elkövetett bűncselekmények tekintetében legalább azokban az esetekben, amikor azok az euróval kapcsolatosak, tehát ha az elkövető az adott tagállam területén tartózkodik és nem adott ki más államnak, vagy az adott tagállam területén a bűncselekménnyel kapcsolatos hamis vagy hamisított euróbankjegyeket vagy -érméket derítettek fel.

A *pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről* szóló irányelv [2017/1371/EU irányelv (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről] 4. cikke szerint a hivatalos személyek köre akként határozandó meg, hogy harmadik ország nemzeti joga szerinti személy is ennek tekintendő, de olyan személy is, aki olyan közfeladatot lát el, amely kiterjed az Unió pénzügyi érdekeinek kezelésére vagy az arra vonatkozó döntések meghozatalára. Tehát az uniós külpolitika vagy szakpolitikák végrehajtása körében a pénzügyi támogatásban részesülő harmadik állambeli kedvezményezettekre is kiterjed az irányelv. Ami azt jelenti, hogy az ilyen személyek vesztegetési cselekményeire, az általuk megvalósított csalási cselekményekre a tagállamoknak ki kell terjeszteniük a büntető joghatóságukat (a kettős inkrimináció követelménye nélkül).

A *terrorizmus visszaszorítására* vonatkozik a 2017/541 irányelv [(2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról], amelynek 19. cikke szól a területen kívüli joghatósági kötelezettségekről, így például arról, hogy büntetni kell azon, terroristakiképzést kínáló és szervező személyeket, akik valamely uniós ország állampolgárát (vagy lakóhellyel rendelkező más állam polgárát) részesítik kiképzésben, függetlenül a kiképzés megvalósulási helyétől és az elkövetés helye szerinti büntetendőségtől. Azaz a nem uniós polgár által, nem uniós területen elkövetett cselekményre vonatkozik ez a büntetendőségi kötelezettség, ráadásul az így büntetendő cselekmény cél-személye bármely uniós tagállam polgára lehet.

*Összefoglalóan* elmondható tehát, hogy e szabályoknak az a jelentősége, hogy az uniós államok büntető joghatósága kifejezetten kiterjed extraterritoriális kontextusra, így a harmadik államban való elkövetés, illetve a harmadik állam polgára általi elkövetés is megfelelő büntetőjogi fellépést vonhat maga után. Mindezek következtében egyre nagyobb az esélye, hogy több konkrét együttműködési eset merül fel harmadik országok, és így a közel-keleti országok viszonylatában is.

## Célzott bűnügyi együttműködés harmadik országokkal

Az uniós jogi keretrendszerben léteznek olyan nemzetközi szerződések, amelyeket az EU mint nemzetközi szervezet (és a tagállamai) harmadik országokkal köt, kifejezetten a bűnügyi együttműködés körébe eső témakörökben (Svájc, Norvégia, USA, Japán). Ahogy a bevezetőben is említettem, a közel-keleti országokkal nincs ilyen szerződés még, azonban a szintén említett csúcstalálkozó és annak várható folytatásai, a globális fejlődés, illetve az EU vonatkozó szakmai programjai elvezethetnek egy olyan kedvező politikai klímához (*Del Sarto 2016*), amely lehetővé teszi az ilyen megállapodás<sup>25</sup> előkészítését.

Mindettől függetlenül érdemes szót ejteni az Európai Ügyészségről<sup>26</sup> is, amely ebben a keretrendszerben teljesen új entitásként és új uniós aktorként funkcionál, és a közel-keleti államokkal való bűnügyi együttműködés körében az általános együttműködési egyezmény megkötését megelőzően is már jelentős szerephez juthat.

Az Európai Ügyészséget 22 uniós tagállam ún. megerősített együttműködés keretén belül hozta létre 2017-ben a pénzügyi érdekeket sértő (meghatározott) bűncselekmények miatti nyomozásra és vádképviseleti feladatokra (részletesen lásd *Karsai 2018, 2021; Polt 2019*), s amely szervezet 2021 nyarán kezdte el működését. Ez a szervezet szerepet kap az EU-n kívüli harmadik országok, így a közel-keleti országok viszonylatában is, ugyanis joghelyzetét tekintve olyan ügynökségként működik, amely bizonyos jogi aktusok vonatkozásában *a tagállamok helyett lép fel* (meghatározott feltételek és külön felhatalmazás alapján). A fenti rendelet 104. cikke értelmében a tagállam kijelölheti az Európai Ügyészséget például jogsegélykérelmek fogadására és teljesítésére is, akár harmadik országok viszonylatában – amennyiben a tárgyi hatály, tehát a meghatározott, pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények elkövetése vagy annak gyanúja forog fenn. Ezt a kijelölést a tagállam belső szervezeti jogi és hatásköri kérdésének kell tekinteni, azonban a nem uniós harmadik országnak hozzá kell járulnia ehhez. Ez a helyzet akkor áll egyébként fenn, ha valamely, az Európai Ügyészségben együttműködő uniós tagállamnak van kétoldalú szerződése a kérdéses harmadik állammal, vagy mindkét állam tagja ugyanannak a bűnözéskontroll egyezménynek is, amely az ő viszonylatukban a tárgyi hatály vonatkozásában lefedi az uniós pénzügyi érdekeket is (például vesztegetés vagy pénzmosás). Ha pedig nincs sem kétoldalú szerződés, sem pedig ilyen többoldalú egyezmény, akkor az eljáró (delegált) európai ügyész megkeresheti saját tagállamának nemzeti ügyészét abból a célból, hogy ez utóbbi kérjen bűnügyi jogsegélyt a harmadik ország hatóságaitól.

Fontos megemlíteni továbbá, hogy a fenti rendelet 104. cikk (5) bekezdésének második albekezdése általános jelleggel ruházza fel az Európai Ügyészséget arra, hogy a fentiek hiányában is kérhet bűnügyi jogsegélyt harmadik államoktól. Valójában tehát mégiscsak saját jogán is kérhet, amennyiben nem található olyan jogi csatorna, ami a kérelmét valamely tagállamhoz köti.

## Stand by

A jogszabályok hiánya, a hagyományos politikai mozgatórugók érvényesülése jelentős biztonsági kockázatot jelent az egyén számára. Az arab tavasz fejleményei, az EU és az Arab Liga, illetve egyes közel-keleti országok egymáshoz való közeledése, valamint a globalizáció egyéni hatásainak következtében jogos az igény és a szükséglet arra, hogy megfelelő módon érvényesülhessenek az egyén jogai olyan eljárásokban is, amelyek első-sorban az államok megfelelő együttműködését célozzák.

## Irodalomjegyzék

- Böse, M. (2019) International Law and Treaty Obligations, Mutual Legal Assistance, and EU Instruments. In: Brown, D. K., Turner, J. I. & Weisser, B. (eds) *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford, pp. 1–26. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190659837.013.34>
- Cremona, M., Monar, J. & Poli, S. (eds) (2011) *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. College of Europe Studies 13, Brussels, P.I.E. Peter Lang
- Del Sarto, R. A. (2016) Normative empire Europe: The European Union, its borderlands, and the 'Arab Spring'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54. No. 2. pp. 215–232.
- Eckes, Ch. (2013) Area of Freedom Security and Justice: How the Outside Shapes the Inside. In: Arcarazo, D. A. & Murphy, C. C. (eds) *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*. Hart, pp. 1–22. <https://ssrn.com/abstract=2342508>.
- van Hoek, A. A. H. & Luchtman, M. (2005) Transnational cooperation in criminal matters and safeguarding human rights. *Utrecht Law Review*, Vol. 1. No. 2. pp. 1–39.
- Ibrahim, M. A. & Siam, K. S. (2005) An overview of the Arab guiding law on international cooperation in criminal matters. *Revue Internationale de Droit Pénal*, Vol. 76. No. 1. pp. 103–117.
- Juhász K. (2012) Az Európai Unió külpolitikájára vonatkozó elméletek. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 21. No. 1. pp. 58–77.
- Karsai K. (2004) Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-KERSZÓV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Karsai K. (2015) Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban. Iurisperitus Kiadó, Szeged
- Karsai K. (2018) A kívülmaradás lehetetlensége – az Európai Ügyészség működésének várható hatásai a kimaradó tagállamokban. *Magyar Jog*, Vol. 65. No. 12. pp. 670–678.
- Karsai K. (2019) Nemzetközi együttműködés a büntetőjog területén. In: Fejes Zs. & Szalai A. (eds) *Államközi kapcsolatok*. Jurisperitus, Szeged, pp. 227–238.
- Karsai K. (2021) Az Európai Ügyészség és Magyarország. Kihívás vagy elszalasztott lehetőség? Transparency International, Budapest
- Ligeti K. & Karsai K. (2008) Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegélyjog útvesztőjében. *Magyar Jog*, Vol. 55. No. 6. pp. 399–408.
- Luchtman, M. (2020) Transnational Law Enforcement Cooperation – Fundamental Rights in European Cooperation in Criminal Matters. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 28. No. 1. pp. 14–45.

<sup>25</sup> Lásd ehhez Euromed Justice program: <https://euromedjustice.eu/>.

<sup>26</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.

- Manners, I. (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 2. pp. 235–258.
- M. Nyitrai P. (2006) *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris, Budapest
- Polt P. (2019) A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései. *Hazai gyakorlat és uniós mechanizmusok*. Dialóg Campus, Budapest
- Vermeulen, G., De Bondt, W. & Ryckman C. (eds) (2012) *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*. Antwerpen–Apeldoorn–Portland, Maklu
- Wahl, Th. (2020) CJEU Maintains Petruhhin Doctrine: Extradition of EU Citizens to Third States Only in Agreement with Member State of Nationality. *eucrim*, Vol. 2020. No. 4. pp. 255–300.
- Wahl, Th. (2021) CJEU Judgment on Compatibility of Interpol Searches and Arrests with Ne bis in idem Principle. 15 June 2021 <https://eucrim.eu/news/cjeu-judgment-on-compatibility-of-interpol-searches-and-arrests-with-ne-bis-in-idem-principle/>
- Wolff, S. (2009) The Mediterranean Dimension of EU Counter terrorism. *Journal of European Integration*, Vol. 31. No. 1. pp. 137–156.
- Wolff, S. (2012) *The Mediterranean dimension of the European Union's internal security*. Palgrave Macmillan

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID\_1)