

NULLUM CRIMEN SINE LEGE LISSZABON UTÁN

Az Európai Közösség és az Európai Unió alapító szerződéseit átfogóan módosító lisszaboni szerződést (LSZ) az EU tagállamainak képviselői 2007. december 13-án írtak alá, és 2008-ban a tagállamok megerősítésére vár. A ratifikációs folyamatot ugyan az Ír Köztársaságban 2008. június 12-én megtartott népszavazás megakasztotta (az érvényesen szavazó ír választópolgárok 53,4 %-a elutasította a szerződés megerősítéséhez szükséges alkotmánymódosítást), mégis indokolt megvizsgálni, milyen alkotmányjogi következményekkel jár hazánkban a szerződés hatálybalépése a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés szempontjából. Egyrészt azért, mert más nemzetközi jogi egyezmény kihirdetése szempontjából is lényeges a magyar alkotmányozó „függő jogi helyzetbe került” döntése,²¹⁵ másrészt azért, mert az LSZ ratifikációja más tagállamokban tovább folyik, s az uniós intézmények, illetve a tagállamok képviselői további erőfeszítéseket tesznek a szerződés hatályba lépése érdekében.²¹⁶

A magyar alkotmány *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét érintő módosítását az LSZ megerősítésének és kihirdetésének sodrásában és annak mellékvizén, 2007. december 14-én nyújtotta be a Kormány, 17-én sürgősséggel fogadta el az Országgyűlés, és 22-én hirdette ki az államfő.²¹⁷ A módosítás szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése helyébe – az LSZ hatálybalépésének napjától – a következő rendelkezés lép. „*Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.*”

Az új rendelkezés hatálybalépése egyelőre feltételes, az LSZ hatálybalépéséhez kötött.²¹⁸ Az Alkotmánybíróság viszont máris összekapcsolta az EU és az Izlandi

²¹⁵ Ld. az alább vizsgált 32/2008. (III. 12.) AB határozatot az ún. EUN-megállapodásról. www.mkab.hu

²¹⁶ Az Egyesült Királyság parlamentje az LSZ-t 2008. június 18-án jóváhagyta. http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0618MZZ_Lizbonska_UK.html (2008.06.25.) Az Európai Tanács álláspontját a ratifikáció folytatásáról ld. itt: http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0620EC_LisbonTreaty.html (2008.06.25.) 2008 júniusában a szerződést 18 tagállam ratifikálta, és a lengyel törvényhozás is megszavazta, az államfő azonban még nem írta alá. Vö. http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1358 (2008.06.25.)

²¹⁷ Az Országgyűlés a tagállamok közül elsőként fogadta el az új szerződést. A Magyar Közlönyben december 22-én hirdették ki. Az LSZ az EK Szerződés címét az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésre (EUMSZ.) változtatja. Ld. a 2007. évi CLXVII. törvényt.

²¹⁸ Jogalkotástani szempontból önmagában érdekes – viszont e tanulmány tartalmi keretein túlmutat, ezért közelebbi vizsgálatára nincs lehetőség – az alkotmánymódosító törvény deregulációs technikája, mivel a hatálybalépést követő napon a módosító jogszabály hatályát veszti, így a módosítás mindössze egyetlen napig képezi a hatályos joganyag részét. Bővebben ld. *Chronowski Nóra: A minőségi jogalkotás napos oldala: jogtisztítás. Közjogi Szemle 2008/2. szám 23. o. és Blutman László: A dereguláció árnyékos oldala. Közjogi Szemle 2008/2. szám 25. o.*

Köztársaság, illetve a Norvég Királyság közötti átadási eljárásról szóló megállapodást (EUN-megállapodást) kihirdető törvény hatályba lépését az új alkotmányi rendelkezésekkel.²¹⁹ A testület leszögezte, hogy az EUN-megállapodást kihirdető törvény a hatályos alkotmányi szabályozás szerint alkotmányellenes, de utalt arra, hogy az alkotmányozó szükségesnek tartotta az Alkotmány 57. cikke (4) bekezdésének kiegészítését. Így hatálybalépése után a módosítás az Alkotmány szintjén megszünteti az előzőekben kimondott alkotmányellenesség okait, amelyek az átadási együttműködés alkotmányos akadályát képezik. [Mivel azonban az] Alkotmánybíróság mindenkor a hatályos Alkotmány alapján jár el, az alkotmányellenesség vizsgálata során nem alkalmazhatja a hatályban nem lévő alkotmánymódosításnak az alkotmányozó által észlelt alkotmányossági probléma megoldására kidolgozott szabályát. [Az EUN-megállapodás ezért] mindaddig nem erősíthető meg, amíg az [elemzett alkotmánymódosítás] hatályba nem lép, vagy amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet azt megelőző időpontban másként meg nem szünteti.²²⁰

Erre tekintettel továbbra sem érdektelen, hogy mi a jelentéstartalma az LSZ hatályba lépésével az Alkotmány részévé váló új fordulatoknak.

Terjedelmi okokból nincs lehetőség a klasszikus alapelvekkel kapcsolatos eddigi jogtudományi és alkotmánybírói értelmezések áttekintésére. Annyit azonban előjáróban érdemes rögzíteni, hogy a vizsgált alapelvek az alaptörvény rendszerében alkotmányi tilalomként jelennek meg, a tisztességes eljárás követelményrendszerébe ágyazottan. Ennek a tilalomnak is értékhozó, értékvédő és alapjogi igényt fakasztó hatása van.²²¹ Az Alkotmánybíróság szerint az alapjogok rendszerében az 57. § (4) bekezdésének a tilalma garantálja az egyén jogát arra, hogy törvényesen nyilvánítsák bűnössé és sújtsák büntetéssel.²²² A testület megállapította továbbá, hogy a „*az egyén nem tartható az eseti megítélés következtében előálló bizonytalan jogi helyzetben.*” Ez ugyanis a büntetőjogi jogalkalmazás során a felelősségre vonás szempontjai közötti önkényes válogatást jelent.²²³ A koherens szabályozás alkotmányos értelme az állam büntetőjogi önkényének kizárása. Ezt a célt szolgálja az Alkotmány legfontosabb alkotmányos büntetőjogi alapelve: a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elve.²²⁴ Az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatában arra is rámutatott, hogy „az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének szövegében a magyar jog fogalma alá sorolódva az »eredeti« magyar jog, azaz a magyar büntető törvény, valamint emellett adott esetben egyes cselekmények büntetendőségét kimondó és magyar jogszabályként

²¹⁹ Az államfő szerint az EUN-megállapodást kihirdető törvény egyes szabályai sértik az 57. § (4) bekezdését, mivel – bár a kettős inkriminációt megkövetelik, azonban – „*olyan cselekmények esetében is felhatalmaznak magyar hatóságokat a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó jogalanyok bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányuló cselekmények elvégzésére, mely cselekmények az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmények, illetve a magyar jog szerinti valamennyi tényállási elemet nem valósítják meg.*” A köztársasági elnök indítványa, Budapest, 2007. június 27. <http://www.keh.hu/keh/ab.html>. Elképzelhető, hogy ez az államfői indítvány is impulzust jelentett az alaptörvény sietős módosításához.

²²⁰ 32/2008. (III. 12.) AB határozat, Indokolás IX. 2. pont

²²¹ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998. 42-43. o.

²²² Ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77. 86. „*Az Alkotmánybíróság a nullum crimen et nulla poena sine lege elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. ... Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. [Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése] ... az alapjogok között szabályozza az egyén jogát arra, hogy büntetése és elítélése törvényes legyen.*”

²²³ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004. 690. 740-741

²²⁴ 2/2003. (II. 7.) AB határozat, Kiss László különvéleménye ABH 2003. 33. 49

kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve az alkotmánybeli adopciónak révén a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.”²²⁵

Az új fordulatok a klasszikusnak vélt szabályt rendkívül bonyolulttá teszik, és az EU-jogi terminológia átvételével az alkotmányi szöveg koherenciáját, konzisztenciáját megbontják. Az Alkotmány fogalmi kultúrája szempontjából idegen a „határozatok kölcsönös elismerésének elve”, az „Európai Unió jogi aktusa” és „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” fordulatok. E kifejezéseknek a gazdag közösségi / uniós (és) büntetőjogi szakirodalom tanulmányozásával feltárható az értelme, de kérdés, hogy az alkotmánnyal kapcsolatos normavilágossági követelményeknek adott megfogalmazás eleget tesz-e?

A szöveg bonyolultsága mellett a jogpolitikai szándék is irányt tévesztett, ugyanis a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés állapota nem igényeli a tagállami alkotmány ilyen értelmű megnyitását. A kettős inkrimináció követelményének radikális félretételét sem az uniós jogi, sem a magyar törvényi szabályozás nem indokolja.

Az Alkotmány új szövegéből az következik, hogy más állam joga szerinti bűncselekményként minősítés csak akkor alkotmányos, ha három feltételnek eleget tesz:

- a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából
- az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben
- az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva
- történik a bűnössé nyilvánítás és a büntetés kiszabása.

Az Alkotmányba iktatott korlátokkal kapcsolatban megállapítható, hogy azok valódi garanciaként való értékelése meglehetősen kérdéses. Mert vajon ki dönt e korlátok betartásáról? Az első és a második esetben az Európai Bíróság? Vagy az Alkotmánybíróság? Vagy az, aki dönt az érintett államokban hozott büntető ítélet elismeréséről?²²⁶ El lehet jutni Alkotmánybírósághoz a lényeges tartalom sérelmére hivatkozással? Az Alkotmányba iktatott új fordulatok rövid elemzése talán választ ad a felmerülő kérdésekre.

1. „a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából”

Míg a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén a határozatok kölcsönös elismerésének az elve jelentős hagyományokkal rendelkezik, addig a büntetőügyben hozott határozatok kapcsán az elv csak nyilatkozatokban, programokban és kerethatározatokban szerepel, és az LSZ hatálybalépéséig a harmadik pillérbe implikált *célkitűzés* marad. A kölcsönös elismerés elvét az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat emelte a pozitív uniós jogba.²²⁷ Azóta – bár történt előrelépés az elv

²²⁵ 32/2008. (III. 12.) AB határozat, Indokolás V. 2.5. pont

²²⁶ A hatályos törvényi szabályozás szerint e kérdésben az igazságügyért és rendészetért felelős miniszter, a legfőbb ügyész és a Fővárosi Bíróság kompetenciája jöhet szóba. Ld. 1996. évi XXXVIII. törvény 2.§, 46-48.§. Az európai elfogató parancs esetében a Fővárosi Bíróság minősül végrehajtó igazságügyi hatóságnak, fellebbezni a Fővárosi Ítéletáblához lehet. 2003. évi CXXX. törvény 9.§

²²⁷ A 2002. június 13-i, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002/584/IB kerethatározat.

kiterjesztése érdekében – nem gyarapodott látványosan a hatálya alá vont határozatok köre.²²⁸

A büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés, és így a büntető ügyekben hozott határozatok kölcsönös elismerése az LSZ hatályba lépéséig nem tartozik a közösségi mechanizmus alá. Ezért erre a területre vonatkozóan nincs másodlagos közösségi joganyag, csupán „uniós jog”, amely kerethatározatokban és a tagállamok egyezményeiben manifesztálódik. A vonatkozó hazai szakirodalomból egyértelműen kitűnik az az álláspont, hogy a büntetőhatározatok kölcsönös elismerése feltételezi a tagállamok egymás büntető igazságszolgáltatási rendszerébe vetett bizalmát.²²⁹

A büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén a kölcsönös elismerés tárgya a büntetőügyben hozott bírósági határozat. A tagállami büntetőeljárásokban hozott határozatok körébe mind a nyomozati eljárás, mind a bírósági eljárás határozatai beletartozhatnak, beleértve a büntetés-végrehajtási bíraskodás döntéseit és a bizonyítással kapcsolatos határozatokat.²³⁰

A kölcsönös elismerés elve alapján – a vonatkozó programok céltételezései szerint – a tagállamok büntető bíróságainak jogerős határozatai ideális esetben az unió minden államában automatikusan, külön vizsgálat vagy értékelés nélkül elfogadhatóak, érvényesek és végrehajthatóak lesznek. Az elv azonban még nem érvényesül általánosan: egyelőre szükséges az elismerés körének és mértékének korlátozása, vagyis annak meghatározása, hogy mely határozatok esnek elismerés alá, és mennyiben vizsgálhatja a tagállam a végrehajtás feltételeinek a meglétét.²³¹ A kölcsönös elismerés elve tehát e területen széles hatókört céloz meg, mert utal minden, büntetőügyben hozott jogerős határozatra. Ezek közül az Alkotmány szempontjából, nagyon szűk értelemben csak az olyan büntetőítéletek relevánsak, amelyek megállapítják a bűnösséget, és büntetést szabnak ki, tágabb felfogásban azonban olyan határozatok is figyelembe jöhetnek, amelyek a büntetőjogi felelősségre vonáshoz szükségesek (pl. átadás), vagy a büntetés végrehajtásához kapcsolódnak.

Az elv érvényesülésének várható hatásai, hogy az elismert határozat végrehajtható, az elítélttel szemben ugyanazért a cselekményért nem lehet ismételt eljárni, ugyanazon személlyel szembeni újabb büntetőeljárás és új büntetés kiszabása esetén a korábbi elítélést figyelembe kell venni a visszaesés megállapításakor.²³²

Kérdés azonban, hogy nem cselekszenek-e elhamarkodottan a tagállamok, ha a büntető jogszabályok harmonizációja előtt/nélkül mellőzik a kettős inkrimináció feltételét. A vonatkozó jogirodalom nyomatékosan hangsúlyozza, hogy a határozatok kölcsönös

²²⁸ Ld. pl. a Tanács 2005/214/IB kerethatározata (2005. február 24.) a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról, a Tanács 2006/783/IB kerethatározata (2006. október 6.) a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról, kapcsolható: a Tanács határozata (2007. február 12.) az Alapvető jogok és jogérvényesülés általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Büntetőjogi jogérvényesülés egyedi program létrehozásáról, 2006/581/EK a Bizottság határozata (2006. augusztus 7.) a bűnözéssel és büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos adatokra irányuló szakpolitikai igényekkel foglalkozó szakértői csoport felállításáról.

²²⁹ Karsai Krisztina: A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések. In Szerződés az Európai Unióról (kommentár, szerk. Osztoivits András) Complex Kiadó 2008. 1952. o.

²³⁰ Karsai: i.m. 1978. o.

²³¹ Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban KJK-KERSZÖV Budapest 2004. 36. és 131. o. Karsai: i.m. 1978-1979. o.

²³² Ligeti: i.m. 133. o.

elismerése büntetőjogban nem a jogharmonizáció alternatívája.²³³ A két integrációs eszköz együttes alkalmazása lenne célravezető, mert a jogközelítés révén a tagállami jogszabályok fokozatosan hasonlóak lennének, ami a kölcsönös bizalom erősítése irányába hatna, és megkönnyítené a másik tagállam büntető határozatának az elismerését.

A kölcsönös elismerés elve azonban egyelőre nem vonatkozik minden büntető határozatra, és a kettős inkrimináció abolíciója is részleges. Az európai elfogatóparancs rendszerében is csak a katalógus-bűncselekmények esetében kötelező az automatikus elismerés, a többinél a végrehajtó államok az átadás feltételeként saját jogukban is megkövetelik a kriminalizáció meglétét.²³⁴

Összegezve a szakirodalmi álláspontokat, kitűnik, hogy az európai integráció keretében a büntetőjogi jogközelítés még nem olyan előrehaladott, hogy ez indokolná alkotmányi szinten a kettős inkrimináció félértékelését – vagyis nem az ilyen tartalmú nemzeti alkotmányi szabály a büntetőhatározatok kölcsönös elismerésének fő kerékkötője.

2. „az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben”

Az EU jogi aktusai fordulat de lege lata nehezen értelmezhető, mert még elkülönül a közösségi és az uniós jog (utóbbi a második és a harmadik pillér joga, ahova a büntetőügyekben való együttműködés is tartozik). A szekunder uniós jog körébe a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén ma a közös álláspontok, a kerethatározatok (célja a tagállami jog közelítése, az irányelvhez hasonlóan csak a célja kötelező, de közvetlen hatálya nincs), a határozatok, a határozatokat végrehajtó rendelkezések, továbbá egyezmények és az azokat végrehajtó intézkedések tartoznak. Esetükben nincs elsődlegesség és nincs közvetlen hatály, a tagállamok alkotmányos szabályaiknak megfelelően veszik át ezeket.²³⁵ Ugyanez a helyzet a Tanács által az elnökség ajánlása alapján, más állammal vagy nemzetközi szervezettel kötött megállapodások tekintetében, amelyek az EUSz. vonatkozó rendelkezései végrehajtása körében válnak szükségessé.²³⁶

Az LSZ-t követően (amelynek hatályba lépésével az új alkotmányi szabály is hatályos) az EK megszűnik, helyébe az EU lép. Jogi aktusok az EUMSZ. (korábban: EKSz.) módosított 249. cikke szerint az intézmények által elfogadott rendeletek, irányelvek, határozatok, ajánlások és vélemények. A szerződés megkülönbözteti a rendes és a különleges jogalkotási eljárást. Jogi aktusnak számít a jogalkotási aktus, a felhatalmazáson alapuló aktus és a végrehajtási aktus.²³⁷

A LSZ a „közösségi mechanizmus” alá helyezi a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést, vagyis az EUMSZ.-be, megteremtve a szerződési alapját az LSZ hatálybalépését követően az e területen kibocsátható uniós jogi aktusoknak

²³³ M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris, Budapest 2006. 253. o. (Ne tévesszen meg senkit, hogy a kölcsönös elismerés elve eredeti szándéka és funkciója szerint alternatíva a harmonizációra. Itt a határozatok elismeréséről van szó.)

²³⁴ Karsai: i.m. 1978. o., M. Nyitrai: i.m. 397. o.

²³⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2003. 52-54. o., EUSz. 34. cikk (2) bek.

²³⁶ Ld. EUSz. 38. és 24. cikk. Az ilyen megállapodások nem kötelezik azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy be kell tartania saját alkotmányos szabályait; a Tanács többi tagja azonban úgy dönthet, hogy a megállapodás mindazonáltal ideiglenesen alkalmazható rájuk. Az EUSz. e rendelkezésein alapult az EUIN-megállapodás, amelynek kihirdető törvénye kapcsán a köztársasági elnök előzetes normakontrollt indítványozott.

²³⁷ LSZ 2. § 234-236. pont

(irányelveknek).²³⁸ Az együttműködés alapja a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elve, de a Szerződésben rögzített területeken magában foglalja a tagállamok büntető jogszabályainak közelítését is.

A bűncselekményi területek, ahol irányelvben a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan szabályozási minimumok állapíthatók meg, a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. E felsorolás nem lezár: a bűnözés alakulásának függvényében a Tanács határozatban egyéb bűncselekményi területekről is megállapíthatja a különösen súlyos bűncselekmények esetében, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Bármely tagállam kérheti azonban a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését, és a kérdés Európai Tanács elé terjesztését, ha az irányelv-tervezet büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ez a lehetőség meglehetősen széles körű tagállami vétőt biztosít a büntetőjogi jogharmonizáció kiterjesztése esetén,²³⁹ azonban a magyar Alkotmány módosításával e vétő körét hazai vonatkozásban előre szűkítették. Az együttműködési elkötelezettség ilyen deklarálásának a politikai következményei kiszámíthatatlanok.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés tekintetében az LSZ tárgyilag kötött, irányelvekben megnyilvánuló harmonizációs programot irányoz elő, szemben a polgári ügyekben már megvalósult rendeleti típusú, szélesebb körű harmonizációval. A jövőben keletkező irányelvek célkitűzéseivel összhangban kell majd közelíteni a tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszereit, de ennek szerződési alapjai nem követelik meg kényszerítően a tagállami alkotmány módosítását, különösen olyan tartalommal nem, ahogy azt a magyar parlament elfogadta. Végül esetben megoldható lett volna a probléma a vonatkozó törvényi szabályozás módosításával is.²⁴⁰

3. „az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva”

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdés második fordulata az alapjogok korlátozásának határait, tehát a korlátozás korlátozását fogalmazza meg általános érvennyel, mivel kimondja, hogy az alapjogok lényeges tartalma még törvényben sem korlátozható. Ez alapján – bár a törvényi szabályozás szükségképpen az alapjogok bizonyos mértékű korlátozását is magában foglalja – a korlátozás nem üresítheti ki magát az alapjogot. A lényeges tartalom megragadása természetesen nehézséget okoz a törvényhozó számára, tekintettel az alapjogok sajátos jellegére, összetettségére és egymáshoz való viszonyukra. Még ugyanazon alapjog esetében is esetről esetre eltérő lehet a konkrét lényeges tartalom. Annak eldöntése tehát, hogy a törvényhozó az alapvető jog lényeges tartalmát alkotmányosan állapította-e meg, az *Alkotmánybíróság* hatáskörébe tartozik, és esetről esetre bontakozik ki mibenléte a konkrét alapjog vonatkozásában.²⁴¹

²³⁸ LSZ 2. § 67. „A szöveg [az EUMSZ., vagyis a korábbi EK SZ. szövege] a következő 4. fejezettel és 69a–69e. cikkel egészül ki; a 69a., 69b. és 69d. cikk az Európai Unióról szóló szerződés jelenlegi 31. cikkét váltja fel az e szerződés [LSZ] 1. cikkének fenti 51. pontjának megfelelően.”

²³⁹ EUMSZ. 69b. cikk, C 306/64 HU Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007.12.17.

²⁴⁰ Eljárási kérdésekben különösen ide tartozik a nemzetközi büntügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény és az Európai Unió tagállamaival folytatott büntügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény.

²⁴¹ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2006. 19. o.

Az Alkotmány új fordulatából konkrét dilemmák adódnak. Az első az, hogy a szigorú mérce milyen jogforrás, aktus vonatkozásában alkalmazható. Más állam joga nem korlátozhatja az alapjog lényeges tartalmát? Vagy az uniós jogi aktus nem korlátozhatja azt? Esetleg az ennek végrehajtására irányuló tagállami intézkedés (átültető, végrehajtó jogszabály)? Maga a büntetőítélet, vagy az eljárási feltételrendszer, amelyben meghozták? A második dilemma, hogy ki állapítja meg a lényeges tartalom sérelmét. A külföldi büntető ítélet elismerésére hatáskörrel rendelkező (végrehajtó) igazságügyi hatóság döntsön róla, vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz? A harmadik bizonytalansági pont, hogy milyen alapvető jogokról van szó. Azokról, amelyeket a magyar Alkotmány biztosít, vagy ide értendő az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve az EU Alapjogi Chartájában, esetleg más emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményben rögzített jog? A negyedik, átfogó dilemma, hogy a felmerülő kérdésekből önmagában az alkotmánymódosítás semmit sem oldott meg ebből, mert a két alkotmányi rendelkezés [8. § (2) bek. és 57. § (4) bek.] egymásra vetítése esetén kiderül, hogy az 57. § (4) bekezdés fordulata megismétli a 8. § (2) bekezdés fordulatát anélkül, hogy bármit is hozzátenne. A lényeges tartalommal kapcsolatos eddigi alkotmánybírósági értelmezések szintén nem adnak választ a felmerülő kérdésekre, még akkor sem, ha „valamilyen módon” azok a testület elé kerülnek. Mi a következménye, és mi a követendő eljárás, ha lényeges tartalom sérelmének a gyanúja merül fel? Az Alkotmány nem garantál semmiféle jogérvényesítési mechanizmust az „uniós politikán” alapuló alapjogsérelem esetére. Homályos továbbá, hogy objektív oldalról az államnak milyen típusú intézményvédelmi köteleességet kell teljesítenie az új szabály alapján, és mekkora mozgástere marad a magatartások bűncselekménnyé nyilvánítása tekintetében.

4. „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam”

Az Amszterdami Szerződésben tűnt fel, és az Európai Alkotmányról szóló Szerződést kidolgozó konvent munkájában fontos szerephez jutott e fogalom, amely eredményeket az LSZ is átvette. A „freedom, security and justice” körébe tartozó prioritások az alapjogok gyakorlása körében nyújtott védelem hatékonyabbá tétele, az uniós polgári státus megerősítése, a határok és a vízümpolitika integrált irányítási rendszere, a közös migrációs és a méltányos európai menekültügyi politika, a tagállami hagyományokat és jogrendszereket tiszteletben tartó, szakemberek együttműködésén alapuló igazságügyi övezet létrehozása.²⁴² Az igazságügyi övezet preferált elemei közelebbről: a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott együttműködés az igazságszolgáltatáshoz való könnyebb hozzáférés érdekében, az egységes büntetőjogi politika kialakítása, a rendőrség és a vámhatóság tevékenységének hatékonyabbá tétele, a preventív fellépések fokozása a terrorizmus és a bűnözés speciális formái elleni küzdelemben, a bűnmegelőzéssel kapcsolatos fellépések fokozása, valamint a hatékonyabb külső fellépés.²⁴³

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos prioritások területén elért eddigi eredményeket az Európai Bizottság differenciáltan értékelte 2007-ben, egyes területeken sikeres előrehaladást állapított meg, viszont a téma szempontjából releváns büntetőügyekben való együttműködés tekintetében több ponton

²⁴² Brüsszel, 2.6.2004 COM(2004) 401 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek: A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} 6-10. o.

²⁴³ Uo. 10-16. o.

„elkeserítően lassúnak” vagy „csalódást keltőnek” ítélte a fejlődést, és több intézkedés elhalasztásának szükségességéről számolt be.²⁴⁴ Az együttműködés javítása azonban nem a nemzeti alkotmányok módosításán múlik elsődlegesen.

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség nem írható le pusztán (a megosztott) feladatokkal és hatáskörökkel, hanem funkciójából adódóan számos vegyes politikai tevékenységfajtát jelent, amelyek intenzitása folyamatosan alakul. E „térség” alkotmányi fogalomként való bevezetése azért problematikus, mert tartalma bizonytalan, külső igazodási pontként nehezíti az alkotmányértelmezést, az államra háruló együttműködési kötelezettség terjedelme nem prognosztizálható, és a már említett intézményvédelmi köteleesség határait is elmossa.

Első ránézésre talán a legegyszerűbb annak eldöntése, mely államok vesznek részt a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában. A válasz azonban korántsem egyértelmű, ugyanis e térség összetett tevékenységfajtákat és együttműködési formákat (politikákat) fog át, amelyek közül nem mindegyikben vesz részt minden tagállam, vagy nem azonos módon vesznek részt azokban. Ezen kívül egyes együttműködésekben Unión kívüli államok is részt vesznek. A schengeni térségben például eredetileg tizenhárom, 2007 decemberétől további kilenc (új) tagállam vesz részt, valamint Norvégia és Izland. Az Egyesült Királyság csak a schengeni *acquis* bizonyos elemeit vette át, és egyelőre kívül maradt Írország, amely bármikor csatlakozhat az Egyesült Királysághoz hasonló feltételekkel. Várhatóan teljes mértékben csatlakozik majd a térséghez Románia, Bulgária, Ciprus és – újabb Unión kívüliként – Svájc.²⁴⁵ Más együttműködési formákban pedig Dánia nem vesz részt teljes mértékben. Látható tehát, hogy nehéz meghatározni, mely államok joga szerint szükséges valamely cselekmény bűncselekményként való minősítése a bűnösség megállapítása, illetve büntetés kiszabása szempontjából.

5. Néhány következtetés

A tanulmány tapasztalatait összegezve, megkockáztatható, hogy az alkotmánymódosító hatalom számos jobb megoldást találhatott volna a probléma kezelésére, ha egyáltalán maga a probléma akut és valós lenne.

Az Alkotmány *nullum crimen* és *nulla poena* elvét is implikáló tilalmának módosítása helyett az általános uniós felhatalmazó rendelkezést tartalmazó 2/A. §-t lehetett volna továbbfejleszteni. Például akként, hogy „Az Alkotmány rendelkezései nem képezik akadályát az EU keretében az (1) bekezdésben meghatározott keretek között más tagállamokkal való együttműködésnek, ha az alapvető jogok lényeges tartalma és az alkotmányos berendezkedés alapelvei nem sérülnek.”

Ha már módosították az 57. § (4) bekezdést, akkor lehetett volna közérthetőbb megfogalmazást keresni. Például „*E rendelkezés nem képezi akadályát az Európai Unió keretében más államokkal büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésnek.*”

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának kiemelkedő precedense az 57. § (4) bekezdés és a nemzetközi jog – belső jog viszonyát meghatározó 7. § (1) bekezdés

²⁴⁴ Ld. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek COM(2007) 373 végleges, Brüsszel, 3.7.2007 Jelentés a hágai program 2006. évi végrehajtásáról {SEC(2007)896}{SEC(2007)897} 5., 79., 82-83, 105-110. pontok.

²⁴⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/97021.pdf

*egymásra tekintettel való értelmezése.*²⁴⁶ Esetünkben ez azért különösen releváns, mert az alkotmánymódosításhoz fűzött miniszteri indoklás éppen arra hivatkozik, hogy míg a nemzetközi jogban üldözött bűncselekmények esetében segítségül hívható a 7. § (1) bekezdés, addig a közösségi (uniós) jog és az Alkotmány közötti ellentmondást feloldó szabály nincs az alaptörvényben, és ezért kell az 57. § bekezdését az uniós jogra való utalással „gazdagítani”. Ha az az alkotmánybírói értelmezés elfogadható volt, hogy az 57. § (4) és 7. § (1) bekezdés egymásra vonatkoztatható, akkor miért ne lehetne ugyanígy bevonni az Alkotmány Európa-klausuláját, a 2/A. §-t az értelmezésbe? Ez a konfliktust a szükséges mértékben feloldaná, az alaptörvény módosítása nélkül is. Az Alkotmánybíróság is utalt rá, hogy az európai unió jogi aktusai a „magyar jog” fogalmi körébe vonhatók – igaz, hogy ezt a módosítás kihirdetését követően tette.²⁴⁷

Megállapítható, hogy az elemzett új – potenciális – alkotmányi szabályozás várhatóan kevésbé orientálja majd a XXI. századi magyar bűnügyi rendészeti gyakorlatot.

²⁴⁶ Az Alkotmánybíróság 1993-ban megállapította, hogy „... nem áll fenn ellentét az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és a 7. § (1) bekezdése között, hanem ezek egymásra tekintettel értelmezendők. A nullum crimen elv feltétlen belső jogi érvényesülését garantáló 57. § mellett a 7. § (1) bekezdés erejénél fogva alkotmányosan érvényesülnek a nemzetközi büntetőjognak a háborús bűncselekményekre és az emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályai.” 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 323, 334. Az 1993. évi alkotmánybírói döntésre utalás az alkotmánymódosító törvényjavaslat indoklásában azért félrevezető hivatkozási alap, mert abból a döntésből nem következik az 57. § (4) bekezdés módosításának kényszere.

²⁴⁷ Ld. 11. jegyzet. Az EUIIN-megállapodást azonban a testület nem tekintette klasszikus „európai uniós aktusnak”, és ezért nem találta kielégítő megoldásnak a 2/A. § segítségül hívását. Igaz, az Európa-klauszula alkotmánybírói értelmezése egyelőre meglehetősen lakonikus, a tartalom intenzívebb feltárása esetén lehetne érvelni a mellett, hogy a „más tagállamokkal való közös hatáskör-gyakorlásba” az EUIIN-megállapodáshoz hasonló egyezmények is beletartoznak. Az LSZ alapján, a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előírányzott irányelvekben kifejeződő jogközelítés azonban aggálytalanul vonható a jövőben a magyar alaptörvény 2/A. §-ának hatókörébe.