

Dr. Törő Andrea:

A nemzetközi bűnügyi együttműködés kezdetei

A nemzetközi bűnügyi együttműködés gyökerei Európában

A mai értelemben vett nemzetközi bűnügyi együttműködés elméleti alapjait tekintve egészen Grotiusig kell visszamenünk; aki 1625-ös *A háború és béke jogáról*¹ című művében² kifejtette, hogy az állam saját védelme érdekében alkalmazza büntető hatalmát, amely az emberi közösség ellen irányuló bűncselekményekre terjed ki.³ Az állam vagy megbünteti az elkövetőt, vagy kiadja annak az államnak, amely meg akarja büntetni. A kiadatási kötelezettséget Grotius olyan erősnek tartotta, hogy a háború megindításának lehetőségét is elismerte, ha e kötelezettségnek nem tettek eleget: a nemzetközi jog kötelezi az államokat, hogy kiadják vagy tárgyalják a menekülő büntetett ügyét.⁴ Szorgalmazta a kiadatási együttműködést közönséges bűncselekmények esetében, és ezzel együtt a terheltek menedékjogának eltörlését;⁵ de továbbra is elismerte az együttműködés lehetőségét, ha egy államot vagy államfőt sértettek meg.⁶

A középkorban a nemzetközi bűnügyi együttműködés leginkább a politikai bűncselekmények üldözésében nyilvánult meg. Így II. Henrik angol és Vilmos skót király 1174-es, valamint Franciaország és Anglia 1303-as szerződése is a felségsértők és hazaárulók kiadásáról rendelkezett. Egészen a XVIII. század közepéig a kiadatás az uralkodó politikai célját szolgáló közigazgatási rendszer részeként független volt az igazságszolgáltatástól. Az első, mai értelemben vett kiadatási szerződés az 1376-os, V. Károly és Savoya grófja által kötött szerződés, amely a közbűntettesek kiadásáról rendelkezett – bár akkor ez kivételnek számított. A modern jogalkotások sorát az 1833-as belga kiadatási törvény indította meg, amely rögzített tartalmának és rendeltetésének megfelelő jogi garanciákat.⁷

A nemzetközi bűnügyi együttműködés kialakulása Magyarországon

Mivel hazánk az európai fejlődési vonalat követte, az együttműködés a kezdeti időkben nálunk is a kiadatásban realizálódott.

A Deák-féle 1843-as büntető törvényjavaslat a kiadatás megtagadásának álláspontjára helyezkedett.⁸ A személyi hatálynál hozzáteszi, hogy „más ország közhatalmának senki elítélés végett ki nem adathatik, habár a büntetett külföldön követte el”. Ezt a tételt az 1839-es badeni javaslatból⁹ vették át,¹⁰ mellyel a menedékjog mint politikai jog elvét kívánták kifejezésre juttatni.¹¹

A modern értelemben vett magyar kiadatási jogról nem is beszélhetünk 1867-ig: a Kiegyezés teremtett új helyzetet azzal, hogy elismertük Ausztria egyes előzőleg megkötött¹² kiadatási szerződéseit,¹³ önálló törvényt azonban nem alkottunk 1871-ig.

A Svéd-Norvég királysággal 1868-ban, Stockholmban a közbűntettesek kölcsönös kiadásáról kötött szerződésről szóló 1871: XXIV. tc. nyitotta meg a sort. A szerződő felek kötelezték magukat azon egyének kölcsönös kiadására, akiket az egyik fél államának bíróságai – a II. cikkben meghatározott bűncselekmények miatt – üldöztek vagy elítéltek, és a másik fél területére menekültek. A II. cikk szerint kiadatásra akkor kerülhetett sor, ha a cselekményt a svéd-norvég törvény szerint kétévi kényszermunkával vagy nagyobb büntetéssel sújtották, ha az

1 GROTIUS H.: *A háború és béke jogáról*, Akadémia, Budapest, 1960.

2 NAGY K.: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*, ANTOLÓGIA, 1995, 90-92.

3 BÉKÉS I.: *i.m.* 437.

4 WIENER A.: *Büntetőjog Általános Rész*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002, 265.

5 SZÁSZY I.: *Kiadatási jog*, Franklin Társulat, Budapest, 1933, 20.

6 GROTIUS H.: *i.m.* II/XXI. fejezet III. 2, 476.

7 WIENER A.: *i.m.* 265.

8 BÉKÉS I.: *i.m.* 449.

9 60. §

10 A partikuláris német törvények közül a badeni javaslat a Constitutio Carolina Criminalisra alapult

11 FAYER L.: *Az 1843. évi javaslatok anyaggyűjteménye*, Pytheas, Budapest, 2004, 123-124.

12 Franciaországgal 1855. november 13-án a közbűntettesek kölcsönös kiadásáról kötött szerződés, és 1869. február 12-i pótegyezménye

13 BÉKÉS I.: *i.m.* 450.

osztrák törvény szerinti büntett fogalma alá esett, illetve ha a magyar törvény szerint súlyos büntetés alá esett; így például atyagyilkosság, kétnejűség, nőrablás, gyűjtogatás.

Elévülés és politikai bűncselekmények esetében kizárt volt a kiadatás. A későbbi kiadatási szerződésekbe rendszerint belefoglalták az ún. belga merénylet záradékot, melynek értelmében „egy idegen fejedelem vagy fejedelmi ház tagja elleni merénylet, ha az gyilkosság vagy mérgezés tényálladékát alkotta, nem tekinthető politikai bűntettnek vagy azzal kapcsolatos cselekménynek”.¹⁴ A szerződő felek továbbá nem voltak kötelezhetőek „saját nemzetbeliek” kiadására.

Az eljárás az adott kormánynak diplomáciai úton intézett felszólítása és az elmarasztaló bűnvádi ítélet, perbefogási határozat, elfogatási parancs vagy ezzel hasonló természetű bírósági intézkedés előterjesztése alapján indult meg. Sürgős esetekben – például, ha a terhelt szökésétől kellett tartani – akár távirda útján is lehetett intézkedni.

A tc. elfogadását különösebb vita nem kísérte, de a Képviselőházban kifogásolták, hogy a szerződést csak akkor tárgyalták, amikor az már életbe lépett.¹⁵ Ekkor Horváth Boldizsár¹⁶ igazságügy miniszter kioktatta a képviselőket, mivel azok összekeverték a szentesítést a ratifikációval; bár elismerte, hogy a szerződés tárgyalása kissé megkésve érkezett az országgyűlés elé. Ennek okát a kormány ilyen jellegű diplomáciai ügyekben való járatlan-ságával magyarázta.

Az 1871: XXVI. tc. az Olasz Királysággal 1869-ben kötött kiadatási szerződésről következett a sorban, mely az előzőhöz hasonlóan szabályozta a kiadatást. Ezt a szerződést sem övezte különösebb vita az országgyűlésben, azonban néhány képviselő kifogásolta,¹⁷ hogy a szerződés alapján kiadatási ügyekben az olasz és a német nyelvet egyaránt hitelesnek nyilvánították, azonban a magyart nem. Így a képviselők kívánatosnak tartották volna, ha akkor már a magyar is – „az olasz kormánynak nemzetünk iránti sympathiáját és loyaltását ismerve” – a hiteles nyelvek közé tartozott volna.

Ezen felül számos kiadatási egyezményt kötöttünk, így Nagy-Britannia és Írhonnal,¹⁸ Belgiummal,¹⁹ Brazíliával,²⁰ Luxemburggal,²¹ Monacóval,²² Oroszországgal,²³ Szerbiával,²⁴ a Svájci Szövetséggel,²⁵ Görögországgal,²⁶ Bulgáriával,²⁷ Romániával,²⁸ Lettországgal,²⁹ Jugoszláviával,³⁰ Törökországgal,³¹ Észtországgal,³² Lengyelországgal³³ és a Német Birodalommal.³⁴

A szerződések tartalmukban közel azonosak voltak. A Luxemburggal kötött szerződés egy pontban tért el a belga szerződéstől, melynek oka arra vezethető vissza, hogy ekkor a luxemburgi kormánynál nem volt külön diplomáciai képviselőnk, így a Monarchia érdekeinek képviselője a Hágában székelő képviselőre volt bízva, és az esetleges megkereséseket ő közölte a Luxemburggal.

A Monacóval kötött szerződés a korábbiakhoz képest egy újdonságot tartalmazott:³⁵ szabályozta a jogsegélyt a másik fél területén tartózkodó személyeknek szóló határozatok közlése tekintetében.

A Szerbiával kötött szerződést kiegészítette egy rendelet,³⁶ mivel a bíróságok a minisztériumhoz felterjesztett megkereséseikben a szerződés V. cikkében³⁷ foglalt rendelkezéseket nem tartották be. A hiányosságok, és ezek pótlása gyakran késleltette vagy megghiúsította a kiadatást. A hibás gyakorlat orvoslására a rendelet pontosan és taxatívén rendezte a bíróságok számára követendő gyakorlatot. A rendelet túlmutatott a Szerbiával kötött szerződés alkalmazási körén, mivel ha szerződés hiányában viszonyossági gyakorlat alapján jártak el, a rendeletben foglaltakat kellett szem előtt tartani a megkeresések tartalmát illetően.

14 BURSICS Z.: *A magyar anyagi büntetőjog vázlatja*, Grill Károly, Budapest, 1936, 41.

15 Irományok 754, 881, 900, 1058.

16 Irományok XII.6, XV. 101.

17 Várady Gábor, Irományok XV. 97-98.

18 1874: II. tc.

19 1881: XIX. tc.

20 1884: XXXVII. tc.

21 1882: XXXVII. tc.

22 1887: VI. tc.

23 1875: XXXVIII. tc.

24 1882: XXXIV. tc.

25 1896: XXXIV. tc.

26 1907: XXII. tc.

27 1912: XXIX. tc.

28 1925: V. tc.

29 1930: XIX. tc.

30 1930: XXIII. tc.

31 1935: XVI. tc.

32 1935: XXI. tc.

33 1937: XVI. tc.

34 1941: VII. tc.

35 XVI. cikk

36 46402. sz. IM rendelet

37 A kiadatás engedélyezésének formai és tartalmi kellékeiről

A fentiekől eltérően Bajorországgal és az Egyesült Államokkal folytatott együttműködést kizárólag rendeleti formában szabályozták.

A büntettek előzetes letartóztatása körül Bajorország irányában követendő eljárásról szóló 5252. sz. IM rendelet szerint a bajor hatóságok által a büntettek előzetes letartóztatása végett küldött megkeresésekkel szemben a magyar közigazgatási, rendőri és csendőri hatóságok viszonyos eljárásra kötelezettek. A bajor hatóságok pedig teljesíteni tartoztak a letartóztatást – amennyiben kibocsátásra került az elfogatóparancs és a kiadatásnak nem volt akadálya.

Az Egyesült Államokkal folytatott együttműködés tekintetében a rendeleti szabályozás indoka az volt, hogy Ausztria és Észak-Amerika a büntettek kölcsönös kiszolgáltatásáról kötött szerződését³⁸ a 9581. sz., 1882. március 15-i IM rendelettel ismertük el. Több releváns rendeletet meg lehetne még említeni, így például a 2359. sz. rendelet, amely a csalás- és váltóhamisítással vádolt és Észak-Amerikába menekült magyar szökevények kiadatásával kapcsolatos szabályokat foglalta össze, tovább árnyalva az országok közötti együttműködés tárgyköreit.

Megjegyzendő, hogy még a korai feudalizmus idején sem beszélhetünk kiforrott, mai értelemben vett büntetőjogi rendszerről: pontatlan és hézagossá szabályok voltak, melyek kevés bűncselekményre és azok közül is csak a leggyakrabban előfordulóakra vonatkoztak. A feudalizmus egész tartama alatt nem született egységes törvény, amely a magyar büntetőjog általános elveit, a bűncselekményeket és a büntetéseket rendszerezte volna.³⁹ Werbőczy Hármaskönyve ugyan tartalmazott büntetőjogi rendelkezéseket, de szétszórtan, hézagosan és rendszertelenül. Természetesen voltak törekvések a büntetőkódex megalkotására,⁴⁰ azonban érdekes, hogy még a dualizmus kezdetén, az első kiadási törvények megalkotásakor sem rendelkezünk külön büntetőtörvénykönyvvel, bár úgy tűnik, nem merült fel probléma arra nézve, hogy az egyes bűncselekmények tényállása, büntetési tétele nem volt megfelelően letisztázva.

Az Oroszországgal kötött szerződés képviselőházi vitája⁴¹ során Csemegi Károly külön felhívta a figyelmet arra, hogy büntetőtörvénykönyv nélkül nem lehet meghatározni azon deliktumokat, amelyek a kiadás tárgyát képezik.⁴² Ehhez kapcsolódóan több képviselő is szorgalmazta a büntetőtörvénykönyv mihamarabbi megalkotását.⁴³ Ehhez kapcsolódóan több képviselő is szorgalmazta a büntető törvénykönyv által meghatározott tényállásokat.

A Kiegyezést követően sorra kötöttük a kiadási szerződéseket, egészen 1912-ig. Ekkorra szinte az összes európai állammal szerződéses kapcsolatban álltunk, és az I. világháború miatt is érthető, hogy egy időre „szünetelt” az újabb kiadási szerződések megkötése. A háború előtti kiadási szerződésekből a trianoni békeszerződés 224. cikke értelmében külön fenntartottuk a korábbi szerződést Belgiummal, Franciaországgal, Nagy-Britanniával, Olaszországgal és az Egyesült Államokkal. A '30-as évekre újra fellendült a bűnügyi jogsegély egyezményesítése. Olyan szerződéseket kötöttünk, amelyek már nem csak a kiadásról szóltak, hanem az egyéb bűnügyi jogsegély tárgyában is rendelkeztek.

Az általános szabályokat illetően a Csemegi-kódex hatálya idején a magyar kiadási jognak három fő forrása volt: kiadási szerződés, viszonyosság és a törvény.⁴⁴ A kiadás anyagi jogi feltételeit a Btk. és a Kbt. szabályozta, az eljárásjogi szabályokat pedig a Bp.⁴⁵

A dualizmus korában három állammal álltunk tényleges viszonyosságban: Ausztria, Románia és Németország. Az utóbbit illetően ugyan a német „Bund” határozatait kötelezőnek nem ismertük el, de a kiadást, és az ott lefektetett elveket igen.

Az Ausztria felé fennálló viszonyossági gyakorlat a lehető legszélesebb körű volt, mivel kiterjedt valamennyi büntetettre és vétségre, ideértve a politikai és ezekkel rokon természetű bűncselekményeket is,⁴⁶ ha azt az osztrák állampolgár Ausztriában követte el. Kiadásnak magyar alattvalókra nézve nem volt helye⁴⁷ a magyar vagy osztrák törvények szerinti kihágások,⁴⁸ valamint a magyar bíróságok hatáskörébe tartozó bűncselekmények tekintetében.

Portugáliával és Dániával nem volt kiadási szerződésünk, állandó viszonyossági gyakorlat sem alakult ki, de nem volt kizárva a kiadás lehetősége.⁴⁹

38 1856. július 3.

39 CSIZMADIA A. (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1975, 298-307.

40 Például: 1687-es országgyűlés

41 Irományok 969, 1015, 1038, 1120, 1202.

42 Irományok, XVI. 338, 344, 346-347, 349-351.

43 Például: Horánszky Nándor

44 BÉKÉS I.: *i.m.* 450.

45 1896: XXXIII. tc, Bp.

46 EDVI L.–VARGHA F.: *A bűnvádi perrendtartás zsebkönyve*, Grill Károly, Budapest, 1911.

47 1877: V. tc. 17. §

48 1879: XL. tc. 13. §

49 VÁMBÉRY R.: *A bűnvádi perrendtartás rövid zsebkönyve*, Politze, Budapest, 1909, 283.

Az egyezményeken felül számos jogszabály⁵⁰ is született, amelyek a kiadatási eljárás általános szabályait rögzítették.

Az 1878. évi V. tc. 5. §-a, a törvény területi hatályát illetően úgy rendelkezett, hogy az a magyar állam egész területére kiterjed; a magyar honos és a külföldi által elkövetett bűntett és vétség is büntetendő. Továbbá, büntetendő volt az is, aki a bűntettet vagy vétséget külföldön követte el, amennyiben a kiadatásnak a szerződések vagy az addigi gyakorlat szerint nem volt helye és az igazságügyminiszter a bűnvádi eljárás megindítását elrendelte.⁵¹ A Csemegi-kódex ezen rendelkezése az általános emberi érdekek védelmében rendelte büntetni az idegenek által külföldön elkövetett cselekményeket.⁵²

Kiadatásnak nem volt helye például felségsértés; hűtlenség; lázadás és pénzhamisítás; továbbá a tc. 11. §-ában meghatározott valamely akadály,⁵³ vagy külföldön elkövetett kihágás⁵⁴ miatt; azonban ez alól kivételt képezett⁵⁵ a kábelrongálás,⁵⁶ kivándorlási törvény megszegése,⁵⁷ állami tejjellenőrző jeggyel elkövetett visszaélés⁵⁸ stb. Magyar honos más államnak semmilyen körülmények között nem volt kiadható.⁵⁹

A büntetés megállapításánál irányadó volt, hogy ha a bűncselekmény büntetése az elkövetés helyén enyhébb, mint amit a kódex megállapított, akkor az előbbi volt alkalmazandó; továbbá a büntetésnek külföldön kiállott része a magyar bíróság által megállapítandó büntetésbe beszámított,⁶⁰ ha a vádlott a külföldön kiszabott büntetésnek csak egy részét töltötte ki; beszámításra csak a Btk. 7. §-a értelmében kerülhetett sor.⁶¹

Az évek során a kiadatási jog alapelveinek⁶² lefektetésére is sor került, melyek között helyet kapott a kettős inkrimináció és a specialitás elve⁶³ is.

Az eljárási jogi szabályokat illetően a Bp. 474-476. és 500. §-ait kellett alkalmazni.

Ha a külföldön tartózkodó egyént oly bűncselekmény terhelte, amely miatt kiadatásnak volt⁶⁴ helye, a bíróság⁶⁵ elfogatóparancsot vagy nyomozólevelet bocsátott ki. Ha vádhatározat vagy ítélet született, a jogerő bevárása után – szükség esetén előtte – bocsátotta ki a bíróság az elfogatóparancsot. Az ügyészség meghallgatása után határozott a kiadatás szükségességéről és kieszközölhetőségéről, majd jelentést tett az igazságügy miniszternek; a kiadni kért egyén szeméyleírása és a kibocsátott elfogatóparancs, nyomozólevél, jogerős ítélet vagy vádhatározat egy példányának csatolásával. A felterjesztés tartalmazta a tényállást, a Btk. vonatkozó szakaszainak megjelölését, szövegét, a bűncselekmény minősítését és büntetési tételét. A kiadatási ügyekben hozott határozatok ellen egyfokú felfolyamodásnak volt helye.⁶⁶

Ha külföldi hatóság kérelmezte a kiadatást⁶⁷, köteles volt mellékelni az elfogatóparancsot, nyomozólevelet, vádhatározatot, ítéletet vagy ezzel egyenértékű határozatot. Amennyiben a megkeresésből nem volt nyilvánvaló, hogy kiadatásnak nincs helye, a kiadni kért személyt le kellett tartóztatni, mely ellen perorvoslatnak nem volt helye, azonban a letartóztatott személyt biztosíték mellett szabadlábra lehetett helyezni. Ha külföldi hatóság kérte a kiadatást, az a törvényszék volt az illetékes, amelynek területén a kiadni kért személy lakott vagy tartózkodott.⁶⁸ A törvény nem tett különbséget, hogy ez a hely kényszerű vagy szabadon választott volt. Ha a szóban forgó személy lakó- vagy tartózkodási helye nem volt megállapítható, az a törvényszék volt illetékes, amelynek területén a kiadni kért személyt elfogták.⁶⁹ A törvényszék az ügyészségnek és a kiadni kért személynek nyilvános ülésen történő meghallgatását követően az ügy iratait véleményével ellátott jelentéssel együtt felterjesztette az igazságügy miniszterhez, aki ezt követően határozott a kiadásról.

50 5279. sz. BM rendelet a büntetendő cselekmények elkövetésével vádolt külföldiek vagy magyar állampolgárok iránt követendő eljárásról 51 9. §

52 BERNOLÁK N. – BALOGH J.: *A büntető törvények és a büntető novella*, Grill Károly, Budapest, 1908.

53 Ha a cselekmény az elkövetés helye vagy a magyar törvény szerint nem büntethető; büntethetősége megszűnt, vagy a büntetést a külföldi hatóság elengedte

54 Kbt. 13-14. §

55 EDVI I.: *A kihágásokról szóló magyar büntetőtörvények és az azokra vonatkozó eljárási szabályok magyarázata*, Singer és Wolfner, Budapest, 1892.

56 1888: XXII. tc. a tenger alatti kábelekre vonatkozó kihágásokról

57 1909: II. tc. 48. §

58 1925: X. tc.

59 17. §

60 12-13. §

61 C.9534/896. és C.415/895. sz. Kúriai határozat

62 BURSICS Z.: *i.m.* 40-41.

63 A kiadatás ahhoz a feltételhez köthető, hogy a megkereső állam csak azért a bűncselekményért vonhatja felelősségre a terhelte, amely miatt kiadták. Más esetben még bejegyzésével sem vonható felelősségre

64 475. §

65 26-27. §

66 378. §

67 476. §

68 27. §

69 27. §

Ha az esetleges késedelem veszéllyel járt, lehetőség volt letartóztatásra a kiadatra irányuló alakszerű megkeresés nélkül is, amennyiben a külföldi hatóság az elfogatóparancsot már kibocsátotta, és erről táviró vagy távbeszélő útján értesítést küldött. Ha az alakszerű megkeresés a magyar állammal határos megkereső ország esetében a letartóztatás foganatba vételétől számított 1 hónap; európai államnál 6 hét; Európán kívüli ország esetében 3 hónap alatt a bírósághoz nem érkezett meg, a letartóztatott személyt szabadlábra kellett helyezni. A biztosíték mellett történő szabadlábra helyezését leszámítva, csak az igazságügy miniszter határozata alapján lehetett a terheltet szabadlábra helyezni.

A kiadatok kapcsán jogalkalmazási problémák is felmerültek,⁷⁰ így a veszprémi királyi törvényszék – megsértve a Bp. 474. és 323. §-át – R.R. vádlottat, akinek kiadását a belgák csupán kétrendbeli sikkasztás miatt engedélyezték, vétkes bukás vétsége miatt is elítélte, holott emiatt a Belgiummal kötött szerződés szerint kiadatásnak nem volt helye,⁷¹ így a vádlottat nem lehetett volna elítélni, és az ítélet vétkes bukásra vonatkozó részét hatályon kívül helyezték.⁷²

Befejező gondolatok

Ha megvizsgáljuk a dualizmusban kötött, nemzetközi bűnügyi együttműködés keretében létrejött szerződéseket, első látásra úgy tűnhet, hogy azok csupán a kiadattal foglalkoztak. Azonban, ha alaposabban szemügyre vesszük például a Brazíliával⁷³ és a Svéd-Norvég Királysággal kötött szerződést, látható, hogy azok fő tárgya tényleg a kiadati eljárás, de egyidejűleg rendelkeztek bizonyításvételről, tárgyi bizonyítások eszközök átadásáról.

A szerződések egyébként már ekkor is tartalmaztak garanciális szabályokat, így nagy részük ma is megállná a helyét, a mai elvárásoknak is megfelelne.

Az, hogy egységes szerkezetbe foglalt büntetőtörvényünk nem volt a dualizmus kezdeti korszakában nem jelentett problémát sem a jogalkotás, sem pedig a jogalkalmazás számára, mindenesetre a kiadati szerződések egyre növekvő száma is arra inspirálta a jogalkotót, hogy megalkossa a kódexet.

Az I. világháborút követő egyezmények már egyértelműen nem csak a kiadattal foglalkoztak, hanem az államok kölcsönös bűnügyi jogsegély nyújtására kötelezték magukat. Az eredetileg az uralkodó politikai céljait szolgáló kiadati intézményéből kiindulva gyakorlatilag eljutottunk a jelenlegi állapothoz, hiszen ma már az államok az ilyen tárgyú szerződésekben – nem is beszélve az EU-n belüli bűnügyi együttműködésről – a büntető eljárás minden szakaszában lehetőséget biztosítanak a bűnügyi jogsegély szerteágazó típusainak teljesítésére.

70 Grill-féle Új Döntvénytár XXIII. Kötet/1929-1930, Grill Károly, Budapest,1931.

71 1881: XIX. tc. II, X. cikk

72 Bp. 442. §

73 13. cikk