

**Bárdos Zsuzsanna: Holé Katalin: Europol és jogállam – Biztonságunk ára
(Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 225 oldal)**

Debreceni Jogi Műhely, 2009. évi (VI. évfolyam) 2. szám (2009. április)

Számos nyugat-európai gondolkodó szerint a XXI. században a nemzetközi szervezett bűnözés léte, és különösen a terrorizmus általi fenyegetettség olyan veszélyeket rejt magában, amely megkérdőjelezheti a jogállami büntetőjog hatékonyságát. A 2001. szeptember 11-e óta eltelt időszakban azonban bebizonyosodott, hogy a humanista elvekre alapozó kriminálpolitika nem csupán emberségesebb, de hatékonyabb is azon megtorlást hirdető eszméknél, amelyek a bűnüldözést a háború logikája szerint gondolják átalakítani.

Holé Katalin komoly műgonddal megalkotott tanulmányában a jogelmélet és az alkotmányjog módszereivel elemzi a kibontakozó európai büntetőjogi integráció lényeges vonásait és alapvető problémáit, kiemelve a rendőrségi kooperáció Europolon keresztül megvalósuló pozitívumait, illetve negatívumait. A szerző ennek kapcsán vizsgálja az Európai Unióban észlelhető „demokrácia deficit” jelentette legitimációs nehézségeket, továbbá bemutatja a Közösségen belül érlelődő megoldási javaslatokat, valamint azok megítélésének különböző formáit is.

A szerző álláspontja szerint „napjaink közjogi jogalkotásában – globális, regionális és nemzetközi szinten egyaránt – általános tendencia, hogy a „biztonságra”, továbbá a „hatékonyságra” törekvés egyre hangsúlyosabb szerepet kap”. Különösen igaz ez az Európai Unióra, amely a „szabadság, a biztonság és a jog térsége” koncepció alapszerződésbe foglalásával a „biztonság” fogalmát egyfajta alkotmányos értékke emelte. A kifejezés azonban bizonytalan tartalmú, hiszen a „biztonság” mögött különféle érdekek, számos érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat teljesítése húzódik meg.

Napjainkban az alkotmányjogi jogértelmezés – a jogbiztonságot szem előtt tartva - Európa-szerte egységesen azt az álláspontot követi, hogy bizonytalan tartalmú fogalmakra hivatkozva nem lehet az alapjogokat korlátozni. Az európai integráció joga mégis a „biztonság”, mint alapvető érték megóvásának egyik útját –az egzakt jogi kategóriaként szintén meghatározhatatlan- „szervezett bűnözés” és „terrorizmus” elleni küzdelemben jelöli meg, s e célból a bűnügyi együttműködés kormányközi alapokra épülő intézményrendszerének égisze alatt életre hívta az Európai Rendőrségi Hivatalt.

Az szervezetet létrehozó Europol Egyezmény, s annak végrehajtása azonban a jogállam feltételrendszerének nézőpontjából elemezve olyan ellentmondásokat szemléltet, amely komoly kihívások elé állítja a klasszikus alkotmányjogi dogmatikát.

„Az európai rendőrségi együttműködésre –a „hatékonyság” jegyében- az operativitás illetve a technikai szabályok túlzott hangsúlyozása, a formalizált, átlátható eljárások alóli kivétel, az egyéni jogok védelmét veszélyeztető informalitás, a rugalmasság, sőt gyakran az ötletszerű intézkedés jellemző.”^[1] E rendszer egyre inkább a rendőrállam jegyeit hordozza, azonban – mint a szerző rámutat- a rendőrállam és a jogállam egymást kizáró fogalmak. A rendőrállam esetében ugyanis a törvények nem a szükségszerű minimumban, vagy nem elég pontosan szabályozzák az emberi jogok kereteit, továbbá nem tartalmaznak megfelelő garanciákat a törvényesség betartására. A jogállamban ezzel szemben kifejezésre jut a jog primátusa az állam felett, az államnak az Alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott törvényekhez való kötöttsége. A jogállamiság elve elsősorban azt biztosítja, hogy a jog ad mértéket és formát az államhatalom gyakorlásának, ezért nem lehetséges az államérdeknek jogon túli, önkényes

értelmezést adni. Ebből következik, hogy a közhatalmat gyakorló állami szervek korlátozott, az Alkotmányban és a törvényekben pontosan meghatározott kompetenciával rendelkeznek, amelynek betartása kötelező számukra.

A szerző álláspontja szerint „a hatalom döntéseit – bármilyen érték igazolja – csak az legitimálja, hogy megfelelő, formális feltételeket teljesítő eljárásban jönnek létre. A legitimáció hiánya tehát mindig a jog demokratikus eredetével kapcsolatos zavarára vezethető vissza, ezért az egyes jogintézmények legitimációja a jogállamiság egyik leglényegesebb feltétele.” Az európai integrációval foglalkozó szakirodalom és politikai publicisztika már évtizedek óta hangoztatja, hogy a közösségi, valamint az uniós jogalkotás nem rendelkezik demokratikus legitimációval.

Az Európai Unióban tapasztalható legitimációs válság legáltalánosabb oka a korábban már említett, a jogalkotás során tapasztalható „demokrácia deficit”. A jelenség - röviden összefoglalva - a végrehajtó hatalom dominanciájára; a nemzeti kereteken túlterjeszkedett, demokratikus eljárásoktól függetlenedett bürokráciára; az áttekinthetetlen döntéshozatalra; az emberi jogok védelmének a tagállami szinthez képest alacsonyabb standardjaira; az integráció vezérelvének (public philosophi) hiányára; valamint a jogalkotás során a gazdasági racionalitás minden más cél elé helyezésére vezethető vissza.^[2] A legitimációs válság további oka a „biztonság” – mint legitimációs formula – fogalmának átalakulása, s az emberi jogok védelmének hagyományos értékével szemben egyre hangsúlyosabbá válása.

A probléma gyökereinek megértése érdekében Holé Katalin visszavezeti az olvasót az egységes Európát létrehozni kívánó eszmék megjelenéséhez és kibontakozásához, Pierre Dubois XIII. századi elképzelésétől kezdve Churchill teóriáján keresztül az egyik legmodernebb irányzatot jelentő interdependencia elmélet felfogásáig. Ezt követően egy teljes fejezetet szentel a szuverenitás fogalmának, valamint az uniós tagság okozta állami önkorlátozás problematikájának, különös tekintettel a nemzeti alkotmányok integrációs joghoz való viszonyának vizsgálatára.

A szerző a tagállami alkotmányok rendelkezéseinek, valamint az egyes uniós országok alkotmánybíróságai jogértelmezésének elemzése kapcsán elvezet minket az emberi jogok védelmének kérdéséhez, ezen belül annak vizsgálatához, hogy az államok korlátozott szuverenitására, továbbá a szupremácia alapkörképére figyelemmel a nemzeti alkotmánybíróságok biztosíthatják-e az alapjogok oltalmát az egyre technokratikusabbá váló uniós joggal szemben. A felvetés jogos, hiszen annak ellenére, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása Európa államainak közös alkotmányos elve, valamint a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme, az európai integráció jogában egészen a Maastrichti Szerződés hatálybalépéséig nem tettek említést az alapvető emberi jogokról.

Ennek fényében érthető, hogy a közösségi szintű jogvédelem kidolgozásában az elsődleges szerep az Európai Bíróságra hárult. A Bíróság azonban kezdetben elutasította a közösségi jog alapjogi védelmével kapcsolatos ügyeket, arra hivatkozva, hogy nem feladata a nemzeti alkotmányos elvek érvényesítése. A nemzeti alkotmánybíróságok – erre válaszként – kiterjesztették hatáskörüket a közösségi jog alkotmányosságának vizsgálatára. Az integráció egységességét veszélyeztető tagállami tendenciák végül szemléletváltásra ösztönözték a luxemburgi testületet, amely néhány példát statuáló jogeset következtében számos alapvető jogot ismert el a közösségi jog részeként.

Az alapvető jogok közösségi elismerése azonban hosszú ideig csak az Európai Bíróság joggyakorlatában jelentkezett, ezért hiányzott annak meghatározása, hogy a közösségi jogban pontosan mely jogok tekinthetők alapvető jogoknak. A fejlődés első lépéseként az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben nyilatkozatot adott ki, melyben kijelentették,

hogy „elsődleges fontosságot tulajdonítanak az emberi jogoknak, illetve tevékenységük során tiszteletben tartják őket, ezzel megerősítve és jóváhagyva a Bíróságnak az emberi jogok védelmében kifejtett tevékenységét”. Az alapjogvédelem első meghatározó állomásának mégis az Európai Uniót alapító 1992-es Maastrichti Szerződés tekinthető. Ezt követően, annak ellenére, hogy az Amszterdami és a Nizzai Szerződés is deklarálta az emberi jogok védelmét, az Unióban az alapjogvédelem garanciális természetű problémái még mindig nem oldódtak meg. E felismerésből fakadóan 1999-ben megkezdődött az Európai Unió Alapjogi Chartájának kidolgozása, amely 2000 decemberében történő kihirdetését követően az integráció történetének első olyan dokumentuma lett, amely katalógusszerűen rögzítette a védelemben részesített alapvető jogokat.[3] Holé Katalin szerint nem is lehet vitás, hogy az emberi jogok egy részét a közösségi jog azért építette bele saját rendszerébe, hogy ne kelljen a nemzeti alkotmányokhoz fordulni ezek védelme érdekében. A tagállamok választópolgárai által megbuktatott Alkotmányos Szerződés részét képező Alapjogi Charta azonban csak ünnepélyesen kihirdetett nyilatkozat maradhatott, a közösségi jogban pedig továbbra is rendezetlen az alapjogok helyzete.

A szerző művében kitér a strassbourgi és a luxemburgi bíróság közötti ellentétekre, a két rendszer között fennálló nyilvánvaló kollízióra, tekintve, hogy a testületek döntései közötti ellentmondások régóta megoldatlan problémát jelentenek az Unióban. A büntetőjogász számára ugyanis az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogértelmezése a büntető anyagi és eljárásjogi jogalkotás zsinórmértéke, míg az Európai Bíróság elsősorban integrációs érdekeket képvisel, így joggyakorlata az alapjogi jogvédelem tekintetében igen visszafogott és ellentmondásos.

Az emberi jogok oltalma és az alapjogvédelem garanciarendszere nélkül viszont elképzelhetetlen a jogállami büntetőjog. Ennek következtében az ezredfordulót követő években egyre inkább jelentkező tendencia - amely az európai büntetőjog integrációját vetíti előre - megvalósításához nélkülözhetetlen az egységes álláspont, valamint a megfelelő szervezet és kontrollmechanizmusok megteremtése. A jelenlegi szabályozás és intézményi háttér azonban egyelőre alkalmatlan ennek megvalósítására.

Az Európai Unió fejlődési irányának e tekintetben vett egyik legszemléletesebb példája a közös kül- és biztonságpolitika keretében felállított rendőrségre emlékeztető szervezet, az Europol. E szerv esetében ugyanis a jogirodalomban egységesen nem definiált, éppen ezért önkényesen értelmezhető „nemzetközi szervezett bűnözés” és „terrorizmus” elleni „hatékony” fellépés érdekében a legitimáció úgyszólván minden követelménye csorbát szenved. Az Európai Unió intézményi struktúrája és az Europolra vonatkozó jogforrások[4] elemzése rávilágít arra, hogy a XXI. században az Európai Rendőrségi Hivatal megfelelő - szervezeti, működési, pénzügyi, adatvédelmi - kontroll nélkül működő szerv.

Az Europol a határokon átnyúló „szervezett bűnözés” elleni küzdelem jegyében jött létre, ebből következik, hogy - e korlátlan diszkrécióval rendelkező szerv - nem tartozik a Közösség intézményei közé, sem pedig azok ellenőrzése alá. Ebből adódóan a végrehajtó hatalom Európában általában követett hierarchikus rendszeréből következő utasítási jog - mint a demokratikus legitimáció közvetítésének eszköze - az Europol esetében hiányzik.

A szerző tanulmányának második részében részletesen tárgyalja az Europol felállításának okait és hátterét, a szervezet struktúrális felépítését, feladatait, valamint működésének szabályait. Holé bemutatja az Európai Rendőrségi Hivatal információs rendszerét, továbbá az adatbázis kezeléséhez kapcsolódó adatvédelmi tevékenység meghatározó vonásait,[5] emellett kitér az Europol nemzeti összekötő szervének, a magyar rendőrség szervezetébe integrált Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK) ismertetésére is.

Az Európai Rendőrségi Hivatal feladata a tagállamok közötti információ cseréjének elősegítése, az operatív adatok megszerzése és elemzése, a tagállami hatóságok nemzeti egységeken keresztül, késedelem nélkül történő tájékoztatása minden őket érintő információról és az adott bűncselekmények között feltárt összefüggésekről. Fontos megemlíteni, hogy az Europol munkatársai - az Europol Egyezményhez fűzött immunitási jegyzőkönyv értelmében - hivatali cselekményeikkel összefüggésben mentességet élveznek a tagállamok joghatósága alól.

A harmadik pillér égisze alatt létrejött Europol tevékenységének egyfajta általános kontrollja a Miniszterek Tanácsa hatáskörébe tartozik. E felügyeleti tevékenység tartalma azonban csupán annyi, hogy a Tanács állapítja meg az Europol Egyezmény végrehajtási szabályait, valamint az információáramlás szabályrendszerét, jóváhagyja az adatvédelmi kontrollt ellátó, a tagállamok képviselőiből álló ún. közös ellenőrző hatóság eljárási szabályzatát, gyakorolja a vezetők kinevezésére, felmentésére vonatkozó hatáskörét és megállapítja a költségvetést.

Az Europol jogállásából adódóan az Európai Parlament, valamint az Európai Közösségek Számvevőszéke is nagyon szűkre szabott ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik e szervezet vonatkozásában. Aggályosnak minősül továbbá az alkalmazottakat érintő „sérthetlenségi” szabályozás, és komoly problémákat vet fel az információs rendszerben őrzött személyes adatoknak - sokszor a célhoz kötöttség elvébe ütköző - három évet meghaladó tárolásának elvi és gyakorlati megvalósulásának lehetősége.

A fent említettek közül egyértelműen kiderül, hogy a szervezet kikapukkal teli „gumiszabályokon” alapuló, adatvédelmi szempontból megfelelő ellenőrzés nélküli működése az információs önrendelkezési jogot, a személyes adatok és a magántitok védelmét mélyen érinti. A szerző álláspontja szerint a „terrorizmus”, valamint a „nemzetközi”, a „szervezett”, a „kábitószeres” és az ezekhez „kapcsolódó” bűnözés elleni hatékony fellépés nemegyszer az emberi jogok tiszteletben tartásának évszázadokra visszanyúló hagyományaira épülő, s ebben az értelemben európai büntetőjog garanciáinak rovására történik. Véleménye szerint a jogállami büntetőjog vívmányainak az Europol szervezetén belül megvalósuló csorbítása nem áll arányban az ily módon elérhető esetleges, s igen gyakran kétségbe vonható bűnüldözési előnyökkel.

Kétségtelen, hogy a „szabadság, a biztonság és a jog térsége” megteremtésének egyik feltétele a rendőrségi együttműködés hatékonyabbá tétele. Azonban az Európai Unióban körvonalazódni látszó büntetőjogi integráció megteremtésére irányuló jogi instrumentumok elfogadása nem járhat a jogállami megoldások feladásával. A liberális jogállam eszméjének megfelelő igazságszolgáltatás alapja az emberi és állampolgári szabadságjogok, valamint a klasszikus büntetőjogi processzuális elvek érvényre juttatása, amelyeknek továbbra is zsinórmértékként kell szolgálniuk a jogalkotó számára.

Az elmúlt évek tanúsága szerint a tagállamok egyelőre – az egységes európai büntetőjogi szabályozás és intézményrendszer kialakítása helyett – a kormányközi együttműködés bázisán kisebb lépésekben közelítik, apránként hangolják össze és teszik egymás számára átjárhatóvá a bűnüldözés, büntető-igazságszolgáltatás területén kifejtett tevékenységüket.

A Közösség pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés azonban közös érdek, ezáltal az integráció felé tett első lépéseként értelmezhető többek között a Csalás Elleni Hivatal (OLAF), a Csalás Megelőzését Koordináló Tanácsadó Testület (COCOLAF), az Igazságügyi Együttműködési Egység (EUROJUST), vagy éppen az Európai Rendőri Kollégium (CEPOL) felállítása is.

Holé Katalin dolgozata végén kitér a napjainkban számos vita tárgyát képező, sokak szerint a megoldást jelentő Európai Ügyészség szervezetének, valamint az európai ügyész jogállásának, illetve az Európa Tanács égisze alatt napvilágot látott büntetőkódex-tervezet, a Corpus Iuris eljárási modelljének ismertetésére.[6]

Összességében elmondható, hogy a szerző egy jogászai szemszögből érdekesítő, jogelméleti és gyakorlati szempontból kimerítő és alapos tanulmányt készített. Holé Katalin könyve joghallgatók és végzett jogászok számára egyaránt hasznos olvasmányt jelenthet, nemcsak a dolgozatban tárgyalt probléma hazai szakirodalomból hiányzó elemzése miatt, hanem mert összehasonlító jogi szempontból is figyelemre méltó, gyakorlati tudással kellőképpen alátámasztott alkotásról van szó.

[1] Hans-Jörg Albrecht: A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára. In: Belügyi Szemle 2006/2. 13. oldal

[2] Lásd például: Ligeti Katalin: Az Európai büntetőjog legitimitációja. In: Györgyi Kálmán ünnepi kötet (szerkesztette: Gellér Balázs) Bibliotheca Iuridica, Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának tudományos kiadványai. Libri Amicorum 11., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004. 373-388. oldal. és Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó- Budapest- Pécs, 2005. 122-123. oldal. Büntetőelvek legitimitációjának történeti gyökereihez lásd Nótári Tamás: Megjegyzések a modern büntetőeljárási alapelvek római előzményeihez. In: A Büntető Törvénykönyv és a Büntető Eljárási Törvény módosításának elméleti és gyakorlati kérdései. Szerk. Holé K. Budapest 2003. 97-103 oldal; uő: Jog, vallás és retorika. Budapest 2008. 28-29. oldal

[3] L. például: Kardos Gábor: A közösségi jog forrása és működése. In: Európai Közjog és Politika (szerkesztette: Kende Tamás), Osiris, Budapest, 1995. 275-301. oldal és Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után, Fundamentum/2003. 2. szám 27. oldal

[4] Elsősorban az Europol Egyezményt veszi alapul, s számos helyen hivatkozik rá.

[5] Eördögh Árpád: Az Európai Unióval folytatott rendőri együttműködés és szervezett bűnözés elleni fellépés. In: Belügyi Szemle 2000/3. 101-112. oldal

[6] L. például: Lévai Ilona: Az ügyészség Európában. In: Ügyészek Lapja, Szakmai érdekképviseleti folyóirat 2001/3. 5-48.; és Farkas Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.; valamint M. Nyitrai Péter: Az Európai márt, Unió Bűnügyi együttműködésének rendszertani megközelítése. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködésében. KJK-KERSZÖV Kiadó Kft, Budapest, 2005.; továbbá Delmas- Marty, Mireille: A Corpus Iuris szükségessége, legitimitása és megvalósíthatósága. Magyar Jog 2000/11. 641-645. oldal