

---

---

**Mentőöv az uniós büntető  
igazságszolgáltatásnak:  
A jogállamiság és az emberi jogok  
érvényesülésének uniós felügyeletére  
irányuló javaslat**  
Bárd Petra\*

---

**1. A kölcsönös elismerés elve és az uniós értékek tiszteletben tartása  
között feszülő ellentmondás**

Az Európai Unió (EU) az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkében foglalt értékeken alapul, amelyek közül a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok átfogó jellegűnek tekinthetők. Ezeket az értékeket nem csupán az EU, hanem a tagállamok is magukénak vallják. A tagállamok ezen értékek betartását és előmozdítását az Unióhoz való csatlakozásukkor, majd legutóbb a Lisszaboni Szerződés aláírásakor vállalták.<sup>1</sup> Az elmúlt időszakban azonban néhány tagállam dokumentálhatóan, rendszerszinten és súlyosan megsértette ezeket az értékeket.<sup>2</sup>

---

\* Habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kriminológiai Tanszék

<sup>1</sup> Az uniós értékek előmozdítása egyike a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új kötelezettségeknek. Ld. Európai Unió működéséről szóló szerződés 3. cikk (1) bekezdés.

<sup>2</sup> Habár egyik tagállam sem tesz maradéktalanul eleget a jogállamiság valamennyi elemének, ehelyütt a jogállamiság területén tapasztalt visszaesésről beszélek, egy olyan „folyamatról, mellyel a választott közhatalmi szereplők szándékosan olyan kormányprogramot hajtanak végre, melynek célja, hogy rendszerszinten gyengítse, számolja fel vagy korrumpálja a hatalom belső korlátait, lebontsa a liberális demokráciát és hosszú távon bebetonozza a többséggel rendelkező politikai pártot.” (Laurent PECH – Kim Lane SCHEPPELE: *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017. 1-45., 8.).

Ld. pl. a Bizottság indokolással ellátott javaslatát az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésével összhangban a jogállamiság lengyelországi helyzetével kapcsolatban, javaslat a Tanács határozatára a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról, Brüsszel, 2017.12.20. COM(2017) 835 final, 2017/0360 (APP), [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=49108](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49108) (letöltés ideje: 2019. június 3.); az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalás a magyarországi helyzetről (2017/2656(RSP)), P8\_TA(2017)0216,

Az uniós büntetőjog mögött meghúzódó kölcsönös elismerés elve elválaszthatatlan a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásától. Eszerint az egyik tagállamban meghozott bírói döntést uniószerre, automatikusan el kell ismerni.<sup>3</sup> Azonban amint egy tagállam megsérti az Unió alapító elveit, a kölcsönös elismerés és a teljes uniós büntető igazságszolgáltatás rendszere összeomlással fenyeget.

**1.1. A kölcsönös elismerés elvének gyökerei.** A kölcsönös elismerés elvét eredetileg a belső piac kereteire dolgozták ki. A belső piac kontextusában a *Cassis de Dijon*-ügy<sup>4</sup> tekinthető mérföldkőnek, melyben az Európai Bíróság (EUB, Bíróság) kimondta, hogy egy tagállam piacán jogszerűen forgalmazott termék más tagállamokban is szabadon forgalmazható. Az Európai Bizottság (Bizottság) az ítéletet úgy értelmezte, hogy a különböző tagállamok termékgyártásra vonatkozó eltérő szabályai megengedhetőek. A Bizottság álláspontja szerint ugyanis a belső piac működése nem teszi szükségessé az érintett nemzeti jogok összehangolását.<sup>5</sup>

Ezt az eredetileg árukra nézve felállított elvet a kilencvenes évek végén analógia útján a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségére (SZBJT) nézve is elkezdtek alkalmazni. Ezt az elvet kezdetben kizárólag a puha szabályok, vagyis a bel- és igazságügyi politikákat orientáló többéves programok említették. 2009-ben a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben való érvényesülését azonban a Lisszaboni Szerződéssel alkotmányos szintre emelték.

Az uniós büntetőjog területén a kölcsönös elismerés elve azt követeli meg a tagállamoktól, hogy az egyik államban hozott döntést valamennyi tagállamban automatikusan úgy kell tekinteni, mintha ők maguk hozták volna. Nyilvánvaló a párhuzam a piaci kontextussal: nincs szükség a jogszabályok harmonizációjára, csupán a bírói eljárás „termékét”, vagyis az ítéletet kell elismerni.<sup>6</sup>

Az uniós büntetőjog területén számos, a kölcsönös elismerés elvére alapozott jogi instrumentum elfogadására került sor. Ide tartoznak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően elfogadott kerethatározatok, amelyek közül talán a legmeghatározóbb az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat.<sup>7</sup> A

---

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0216+0+DOC+PDF+V0//EN> (letöltés ideje: 2019. június 5.).

<sup>3</sup> Wouter van Ballegooij aláhúzza, hogy ez a Bizottság értelmezése, és nem feltétlenül az EUB véleménye. Wouter van BALLEGOOIJ: *The Nature of Mutual Recognition in European Law: Reexamining the Notion from an Individual Rights Perspective with a View to its Further Development in the Criminal Justice Area*. Intersentia, Maastricht, 2015. 354.

<sup>4</sup> A C-120/78 sz. Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1979:42).

<sup>5</sup> A Bizottság értelmező közleménye az áruk más tagállamok piacaihoz való hozzáféréseinek megkönnyítéséről: a kölcsönös elismerés alkalmazása a gyakorlatban, HL C 265, 2003.11.4., 2-16., 15. A különböző megközelítések részletes tárgyalásáért ld. BALLEGOOIJ: i.m. 71. et seq.

<sup>6</sup> Erről részletesen ld. FARKAS Ákos: *Az európai büntetőjog fejlődésének irányjai Lisszabon után*. In: Juhász Zsuzsanna – Nagy Ferenc – Fantoly Zsanett (szerk.): *Sapientia Sat – Ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2012. 139-158., 154-158.

<sup>7</sup> Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat – Egyes tagállamok nyilatkozatai a kerethatározat elfogadásával kapcsolatban (HL L 190, 2002.7.18., 1-20.).

Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a kölcsönös elismerésen alapuló eszközök már irányelvi formát öltenek, ezek közül legfontosabbnak az európai nyomozási határozat (ENYH, ld. alább) említhető.<sup>8</sup> Valamennyi aktus célja, hogy leegyszerűsítse, megkönnyítse és felgyorsítsa a tagállamok közötti bűnügyi együttműködést.

**1.2. A kölcsönös bizalom, mint a kölcsönös elismerés előfeltétele.** De miért is bízzanak egymás igazságügyi rendszereiben a tagállamok és hajtsák végre automatikusan egymás büntetőügyekben hozott határozatait? A válasz arra a vélelemre vezethető vissza, hogy valamennyi tagállam ugyanazokat az alapvető értékeket és elveket vallja magáénak, mint az EU – ezek közül a legfontosabb, hogy megfelelnek a jogállamiság kívánalmainak, független bírói szervezettel rendelkeznek és valamennyien tiszteletben tartják az emberi jogokat.<sup>9</sup> Ennyiben áll a kölcsönös bizalom vélelme.<sup>10</sup>

A belső piaci kontextussal ellentétben azonban az SZBJT keretében az alapértékek hiányának sokkal súlyosabb következményei vannak az egyénre nézve. Természetesen óriási károkat okozhat egy nem megfelelő minőségű termék is – gondoljunk csak egy mérgező festékkel bevont, kisgyermek számára készült játékra, rovarirtószerral fertőzött tojásra vagy a küszöbérték kétszeresének megfelelő szennyezőanyagot kibocsátó autóra (mind valós példák). De a fogyasztói érdek sérelme a legtöbbször nem jár alapjogsérellemmel. Ezzel szemben a büntetőjogi kontextusban egy hibás ítélet – már csak a büntetőjog jellegénél fogva is – *minden esetben* egyéni jogsérelmezéshez vezet.

**1.3. Kölcsönös bizalom: megdönthető vélelem vagy jogi fikció?** A fent részletezett eltérések és a büntetőjog területén tapasztalt fokozott kockázatok miatt igen meglepő, hogy az uniós büntető igazságszolgáltatás rendszerében semmilyen mechanizmus nincs, amely ellenőrizné, vajon fennáll-e a bizalom alapjául szolgáló vélelem, azaz az egyes tagállamok ténylegesen betartják-e az uniós értékeket. A belső piacon egy átfogó mechanizmus felügyeli a termékeket és gyártókat. A termékfelelősségi és -biztonsági szabályok, műszaki előírások (sztenderdek) szövevényes rendszere szabályozza a termék-előírásokat és termelési folyamatokat. Ehhez képest az EU büntető igazságszolgáltatási rendszerében nincs semmiféle központi minőségi ellenőrzés.

Az egyéni jogokat érintő jelentős fenyegetés ellenére az uniós jogalkotó számos olyan jogszabályt fogadott el a büntetőjog területén, amely a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerésen alapul anélkül, hogy lehetőséget adna azok mellőzésére, amennyiben felmerül annak a lehetősége, hogy a kibocsátó állam nem tartja tiszteletben az Unió értékeit. A probléma gyökere éppen ebben az automatizmusban áll.<sup>11</sup> Amennyiben a kölcsönös bizalom nem áll meg, a

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról (HL L 130, 2014.5.1., 1-36.).

<sup>9</sup> Vö. az EUB 2014. december 18-i 2/13. sz. véleményével (ECLI:EU:C:2014:2454), 168. pont.

<sup>10</sup> A jogi kultúrák különbözőségéből, valamint az európai értékekhez való eltérő hozzáállásból fakadó bizalmatlanságról ld. FARKAS Ákos: Az EU büntetőjogi korlátai. *Ügyészeti Szemle*, 2018/2. 74-96.

<sup>11</sup> Részletesen ld. Valsamis MITSILEGAS: *EU Criminal Law After Lisbon*. Oxford: Hart Publishing, 2016. 125. et seq.

végrehajtó tagállam két rossz közül kell, hogy válasszon: vagy szolgáiban követi az alkalmazandó uniós jogot és ezzel „tettetárssá” válik az emberi jogok megsértésében, vagy a másodlagos uniós jog megsértésével megtagadja a végrehajtást.

Az EUB sokáig a kölcsönös elismerés szigorú értelmezéséhez ragaszkodott. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozást a megállapodás szerinti feltételek mellett megakadályozó 2/13. sz. véleményében<sup>12</sup> az EUB külön hangsúlyozta a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvét, mint a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének sarokkövét. Az *Aranyosi* és *Căldăraru*-ügyekben<sup>13</sup> azonban a Bíróság már feladta ezt a szigorú jogértelmezést, ehelyett egy kétszintű tesztet dolgozott ki az adott tagállam általános alapjogi teljesítményének, valamint a konkrét ügyben potenciálisan felmerülő emberi jogi jogsértés kockázatának szűrésére. Amennyiben az emberi jogok sérelmének kockázata általában, valamint a konkrét ügyben is megáll, az elfogatóparancs végrehajtását el kell halasztani.<sup>14</sup> Az írországi High Court egy további fontos ügyet utalt az EUB elé, amelyben kimunkálhatott volna a Bíróság egy új tesztet a jogállamiság sérelme, jelen esetben a bírói függetlenség csorbulása esetére. Az *LM*-ügyben<sup>15</sup> az EUB azonban nem élt ezzel a lehetőséggel, hanem ismét emberi jogi jogsérelem, jelen esetben a tisztességes eljárás sérelmeként kezelte a problémát, és gyakorlatilag az *Aranyosi*-teszt alkalmazására kötelezte a nemzeti bíróságokat. Az *Aranyosi*-teszt második eleme azonban aránytalan nehézséget okoz a terhelt számára, hiszen nagyon nehéz bizonyítani, hogy a bírói függetlenség általános sérelme az ő konkrét esetében hogyan jelentkezik majd. Arról nem beszélve, hogy a megkeresett bíróságnak a kibocsátó bírósággal kell megtárgyalnia, hogy az utóbbi független-e. Valószínűtlen, hogy erre bármely bíróság nemmel válaszolna, nem csak a presztízvesztés miatt, hanem azért is, mert a bíróság ezzel politikai kontrollal „vádolná” a végrehajtó hatalmat, azaz éppen azt a hatalmi ágat, amelytől függésben van.<sup>16</sup> Az *LM*-ügy utóélete<sup>17</sup> és más hasonló esetekben az *LM*-teszt alkalmazása azt mutatja, hogy a kimunkált bírói teszt alapján a nemzeti bíróságok képtelenek megtagadni az átadást, még oly egyértelmű ügyekben is.<sup>18</sup> Ez szükségszerűen a jogállamiság csorbulásának és az

<sup>12</sup> Az EUB 2014. december 18-i 2/13. sz. véleménye (ECLI:EU:C:2014:2454), 192. bekezdés.

<sup>13</sup> Legalábbis ez volt a helyzet mindaddig, amíg a Bíróság ki nem fejlesztette a kétszintű tesztet, melyet bizonyos feltételekkel az átadás elhalasztására lehet alkalmazni. A C-404/15. és C-659/15. PPU. sz. Aranyosi Pál és Robert Căldăraru kontra Generalstaatsanwaltschaft Bremen egyesített ügyekben 2016. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:198). Az előzetes döntéshozatali kérelmeket a Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Németország) nyújtotta be.

<sup>14</sup> Az ügy részleteit ld. Wouter VAN BALLEGOOIJ – Petra BÁRD: Mutual Recognition and Individual Rights: Did the Court get it Right? *New Journal of European Criminal Law*, 2016. 7. 439-464.

<sup>15</sup> A C-216/18. PPU. sz. Minister for Justice and Equality kontra LM ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:586). Az előzetes döntéshozatali kérelmet a High Court (Írország) nyújtotta be.

<sup>16</sup> Petra BÁRD – Wouter VAN BALLEGOOIJ: Judicial Independence as a Pre-Condition for Mutual Trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v LM. *New Journal of European Criminal Law*, 2018. 9:3. 353-365.

<sup>17</sup> Minister for Justice v Celmer (No 5) [2018] IEHC 639, 2018. november 19.

<sup>18</sup> Petra BÁRD – Wouter VAN BALLEGOOIJ: *The Effect of CJEU Case Law Concerning the Rule of Law and Mutual Trust on National Systems*. In: Valsamis Mitsilegas – Alberto di Martino and Leandro Mancano

ebből fakadó egyéni jogsértések határokon átívelő terjedéséhez vezet. A helyzet orvoslására az alábbiakban négy ajánlást teszek.

## 2. Szakpolitikai javaslatok a feszültség feloldására

### 2.1. *Ex post* eszközök.

**2.1.1. Az EUSZ 7. cikke, az Unió jogállamiság-védelmi mechanizmusa és a kötelezettségszegési eljárások.** Legkésőbb akkor kellene megdőlnie a kölcsönös bizalom vélelmének, amikor az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás keretében bebizonyosodik, hogy egy tagállam megsértette az EUSZ 2. cikkében lefektetett uniós értékeket. Noha maguk a kölcsönös bizalmon alapuló uniós jogszabályok is rendelkeznek erről,<sup>19</sup> a gyakorlatban két probléma is adódik. Először is a 7. cikk szerinti eljárás csak akkor függesztheti fel a kölcsönös elismerést, ha már megállapították az értékek sérelmét, azaz az eljárás már lezárult.<sup>20</sup> Az eljárás nehézkes lefolytatását, valamint a sérelem megállapításáig is bekövetkező mérhetetlen károkat tekintve az elővigyázatosság jegyében érdemes volna felfüggeszteni a kölcsönös elismerésen alapuló eszközök alkalmazását, amint megindítják az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást (beleértve a 7. cikk (1) bekezdését is). Másodszor, mivel a 7. cikk szerinti eljárás jogsértő tagállamokkal szembeni beindításának nagyon szigorú politikai és jogi feltételei vannak, annak a gyakorlatban igen elhanyagolható a jelentősége (azt először 2017 decemberében Lengyelországgal szemben vetették be). Mindezek alapján a kölcsönös bizalom megdöntésénél a gyakorlatban erre nem lehet alapozni. Ezt a hézagot a Bizottság egy 7. cikk szerinti eljárást megelőző jogállamiság-védelmi mechanizmussal igyekezett kitölteni.<sup>21</sup> A következő javaslat, hogy ez utóbbi, az irodalomban előzetes 7. cikk szerinti eljárásnak (*pre-Article 7 procedure*) nevezett mechanizmus megindulásával párhuzamosan is fel kellene függeszteni a kölcsönös elismerés elvét.

Az Unió továbbá akkor is felfüggeszthetné a kölcsönös bizalom elvét, ha kötelezettségszegési eljárásban bizonyosodik be a jogállamiság sérelme. A Lengyelországgal szemben 2017 decemberében a rendes bíróságokról szóló törvénnyel kapcsolatban megindított kötelezettségszegési eljárás kapcsán erre lett volna esélye az EUB-nek, hiszen abban a Bizottság az Alapjogi Charta hatékony jogorvoslatra és tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó 47. cikkének sérelmére hivatkozott.<sup>22</sup> További lehetőség lenne a tagállamok ellen a Lisszaboni Szerződés alapján keresetet indítani. 2018 februárjában egy jogesetben az EUB előrevetítette ennek a lehetőségét. Az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*

---

(eds.): *The Court of Justice and European Criminal Law: Leading Cases in a Contextual Analysis*. Hart, 2019. (megjelenés alatt).

<sup>19</sup> Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat, 10. preambulumbekkezdés.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. COM(2014) 158, 2014. március 19.

<sup>22</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm) (letöltés ideje: 2019. június 4.).

ügyben a bírói függetlenség jelentőségét emelte ki az uniós jog érvényre juttatásában, és saját feladatául jelölte ki azon nemzeti bíróságok függetlenségének vizsgálatát, amelyek uniós jogot alkalmaznak és értelmeznek. Ebben az EUB közvetlenül alapító szerződésre, nevezetesen az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdésére hivatkozott.<sup>23</sup>

Összefoglalva tehát, amint a 7. cikk szerinti vagy más eljárás alapján bebizonyosodik az uniós értékek sérelme, meg kell adni a lehetőséget a kölcsönös bizalom és az arra alapított kölcsönös elismerés felfüggesztésére.

**2.1.2. A kölcsönös bizalmon alapuló eszközökbe beépített biztosítékok: az arányossági teszt, a konzultációs eljárás és a megtagadási okok.** A fenti javaslattal párhuzamosan a kölcsönös elismerést arányossági tesztnek kellene alávetni olyan esetekben, ahol a büntetőeljárás egyéni jogokat sérthet. Egy olyan egységes konzultációs eljárásra volna szükség, amelynek keretében az igazságügyi szervek egyeztetethetnének az arányosság kérdésében. Emellett kifejezett és kötelező megtagadási okokat kellene alkalmazni olyan esetekben, ahol komolyan felmerül a végrehajtó hatóságban, hogy a kibocsátó tagállamban nem tartják tiszteletben az uniós értékeket. Ezeket a javaslatokat már mind a jogtudomány képviselői,<sup>24</sup> mind az Európai Parlament megfogalmazta. Utóbbi egy „jogalkotási javaslatokat tartalmazó jelentésben” alapuló állásfoglalásában kérte a megtagadási okoknak az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatba és más olyan jogszabályokba való beépítését, amelyek a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés terén a kölcsönös elismerés elvét követik.<sup>25</sup>

A fentiek annál is inkább életszerű javaslatok, mivel azokat az európai jogalkotók már az európai nyomozási határozatról szóló 2014-es irányelvbe is beépítették lehetővé téve a bizonyítékok uniós tagállamok hatóságai közötti cseréjét és a kölcsönös jogsegélyt.<sup>26</sup>

**2.2. Ex ante eszközök.** A fent részletezett eszközök és technikák mind *utólagosan* képesek csak enyhíteni a bűnügyi együttműködésből származó esetleges hátrányokat, azaz arra lettek kitalálva, hogy a kölcsönös elismerésen alapuló uniós jogszabályok végrehajtása során megakadályozzák a jogállamiság és az emberi jogok sérelmének továbbterjedését. Emellett azonban nem alkalmasak arra, hogy *megelőzzék* az alapjogsérelmeket, de arra sem, hogy elmélyítsék a kölcsönös bizalmat. Mindezekre tekintettel az alábbiakban javaslatokat fogalmazok meg e kihívások lehetséges megoldására. A következő alfejezet az uniószerző alkalmazandó eljárási garanciák jelentőségét és az *ex ante* jogállamisági mechanizmust tárgyalja, beleértve az alapjogok érvényesülésének figyelemmel

<sup>23</sup> A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:117). Az előzetes döntéshozatali kérelmet a Supremo Tribunal Administrativo (Portugália) nyújtotta be.

<sup>24</sup> Egy ilyen tudományos javaslatért ld.: European Criminal Policy Initiative: Manifesto on European Criminal Procedure Law. *ZIS*, 2013, 430.

<sup>25</sup> Az Európai Parlament 2014. február 27-i állásfoglalása a Bizottsághoz intézett ajánlásokkal az európai elfogatóparancs felülvizsgálatát illetően (2013/2109 (INL)), P7\_TA-PROV(2014)0174.

<sup>26</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról (HL L 130, 2014.5.1., 1.)

kísérését is.

**2.2.1. Eljárási garanciákat lefektető másodlagos jogszabályok.** Az állam- és kormányfők már maguk is utaltak a bizalom és az alapjogok között fennálló ellentmondásra. Az Európai Tanács által 2009-ben útjára indított Stockholmi Program is felvállalta, hogy a több büntetőjogi eszköz sarokkövének tekintett kölcsönös bizalom idővel elpárolgott.<sup>27</sup> A Lisszaboni Szerződés is utalt erre az ellentmondásra. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 82. cikkének (2) bekezdése szerint *„amilyen mértékben az a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében szükséges”*, irányelvek fogadhatók el. Ezek szabályozási minimumokat állapíthatnak meg a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatóságára, az eljárási garanciákra, a sértetti jogokra és a büntetőeljárás egyéb vonatkozásaira nézve. Az eljárási garanciák minimumszabályainak kötelezővé tétele minden tagállamra nézve segítheti a kölcsönös bizalom (újra) megteremtését.

**2.2.2. Az Unió jogállamiság, demokrácia és alapjogok érvényesülésével kapcsolatos értéktáblája.** Az Unió folyamatosan ellenőrizhetné és kikényszeríthetné a jogállamiság, a demokrácia és az alapjogok, beleértve az eljárási garanciák és a megfelelő fogvatartási körülmények – és különösen a bírói függetlenség – érvényesülését. Egy ezen értékek megfigyelésére létrehozott mechanizmus biztosíthatná, hogy *„látszatbizalom helyett kiérdemelten, valós eredményeken alapuljon az európai büntető igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom”*<sup>28</sup>.

A büntető igazságszolgáltatás területén jelenleg nem beszélhetünk semmiféle, az uniós értékekre irányuló rendszeres, átfogó monitoringtevékenységről,<sup>29</sup> annak ellenére sem, hogy az EUMSZ 70. cikke a kölcsönös elismerés elvének akadálytalan érvényesülése érdekében lehetővé teszi intézkedések elfogadását a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségében végrehajtott uniós politikák objektív és pártatlan elemzésére. Hasonlóképpen hiányzik egy átfogó demokrácia- vagy jogállamiság-vizsgálati rendszer, pedig a független és pártatlan igazságszolgáltatás kulcsfontosságú a kölcsönös bizalom mögött meghúzódó vélelem szempontjából.

<sup>27</sup> Stockholmi Program, 3.1.1. pont.

Ld. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0034&from=EN> (letöltés ideje: 2019. június 3.).

<sup>28</sup> Valsamis MITSILEGAS: The Symbiotic Relationship between Mutual Trust and Fundamental Rights in Europe's Area of Criminal Justice. *New Journal of European Criminal Law*, 2015, 6, 460-485, 480. Koen Lenaerts: La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust. *Common Market Law Review*, 2017, 54:3, 805-840., 840.

<sup>29</sup> A Fair Trials folyamatban lévő, „Az átadáson túl” („Beyond surrender”) elnevezésű projektje fog rávilágítani az európai elfogatóparancs alapján vád alá került személyekkel kapcsolatos, átadást követő bánásmódra. Az ilyen projektek ugyan feltárhatnak bizonyos hiányosságokat a rendszer működésében, de nem helyettesíthetik a szisztematikus felülvizsgálatot. A felhívást ld.: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/2014\\_jcco\\_ag/summaries\\_of\\_selected\\_projects.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/2014_jcco_ag/summaries_of_selected_projects.pdf) (letöltés ideje: 2019. június 5.), 7.

2012 óta a bírászkodás és a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek minősége, függetlensége és hatékonysága áll az Unió éves gazdaságpolitikai koordinációs programjának, más néven „európai szemeszterének” középpontjában.<sup>30</sup> Ez az „EU igazságügyi értéktáblájának” kialakításához vezetett.<sup>31</sup> Ugyanakkor az értéktábla súlyos hiányosságokkal küzd: „képtelen azonosítani a legkomolyabb jogsértéseket: képtelen megfelelőképpen azonosítani a belső összefüggéseket, azaz csak egyedi elemeket vizsgál anélkül, hogy a rendszert mint egészet minősítené.”<sup>32</sup> Az értéktábla nem irányoz elő semmiféle kényszerítő intézkedést vagy szankciót/büntetést olyan esetekre, amikor egy uniós tagállam rosszul teljesít a fent említett területeken.<sup>33</sup>

2016. október 25-én az Európai Parlament egy állásfoglalást fogadott el, melyben arra kérte fel a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot egy átfogó, a jogállamiságot, demokráciát és alapjogokat összefoglaló értéktáblára vonatkozó jogszabályra (democracy, rule of law and fundamental rights, azaz DRF-állásfoglalás).<sup>34</sup> Az Európai Parlament jogalkotási javaslatról szóló jelentése felkérte a Bizottságot arra, hogy 2017 szeptemberéig terjesszen elő egy javaslatot egy, a demokráciával, jogállamisággal és alapjogokkal kapcsolatos Uniós paktumról (DRF-paktum). A dokumentumot a tervezet hozzáadott értékének alapos elemzésével egészítették ki.<sup>35</sup>

Utolsó szakpolitikai javaslatom a DRF-paktumnak a megvalósítását célozza. Amennyiben a DRF-paktum elfogadásra kerül, az EU anélkül is tud majd lépni, hogy ki kellene várnia a jogállamiság leépülését vagy az alapjogok súlyos sérelmét egy tagállamban ahhoz, hogy – megfelelő jogi eljárások útján – az uniós értékek sérelmét állapítsa meg. Ehelyett már időben figyelmeztethetné a kérdéses

<sup>30</sup> Ld. a Bizottság közleményét. Éves növekedési jelentés 2015. COM (2014) 902 final.

<sup>31</sup> The EU Justice Scoreboard: Towards more effective justice systems in the EU, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/effective-justice/news/150309\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/effective-justice/news/150309_en.htm) (letöltés ideje: 2019. június 3.).

<sup>32</sup> Kim Lane SCHEPPELE: The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance*, 2013. 26:4. 559-562.

<sup>33</sup> Petra BÁRD –Sergio CARRERA – Elspeth GUILD – Dmitry KOCHENOV: *An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, 2016. április, 91. 8-9.

<sup>34</sup> Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottság számára megfogalmazott ajánlással kapcsolatban a demokrácia, jogállamiság és alapjogok uniós mechanizmusának felállításáról (2015/2254(INL)), P8\_TA-PROV(2016)0409.

Egyelőre a Bizottság igen ellenségesen viszonyul a dokumentum átültetéséhez, ami a kérdést illető intézményközi párbeszéd részeként könyvelhető el. Ld. pl. a Bizottságnak a plenáris ülésen elfogadott szövegre adott válaszát. SP(2017)16, 2017. február 17. Az értékelése tekintetében ld. Petra BÁRD – Sergio CARRERA: *The Commission's Decision on 'Less EU' in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts*. CEPS Policy Insights, 2017:08, 1-11., <https://www.ceps.eu/ceps-publications/commissions-decision-less-eu-safeguarding-rule-law-play-four-acts/> (letöltés ideje: 2019. június 3.).

<sup>35</sup> Wouter VAN BALLEGOOIJ – Tatjana EVAS: An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Interim European Added Value Assessment accompanying the Legislative initiative report (Rapporteur Sophie in 't Veld). European Parliamentary Research Service, 2016. október, PE.579.328. Laurent PECH et al.: Annex I – Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights; Petra BÁRD et al.: Annex II – Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights.



tagállamot és felkérhetné arra, hogy tartsa tiszteletben ezeket az értékeket. Ha pedig a tagállam már megsértette ezeket, az Uniónak nem kellene külső szereplők intézkedésére várni, mint amilyen például az Ember Jogok Európai Bírósága (EJEB) vagy a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére létrejött európai bizottságot (CPT), hogy rámutasson alapvető problémákra (ahogyan az az *Aranyosi*- vagy az *LM*-ügyben történt), hanem a saját értéktáblájára is támaszkodhatna. Haladéktalanul tudna a kölcsönös bizalomra épülő eszközök terén intézkedni a kölcsönös elismerés alapján működő uniós jogszabályok alkalmazásának felfüggesztésével.

### **3. A szakpolitikai javaslatok előnyei a jogállamiság, az uniós büntetőigazságszolgáltatás és az Unió mint politikai projekt szempontjából**

A fenti javaslatok átültetése több előnnyel is járna. Első és legfontosabb előnyként említhető, hogy feloldaná a jelen tanulmány középpontjában álló ellentmondást, egyszerre biztosítva a kölcsönös bizalmon alapuló eszközök fennmaradását, valamint az Unió és a tagállamai által közösen vallott értékek tiszteletben tartását. Másodsor, az uniós értékek tiszteletben tartásával a tagállamok a továbbiakban már nem menekülhetnének az uniós jog elsőbbsége alól, mivel az utóbbit felülírja a jogállamiság és alapjogok tiszteletben tartása. Harmadsor, az eljárási garanciák és fogvatartási feltételek közelítésére irányuló javaslatok az uniós polgárság kiteljesedéséhez járulhatnak hozzá, felszámolva a fordított diszkriminációból adódó ellentmondásokat. (Jelenleg azok a vádlottak, gyanúsítottak és elítéltek, akik az eljárás alatt elhagyják az elkövetés országát és egy olyan uniós tagállamba menekülnek, amely tiszteletben tartja az uniós értékeket, jobban jár, mint az, aki nem lépi át a határokat.) Negyedszer, érdemes rámutatni arra, hogy valamennyi javaslat teljes mértékben összhangban áll az uniós joggal. Ahogy az EUB fogalmazott: amennyiben az EJEB megkövetelné a tagállamtól, hogy vizsgálja meg az alapvető jogok más tagállam általi tiszteletben tartását, noha az uniós jog a kölcsönös bizalmat írja elő a tagállamok között, a EU EEJE-hez való csatlakozása alkalmas lenne az Unió alapjául szolgáló egyensúly és az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére.<sup>36</sup> Az EUB szerint tehát az EU nem engedheti meg, hogy egy harmadik szereplő határozza meg kizárólagos módon az uniós értékeknek az európai többszintű alkotmányos rendszerben való értelmezését. Az Unió ehelyett saját rendszert építhetne, és még azelőtt megakadályozhatná a kölcsönös elismerésből fakadó hátrányok továbbterjedését, mielőtt valamely nemzetközi fórum elítélte volna a tagállamban megvalósult emberi jogi jogsértést.<sup>37</sup> A fent javasolt DRF-paktum lehetne ez az értékelő testület, amely lehetőség szerint magasabb mércét állapítana meg, mint más európai szervezet.

<sup>36</sup> Az EUB 2014. december 18-i 2/13. sz. véleménye (ECLI:EU:C:2014:2454), 194. bekezdés.

<sup>37</sup> Didier BIGO – Sergio CARRERA – Elspeth GUILD: *The CHALLENGE Project: Final Policy Recommendations on the Changing Landscape of European Liberty and Security*. 2009. <http://aei.pitt.edu/12224/1/1905.pdf> (letöltés ideje: 2019. június 4.), 12.

A fentiekben részletezett javaslatok megakadályoznák az uniós büntető igazságszolgáltatás (kölsönös elismerés és kölsönös bizalom elve), rosszabb esetben az uniós jog (az uniós jog elsőbbségének elve), és még rosszabb esetben magának az Uniónak az összeomlását. Hiszen az uniós értékek kikényszerítése nem csak a határon átnyúló büntető igazságszolgáltatási együttműködés hatékony működéséhez elengedhetetlen, hanem az nélkülözhetetlen a befektetésösztönző jogi környezet, valamint általában véve a működőképes belső piac szempontjából is.

---

---