

# Szuverenitás és emberi szabadság

## Eszmefuttatások a kiadatás intézményével kapcsolatban\*

---

LAJOS MÉSZÁROS	341.645
Sovereignty and human freedom	341.44
Thoughts concerning the institution of extradition	341.231.14

---

Keywords: sovereignty, democracy, extradition, the outsourcing of sovereignty, sovereignty shoted with human rights.

---

A szuverenitás manapság is stílusos fogalom. Jó „label” (cégér), mert erő és valamiféle titokzatosság sugárzik belőle. A szuverenitás születésének eredeti modern változatánál nem kevésbé stílusos történelmi alak – Richelieu bíboros állt, akinek a központosított korlátlan monarchiáról és a nemzeti szuverenitásról szóló eszméi halála után a vesztfáliai békében valósultak meg tökéletesen, s amelyet bizonyos mértékig napjaink térképei is tükröznek.<sup>1</sup> Richelieu Franciaország érdekében még a protestánsokkal is szövetségelt, és kegyetlenül elbánt a magasabb adóbehajtás ellen tiltakozó felkelőkkel. Meggyőződésem, hogy hírnevét nem meghazudtolva, a law and order-hez közelebb állva, mint a testvéri szeretethez, a bíboros a szuverenitás minden változatában képes lenne a kiadatás intézményét Franciaország javára fordítani. Hiszen éppen azért volt a modern szuverenitás letéteményese, hogy minden (nagy) nemzet a saját területén építhesse saját „Franciaországát”.

A kiadatás intézménye jól illusztrálja a szuverenitás működését annak különböző változataiban. Az a természetes személy, aki más állam területén tartózkodik, és leggyakrabban fogva tartott, más állam hatalmának van kiadva. A korabeli definíció úgy jellemzi a kiadatást, mint vádolt vagy elítélt személyek kényszerű átadását a megkeresett állam hatalmából vagy az eljáró, illetve büntetést kimondó állam hatalmából.<sup>2</sup>

A két világháború közötti általános kiadatási feltételek alapján véve azonosak voltak a mai feltételekkel. Saját állampolgárok kiadatásának tilalma érvényesült (személyi feltétel), mert a szuverén védte a saját nációhoz tartozókat. Úgyszintén kifejezetten tiltva volt azon személyek (állampolgárok) kiadatása, akik ellen csupán kihágás miatt kezdődött eljárás. A deliktum miatt megindult eljárás mellett a kiadatás további feltételei közé tartozott, hogy a kiadatás alapjául szolgáló cselekmény mindkét államban büntethető kellett, hogy legyen, hogy a cselekmény nem évült el. Érvényesülni kellett a területi fennhatóság elvének,<sup>3</sup> a védelem elvének,<sup>4</sup> az excep-

---

\*A szuverenitás határai címmel Budapesten 2009. október 1–3. között megrendezett V. Európai Jogász Fórumon elhangzott előadás szerkesztett változata.

tio rei iudicatae és a politikai, a katonai, a fiskális és a sajtóval kapcsolatos cselekmények kiadatása megtagadásának elvének. Már az említett némely feltételben bizonyos fokig felismerhető az emberi jogi komponens. Példaként a katonai bűncselekmények szolgálhatnak. Emberi jogi tartalom érzékelhető a kiadási jogcímek megtagadásának intézményében is. A kizárólagosság elve alapján a megkereső ország a kiadott személlyel szemben csak amiatt a bűncselekmény miatt folytathat le eljárást, vagy hajthatja végre a büntetést, esetleg adhatja tovább kiadásra, amely alapján a kiadást kérte. A kizárólagosság elve, amely a kiadás lényegét a leginkább kifejezi, azt is jelenti, hogy a megkeresett államnak érdekében áll, hogy a kiadott személy sorsára befolyással legyen a kiadás után is. Más szóval az a tény, hogy a megkeresett állam az elkövetőt elfogta, azt jelenti, hogy az elkövető neki „jár”, tehát a megkeresett állam határozza meg a kiadás feltételeit. Nem kevésbé feltűnő ez a büntetés kizárólagosságánál, amikor a megkeresett állam kizárja bizonyos büntetések alkalmazását, illetve az ítélezést csak rendes bíróságoknak tartja fenn.

Az implicit emberi jogi elemek ellenére eljárási szempontból és közvetten anyagi jogi szempontból a kiadott személy inkább tárgya, mintsem alanya volt a kiadási eljárásnak. Szlovákia területén a recipiált magyar jog alapján a kiadásról az igazságügy-miniszter döntött, miközben a bíróságnak csupán tanácsadói szerepe volt, a minisztert nem kötötte a bíróság álláspontja. A totalitárius időszak tárgyalását szándékosan mellőzzük az értékrendbeli különbségek miatt.

A második világháború előtti kiadási eljárás a klasszikus belső és külső szuverenitást illusztrálja. Korabeli szövegekben az olvasható, hogy közvetlenül az állami fennhatóság a kiadási igény és kötelesség hordozója, nem pedig a bíróság vagy a hivatal, amelyhez a kiadási kérelemmel fordultak. A kiadásról kormány szinten egyezkedtek, csak nagy ritkán ment át ez a kompetencia miniszteri szintre.

2005-ben Szlovákiában új büntetőeljárás törvényt fogadtak el. A rekodifikáció ideológusa az akkori igazságügy-miniszter, Daniel Lipšic volt. Tanulmányait a Harvardon végezte, és mint konzervatív beállítottságú személy, nem titkolja szimpátiáját a law and order értékrendjéhez és az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága bírójához, Antonin Scaliához. Az új büntetőeljárás törvény tartalmaz amerikai elemeket (vádalku), a cseh büntetőeljárás reformjának néhány elemét, és mindezt az eredeti 1961-es kódex talaján. Feltételezhetően a konzervatív igazságügy-miniszter befolyásolhatta ideológiailag a kiadási eljárás új törvényi szabályozását is. A törvény hatályos szövege szerint a kiadás eljárási kérdéseiről és engedélyezéséről a rendes bíróságok döntenek két szinten. Amennyiben a bíróságok a kiadásról negatívan döntenek, az igazságügy-miniszter a kiadást nem engedélyezi. Ha a bíróságok pozitívan határoznak a kiadásról, a miniszter ezek után végleges döntést hoz a kiadásról. Az igazságügy-miniszter nem kell, hogy engedélyezze a kiadást, ha a megkeresett állam joga tiltja a halálbüntetést, a megkereső állam joga viszont ismeri ezt a büntetést, vagy ha fennáll a veszélye annak, hogy sérülne az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. cikkének 3. bekezdése. A törvény szövege tehát az emberi jogok kérdését a bíróságok kiadási eljárásaival kapcsolatban mellőzi, de explicit módon köti az igazságügy-miniszter engedélyezési eljárásához.

A külső szuverenitás abban nyilvánul meg, hogy kizárólag a miniszter képviseli az államot az idegen hatalom felé. A többi hazai autoritás csupán kiegészítő ténye-

ző. A belső szuverenitás abban nyilvánul meg, hogy gyakorlatilag a formai engedélyezés kérdésein kívül kizárólag az igazságügy-miniszter engedélyezi a kiadatást, aki politikai diszkrécióval rendelkezik a kiadatás emberi jogi kontextusával kapcsolatban is.

Két évvel ezelőtt Szlovákiában az arra jogosult szervek elfogatóparancs alapján elfogtak és letartóztattak egy algériai állampolgárt. Hazájában távollétében ítélték el terrorizmussal összefüggő cselekményekért, és az ottani hivatalok az ítélt kiadatását kérték azért, hogy jelenlétében is lefolytassák az eljárást. Szlovákia Legfelsőbb Bírósága a büntetőeljárás törvény grammatikai értelmezése alapján nem talált olyan okot, amely miatt megtagadhatta volna a személy kiadatását, nem kívánt azonban foglalkozni az eset emberi jogi összefüggéseivel. A kiadásra váró személy nem várta meg az igazságügy-miniszter döntését, és alkotmányjogi panasszal fordult a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságához, amelyben kifogásolta, hogy az addigi kiadási eljárás során sérültek alapvető emberi jogai, főleg az Egyezmény 3. cikkében garantált eljárási jogok és a Szlovák Köztársaság Alkotmánya 16. cikkének 2. bekezdésében garantált testi és lelki integritáshoz és a magánélethez való joga, továbbá releváns jelentésekből kiindulva kifogásolta a kínzás és az embertelen bánásmód tilalmának lehetséges megsértését a megkereső országban, tehát hazájában.

Az Alkotmánybíróság a döntéshozatalnál abból az elvből indult ki, hogy az Alkotmány közvetlenül érvényesülő norma, és alkalmazhatósága előnyben részesül más normával szemben. Pontosabban ez az elv a bíróságokat köti, amelyek függetlenségükre való tekintettel az elsők között hivatottak arra, hogy védjék az alapvető emberi jogokat és szabadságokat a saját és az idegen hatalommal szemben. Az Alkotmánybíróság 2008. június 26-án a II. ÚS 111/08 döntésében<sup>5</sup> úgy határozott, hogy a Legfelsőbb Bíróság azzal, hogy nem vette figyelembe az embertelen bánásmóddal kapcsolatos védhető kifogásokat, a kiadatás emberi jogi oldalával nem foglalkozott, megsértette az Egyezmény 3. cikkébe foglalt procedurális jogokat és az Alkotmány 16 cikkének 2. bekezdésében garantált alapjogot. Az Alkotmánybíróság az igazságügy-miniszter pozíciójával kapcsolatban azzal érvelt, hogy a miniszter indokolási kötelezettség nélküli döntéshozatala az eljárási garanciák hiányában, a kiadandó személy részvétele és érvelése nélkül nem felel meg az Egyezmény 13. cikke és az Alkotmány 16. cikke 2. bekezdése feltételeinek. A kasszáció (hatályon kívül helyezés) után a Legfelsőbb Bíróság újból megtárgyalta az ügyet, elvégezte a „substantial ground” tesztet (nyomós okok tesztjét), és úgy döntött, hogy a kiadatást nem engedélyezi.

Az eset az Alkotmány és az Egyezmény alkalmazása szempontjából is érdekes. A jogalkotás rendje szempontjából az érvényes szabályozásban törvényhozói mulasztás tapasztalható. Konkrét normakontroll keretén belül szinte lehetetlen a jogorvoslat, hiszen ami nem létezik, azt nem lehet megsemmisíteni. Ilyen esetekben a joghézag áthidalása miatt indokolt az Alkotmány és az Egyezmény rendes bíróságok általi közvetlen alkalmazása.<sup>6</sup>

A szuverenitás tudományos fogalma ideális, modell értékű fogalom.<sup>7</sup> Hasznos mint referencia fogalom. Minden államnak alkalmazkodnia kell az államközi viszonyokhoz, a geopolitikai helyzethez. Államaink az Európa Tanács tagjai, amely értékrendbeli kontrasztként szolgált és szolgál a totalitárius államokkal szemben. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) számos határozatában, a Soering-esettel<sup>8</sup> kez-

dődően, a Chahal-üggyel<sup>9</sup> folytatva egészen Saadi-esettel<sup>10</sup> bezárólag kiállt amellett, hogy a megkeresett állam felelősséggel tartozik a kiadott személyek sorsáért a kiadatás után is. Röviddel Szlovákia Alkotmánybíróságának prezentált határozata előtt az EJEB a Saadi v. Italy határozatában egyhangúlag megállapította az embertelen bánásmód tilalmának abszolút jellegét. Az említett esetek valójában a külső szuverenitás (kiadni bárkit akinek akarok, akit akarok) korlátozását jelentik, de az Alkotmánybíróság számára nagy megkönnyebbülést jelentett, hogy az EJEB még a terrorista panaszosok esetében sem engedett a tárgyalt doktrínájából, még akkor sem, ha az interveniáló államok, Olaszország és Nagy-Britannia kormányainak érvei ésszerűek voltak. Az olasz kormány azzal érvelt, hogy a „substantial ground” tesztet a veszélyeztetett ország érdekében kell elvégezni, ez pedig az adott esetben Olaszország volt. Az Egyesült Királyság kormánya azt javasolta, hogy változtassák meg, illetve tisztázzák a Chahal-határozat doktrínáját. Az emberi jogok bölcsője, az Egyesült Királyság álláspontjában kevésbé romantikus, inkább pragmatikus angol-szász álláspont érződik az emberi jogok védelmével kapcsolatban.

Az embertelen bánásmód tilalmának a szabadságjogok között kiváltságos helye van, mert látszólag paradox módon szigorúbban védett, mint az élethez való jog. Az élethez való jogot pl. az önvédelem esetében horizontálisan ki lehet egyensúlyozni. Az embertelen bánásmódot nem lehet.

Az EJEB tehát igazolta Ahron Barak, az izraeli Legfelsőbb Bíróság volt elnökének ismert mondását, amely szerint a demokráciát hátrakötött kézzel is védeni kell.<sup>11</sup> Azt a demokráciát, amely az emberi együttélés, a történelmi élet természetes belső gravitációja.<sup>12</sup>

A kiadatlan személyek sorsa megoldatlan, és ultimatív jellegénél fogva talán megoldhatatlan is. A megkeresett állam ugyan átveheti és lefolytathatja a büntető-eljárást, de ez valószínűleg platonikus lehet arra való tekintettel, hogy az egyes államok közrendi szabályai rendszerint eltérőek. A kiadatás problémája tehát (első-sorban) nem abban rejlik, hogy a megkeresett államnak érdekében áll az embertelen bánásmód, hanem abban, hogy nem tudja, mit kezdjen a fogva tartott személlyel. A komplikált és egyelőre befejezetlen szlovákiai menekültügyi eljárás ennek tökéletes példája. A jövőben kellemetlen következménye lehet az esetnek, ha a reciprocitásra hivatkozva nem lesz készség ilyen országból szlovák állampolgárt kiadni.

A közelmúltban Szlovákia Alkotmánybíróságának két szenátusa között nézeteltérés alakult ki, mert más-más véleményük volt a „substantial ground test” megítéléséről illetően a csecsenekkel kapcsolatban, akiket az Orosz Föderáció kért kiadni.<sup>13</sup> A kérdés azonban már nem az volt, hogy a kiadatási bíróságnak az esettel emberi jogi szempontból is kell foglalkoznia, hanem az oroszországi helyzet értékelése vált vitatottá az említett kisebbséggel kapcsolatban.

Ezen kaotikus helyzet már-már tragikomikus bizonyítéka azon fogva tartott guantamóiak egy csoportja, akik üldöztetésnek, embertelen bánásmódnak lennének kitéve hazájukban. Az Egyesült Államoknak ezért pl. Palau szigetállamot kell kérni, hogy fogadják be az ujjurokat, akik veszélyeztetve lehetnének Kínában.<sup>14</sup> Más három guantamói személyt Olaszország tervez befogadni, és Magyarország is befogad egy személyt. Egy szuverén állam tehát egy másik szuverén államot kér olyan személyek befogadására, akik őt veszélyeztették, miközben nem akarja, hogy ezek a személyek a saját hazájukban legyenek veszélyeztetve.

Nem kevésbé érdekes a belső szuverenitás perspektívája. Az állami szervek bizonyos esetekben politikailag döntenek, illetve úgynevezett mérlegelési jogkörben. Az ilyen esetekben az állami szerveknek magasabb mértékű szuverenitása van. A közvetlenül érvényesülő Alkotmány koncepciójának a materiális jogállam felfogás-módja felel meg: konkrét személy alanyi jogaival kapcsolatban bírósági felülvizsgálatot kell biztosítani, hogy független bíróság védelmezhesse az emberi szabadság-jogokat az önkénnyel szemben. Erről szolt a tárgyalat kiadatási eset. A miniszter, elszigetelten látva a büntetőeljárás kódexet, szuverén módon járt el a kiadatandó személlyel kapcsolatban és a többi állami szervvel is a kiadatási eljárás során. Az Alkotmánybíróság viszont a bíróságot is bevonta a döntéshozatalba, amivel lényegesen leszűkítette a miniszter mozgásterét.

Nemzetközi szempontból ezzel összefüggésben a Kadi-esetet lehet par excellence említeni. Az EU, az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatát megvalósítva, zárta Kadi úr vagyonát.<sup>15</sup> Arra való tekintettel, hogy az EU, amelyet kötnék az emberi jogok, az utasítást mint sajátját hajtotta végre, és az ENSZ nem rendelkezik olyan saját bírósági rendszerrel, amely a magánszemélyek számára hozzáférhető lenne, az Európai Bíróság úgy döntött, hogy Kadi úr bírósági védelmet kell, hogy kapjon.

Belföldi viszonylatban is lehet találni példákat arra, amikor az állami szerv egyrészt közjogi és politikai helyzetben van, másrészt meg államigazgatási pozíciója van. Szlovákia Alkotmánybírósága már ilyen összefüggésben elutasította az Országos Bírői Tanács döntéseinek felülvizsgálatát, legutóbb az Európai Bíróság bírói jelentésével kapcsolatban (III. ÚS 79/04, III. ÚS 128/09).<sup>16</sup>

A társadalmi kapcsolatok terén erősen befolyásolnak preconcepcióink, konvencióink azzal kapcsolatban, hogyan szemlélünk egy társadalmi jelenséget. Amennyiben változnak a körülmények, néha jó konzervatívan kitartani az eredeti elképzelés mellett, máskor viszont új konvenciót kell kialakítani. Meggyőződésem, hogy a szabadságjogokkal átszőtt és korlátozott szuverenitás hosszú távon határozottan jobb, mint a szuverén szuverenitás, még akkor is, ha Richelieu bíboros talán értetlenül ingatná a fejét.

## Jegyzetek

1. Holländer, P.: Suverenita státu (paradoxy a otazníky). In A. Berlich, A.–Wintr, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, 2009, 87–114. p.; Kysela, Jan: *Měníci se struktura právního řádu a jeho atributy [The Changing Structure of Legal Order and its Attributes]*. Eric Stein WP no. 1/2009. In <http://www.ericsteinpapers.eu/papers/2009/1.html>.
2. *A vydávání zločinců* címszó. In Hoetzel, J.–Weyr, F. (eds): *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. Brno, 1948, 394. skk.
3. Az ellen az idegen ellen, aki Csehszlovákia területén vétkezett, Csehszlovákia területén kell büntetőeljárást indítani.
4. Ha az idegen külföldön követett el bűncselekményt Csehszlovákia ellen, akkor mint belföldit kell büntetni.
5. [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=212723](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=212723); valamint SVK-2008-2-001 [www.codices.coe.int](http://www.codices.coe.int).
6. Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*. Praha, Linde, 2005, 64. skk.
7. Holländer, P.: *Suverenita státu (paradoxy a otazníky)*. I. m. 87–114. p.

8. EJEB (plénium), 1989. július 7-i határozata, 14038/88 számú panasz.
9. EJEB (GC), 1996. november 15-i határozata, 22414/93 számú panasz.
10. EJEB (GC), 2008. február 28-i határozata , 37201/06 számú panasz.
11. [http://elyon1.court.gov.il/files\\_eng/94/000/051/a09/94051000.a09.htm](http://elyon1.court.gov.il/files_eng/94/000/051/a09/94051000.a09.htm).
12. Samu Mihály: *Hatalomelmélet, különös tekintettel az államra*. Budapest, Korona Kiadó, 2001, 285. p.
13. Az Alkotmánybíróság 2008. december 17-i III. ÚS 437/08 sz. határozata; az Alkotmánybíróság 2009. február 25-i PL. ÚS 2/09 sz. határozata; az Alkotmánybíróság 2009. február 26-ai IV. ÚS 331/08 sz. határozata; az Alkotmánybíróság 2009. augusztus 17-i I. ÚS 210/09 sz. határozata; ECHR: Application no. 51946/08, Application no. 21022/08.
14. <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSTRE58N4NN20090924>.
15. C-75/05 P és C-80/05 P összevont esetek.
16. <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/volba-soudce-mezinarodniho-soudu-jako.html>.

LAJOS MÉSZÁROS

SOVEREIGNTY AND HUMAN FREEDOM

THOUGHTS CONCERNING THE INSTITUTION OF EXTRADITION

The text deals with the concept of sovereignty. Based on the particular extradition case decided by the Constitutional Court it contrasts Vestphalian and pre-war understanding of the sovereignty with the current one, limited by the human rights. It did not avoid problems related to the current model. Some decisions of public bodies incl. UN and EU must be reviewed by the judicial body because they strongly affect human rights. Other decisions remain political with the wide discretion of an authority. The text mentions also concept of direct applicability of the Constitution and human rights treaties. More broadly the article addresses question of conservatism and modernism in the area of law.