

NAGY JUDIT

**Az uniós rendőri és igazságügyi együttműködés
a XXI. században
a Hága–Stockholm–Lisszabon tengely mentén**

Az Európai Unió a nemzetközi együttműködés egyedülálló, speciális formájának tekinthető, mivel szinte majdnem az összes nyugat- és kelet-európai állam szövetkezett egy egységgé, hogy létrehozzanak egy kormányközi struktúrát. Ebben a rendszerben 27 állam „gondolkodik és cselekszik” együtt olyan fontos politikai kérdésekkel foglalkozva, amelyeknek határokon átvéltő következményei vannak. Ezek a kérdések nemcsak az igazságszolgáltatást és a büntetőpolitikát érintik, hanem például a bevándorlást és a határőrizetet, az adópolitikát, a gazdaságot, az iparpolitikát, a mezőgazdaságot stb. Eredetileg az EU a gazdasági integrációra összpontosított, és a közös piac létrehozására, amely azon az elven alapszik, hogy a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabadon áramolhat, mozoghat egyik országból a másikba. A mozgás ilyen mértékű szabadsága egyértelműen hasznos a gazdaságnak, de egyben a bűnözés előtt is új kapukat nyit meg, valamint új lehetőségeket a bűnelkövetők számára, hogy egyik országból a másikba szökhessenek a felelősségre vonás elől.

Ilyen körülmények között az Európa Tanács által korábban elfogadott egyezmények, a TREVI-, valamint a schengeni együttműködés már nem bizonyultak elég hatékonynak ahhoz, hogy felvegyék az Európai Községek integrációs folyamatának gyors ütemét, és megfelelő mértékű akadályokat állítsanak e bűnözői, bűnözési expanzióknak. Eme okból kifolyólag az 1992-ben aláírt és 1993 novemberében hatályba lépő maastrichti szerződés a harmadik pillér létrehozásával kiterjesztette az Európai Községek hatáskörét a bel- és igazságügyi együttműködés területére is. Az 1999-ben hatályba lépő amszterdami szerződés jelentős vívmányokat hozott a harmadik pillér területén, például: bizonyos politikákat (migráció, menekültpolitika stb.) átemelt az első pillérbe; olyan új jogi eszközöket hozott létre (például határozatok és kerethatározatok), amelyek kötelező erővel bírtak a tagállamokra nézve, és sokkal hatékonyabbnak bizonyultak az úgynevezett Maastricht-típusú „közös fellépéseknél” és az egyezményeknél; új célkitűzésként fogalmazta meg az EU számára a „szabadság, a biztonság és a jog térségének” létrehozását; az amsz-

terdami szerződéshez fűzött úgynevezett schengeni jegyzőkönyvön keresztül az EU integrált részévé vált a schengeni *acquis*.

A szervezett bűnözés erősödésére 1997-ben válaszlépésként kidolgozott akcióterv (*Action Plan*) egyik újításként 1998-ban létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot (*European Judicial Network*)¹ is, amely lehetővé teszi a kiadatás és jogsegély lebonyolításáért felelős, a különböző tagállamokban dolgozó gyakorlati szakemberek közvetlen kapcsolatfelvételét egymással, megkerülve a lassú és bonyolultabb diplomáciai csatornákat. A rendőri együttműködés elősegítése szándékával 1999. július 1-jén megnyitotta kapuit az Europol² is. 1999. október 15–16-án a finnországi Tamperében szervezték meg azt az Európai tanácsi értekezletet, amelyen meghatározták az EU számára egy olyan követendő ötéves programot, amely egyebek között a migráció, menedékpolitika, a polgári és büntető igazságszolgáltatás, valamint a szervezett bűnözésre adandó válasz kérdésköreivel foglalkozott. Megfogalmazták a kölcsönös elismerés elvét mint „*az unión belüli polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövét*”.³ Az utána következő öt évben felgyorsult a jogalkotás folyamata (2001. szeptember 11. után erőteljesen), teret kapott a gyakorlatban a kölcsönös elismerés elve (európai elfogatóparancs⁴, vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedések tárgyában⁵ hozott kerethatározat), valamint fontos ügynökségek és szerveze-

1 A büntetőügyekben működő Európai Igazságügyi Hálózatot a tanács 98/428/JAI határozatával 1998. június 29-én hozták létre. A hálózat tagjai között a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködéssel foglalkozó hatóságainak képviselői, a tagállamok által kijelölt egy vagy több kapcsolattartó személyből és az összekötő bírásokból áll. A hálózat célkitűzése, hogy megkönnyítse a kapcsolatfelvételt a tagállami hatóságok között, rendszeres találkozóik révén kicserélik tapasztalataikat és rendszeresen információkat szolgáltatnak. A kapcsolattartó pontok közvetítő szerepet játszanak a tagállamok között annak érdekében, hogy az igazságügyi együttműködést megkönnyítsék, különös tekintettel a bűnözés súlyos formái elleni harc terén. Jog és gyakorlati tudnivalókat szolgáltatnak a nemzeti igazságszolgáltatási szervek, bíróságok számára, közreműködnek a többszörös jogsegélykérelmek teljesítésének koordinációjában. A hálózat honlapján megtalálhatók a kapcsolattartó pontok által elkészített gyakorlati útmutatók, amelyek tartalmazzák az egyes büntetőjogi rendelkezések összefoglaló bemutatását és további hasznos információkat.

2 A hágai székhelyű Európai Rendőrségi Hivatal (European Police Office) az 1995. július 26-án aláírt Europol-egyezmény hozta létre.

3 A tamperei konklúziók 33. szakasza

4 A tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB), HL L 190, 2002. július 18., 1–20.

5 A tanács 2003/577/IB kerethatározata (2003. július 22.) a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról, HL L 196, 2003. augusztus 2., 1–22.

tek „kerültek a helyükre” (Europol, Eurojust⁶, Cepol⁷), mások pedig jelentős fejlődésen mentek keresztül (például az Európai Igazságügyi Hálózat).

Hágai és stockholmi program

Hágai program

2004 végére az EU felülvizsgálta és értékelte az elmúlt öt év eredményeit, és az úgynevezett hágai program⁸ elfogadásával kidolgozta azokat a fejlődési irányokat, amelyek elengedhetetlenek voltak az európai szabadság, biztonság és a jog térségének kialakításához.

A program alapján általánosságban a következő lépések megtételének az igényét vázolták:

- Alaposan meg kell vizsgálni, hogy az egyes tagállamok milyen módon implementálták (vagy elmulasztották azt) az egyes európai jogi eszközöket – ez vonatkozik mind az egyezményekre, határozatokra, mind pedig a kerethatározatokra egyaránt. Ezt a vizsgálatot szisztematikusan kell végrehajtani. A harmadik pilléres eszközöket alkalmazni kell a mindennapi gyakorlatban, nem szabad őket meghagyni csupán elméleti lehetőségként, a tudományos kutatás tárgyaként.
- Szükséges, hogy a tagállamok tisztában legyenek az új ügynökségek vagy intézmények (mint például az Europol, Eurojust, Cepol vagy az Európai Igazságügyi Hálózat) nyújtotta lehetőségekkel, és jobban kihasználják őket. Ez megkívánja eme intézmények funkcióinak értékelését, rávilágítva a hiányosságokra is, és szükségessé teszi egy olyan elemzés elkészítését, amely vázolja annak lehetséges módjait, hogy ezt a helyzetet hogyan lehet javítani, fejleszteni.
- Szükséges, hogy a tagállamok között nagyobb mérvű legyen az operatív, műveleti együttműködés. (A lisszaboni szerződés által bevezetett COSI Belső Biztonsági Bizottság létrehozásának megfogalmazása.)

6 A hágai székhelyű Igazságügyi Együttműködési Egység (Judicial Cooperation Unit), amelyet a tanács a 2002. február 28-án elfogadott határozatával hozott létre.

7 Európai Rendőr Akadémia (European Police College), amelyet 2005-ben hozott létre az Európai Unió Tanácsa a 2005/681/IB határozatával. Titkársága az egyesült királyságbeli Bramshillben található.

8 A hágai program a 2009 végéig tartó második uniós program, amelyet a tanács a 2004. november 4–5-i igazságügyi csúcstalálkozóján fogadott el. Célja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése, amelynek keretében tíz prioritást fogalmazott meg.

http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_hu.pdf,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF>

- Szükséges, hogy reaktiválják a tagállamok az összekötő tiszti hálózatot azon államok vonatkozásában, ahol ez a fajta együttműködés inaktívvá vált.
- Fontos, hogy a tagállamok, valamint a gyakorlati szakemberek segítséget kapjanak abban, hogy a bel- és igazságügyek területén programokat, irányelveket, standardokat és kézikönyveket dolgozzanak ki, vezessenek be.
- Fontos, hogy szemináriumokat rendezzenek a célból, hogy előmozdítsák, valamint a tagállamoknak bemutassák az uniós ügynökségek általi, a hatékony együttműködéshez nyújtható támogatási lehetőségeket.
- Szükséges, hogy pontosan nevesítsék azokat az akadályokat, amelyek a tagállamok illetékes hatóságai közötti napi, gyakorlati együttműködés útjában állnak.
- Kapjon kiemelt hangsúlyt a „hozzáférhetőségi alapelv” (*principle of availability*) széles körű alkalmazása az információcserében, a tagállamok közötti együttműködésben.

A hágai program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a tanács cselekvési tervet⁹ fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket:

- a) Közös európai menekültügyi rendszer megteremtése. 2005-ben létrejött az úgynevezett Európai Menekültügyi Alap (EMA).
- b) Hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika kialakítása. 2007 óta működik a Visszatérési Alap (VA) és az Integrációs Alap (IA).
- c) A SIS-II (Schengeni Információs Rendszer) működésbe lépése.
- d) A külső határvédelem integrált irányítási rendszerének létrehozása, Európai Határőrizeti Ügynökség felállítása, közösségi határ-ellenőrzési alap létrehozása. 2005 óta működik az Európai Határőrizeti Ügynökség (Frontex)¹⁰, valamint 2007 óta létezik a Külső Határok Alap (KHA).
- e) A biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása.

⁹ A dokumentum körülbelül háromszáz jogalkotási és operatív intézkedést tartalmaz. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu

¹⁰ A 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 349., 2004. 11. 25.) létrehozta az Európai Unió tagállamai külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökséget, a Frontexet. A Frontex a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén; támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végez; figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését; segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; és megadja a tagállamoknak a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletekhez.

- f) Közös vízügyi intézkedések létrehozása.
- g) A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem.
- h) Európai igazságügyi térség megteremtése.

A hágai programhoz csatolták később a 2005–2012-re vonatkozó Európai kábítószer-stratégiát is.

A hágai program a tagállamok rendőrségei és vámhatóságai közötti, valamint az Europolal és Eurojusttal folytatott fokozott gyakorlati együttműködés szükségességét hangsúlyozta, ezért kiemelte az Europolra, valamint az Eurojustra vonatkozó jogi eszközök modernizálásának, tagállami ratifikálásának és megerősítésének fontosságát.

A hágai program értékeléseként elmondható, hogy a kitűzött célokat sajnos nem sikerült minden területen megvalósítani. Az éves bizottsági jelentésekből rendszerint kitűnt, hogy valójában csupán bizonyos első pilléres politikák terén sikerült előrelépést elérni az öt év folyamán, például a külső határok, migráció és menekültügy, valamint a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kérdéseiben. Sajnos azonban nagy az elmaradás a klasszikus harmadik pilléres politikák területén (rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés), ennek okai között elsődlegesen a jogalkotás lassúsága mellett az elfogadott uniós jogi aktusok nem megfelelő tagállami implementálása szerepel. Kivételként talán a terrorizmus elleni fellépés említhető, ahol a fenyegetés közvetlen és globális volta miatt sikerült megfelelő előrelépéseket tenni a stratégiai partnerekkel. A rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogszabályalkotást az eredeti szándék mellőzésével megnyilvánuló kompromisszumkeresés jellemezte, ami végül kiüresedett, és a gyakorlatban csupán „papírformaként” maradt jogi aktusokat hozott. A gyakorlati szakemberek és a politika képviselői gyakran ellentétes célokkal ütköztek le a jogalkotás asztalához.

A hágai program megvalósítását értékelő jelentésekben (2006, 2007) a bizottság úgy ítélte meg, hogy „különösen lassú” azon intézkedéseknek a végrehajtási folyamata, amelyek *„az igazságszolgáltatás fejlesztésével és az aschengeni vívmányok fejlesztésével kapcsolatosak, amelyek a határon átváló operatív bűnüldözésre vonatkoznak”*. Valójában meg kell jegyezni, hogy amikor ezen a területen valamilyen új eszköz kifejlesztésére került sor, az mindig vagy kétoldalú, vagy pedig ad hoc többoldalú együttműködés keretében történt, és nem az Európai Unió szintjén.

A Future Group jelentései, javaslatai

A német elnökség kezdeményezésére Future Group néven felállították azt az informális, miniszteri szintű testületet, amelynek fő feladata volt a stockholmi program fő stratégiai irányainak, célkitűzéseinek meghatározása a hágai program értékeléséből levont következtetések alapján. Az igazságügyi kérdéseket vizsgáló Future Group 2008 közepére elkészített értékelő jelentése¹¹, valamint a belügyi kérdéseket vizsgáló csoport által elkészített jelentés¹² a vizsgált területeket illetően például a következő főbb témaköröket emelte ki, és hangsúlyozták minél előbbi fejlesztésüket:

- Európai polgárok jogainak védelme, adatvédelem.
- Az igazságszolgáltatásban dolgozók közötti együttműködés fejlesztése, az állampolgárok igazságszolgáltatáshoz történő hatékony hozzáféréseinek megteremtése.
- A szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelése.
- Az igazságügyi együttműködés külső dimenziója.
- A biztonság külső és belső vetületének szoros összefonódása.
- A terrorizmus elleni fellépés szempontjából alapvető információk európai szintű megosztása¹³.

A rendőrségi együttműködés és a bevándorlás értékeléséért felelős Future Group jelentése¹⁴ a következő öt főbb szempontot jelölte meg az elkövetkezendő időszakra:

- Információk megosztásának, cseréjének gördülékenyebb megvalósítása.
- Közös kultúra létrehozása.
- A tagállami jogi keretek kompatibilitásának elérése.
- Szolidaritási mechanizmus, szolidaritási modellek kidolgozása.
- Szerepek tisztázása az együttműködésben.

11 Report by the Future Group (Justice) (11962/08.) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-justice-11962-08.pdf>

12 Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group) (11657/08). www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx

13 Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Európai Tükör, 2009. június, 81. o.

14 Report by the Future Group (Police and Immigration) (11960/08.) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-police-and-immigration-11960-08.pdf>

E jelentésekből kitűnik, hogy a stockholmi programnak olyan irányban kell haladnia, amely a tagállami kompetenciák megtartása mellett elősegíti a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést. Alapelveként a konvergencia alapelvét (*principle of convergence*) fogalmazták meg a jelentések, ami azt jelenti, hogy az európai biztonsági kérdések kezelésekor a tagállamok a hangsúlyt a gyakorlati együttműködés eszközszerének, intézményrendszerének közelítésére, valamint az itt elért eredmények transzparens, az uniós polgárok számára is érthető kommunikációjára helyezik.

Stockholmi program

Hosszas előkészítés (egyebek között nyilvános konzultáció, a tagállamokkal folytatott egyeztetések és egy 2009 márciusában, Bruges-ben tartott magas szintű konferencia) után az Európai Bizottság 2009. június 10-én mutatta be az év végén kifutó hágai programot felváltó új, többéves (2010–2014-re szóló) bel- és igazságügyi fejlesztési programra vonatkozó javaslatát. Ezzel párhuzamosan egy másik közleményt is kibocsátottak a hágai program értékeléséről. Mivel a javaslat tárgyalásának érdemi része a svéd elnökség alatt zajlott, kiemelten egy 2009. július 16–17-i stockholmi informális ülés keretében, ezért a programot nem hivatalosan és röviden stockholmi programnak nevezik.

A program eszközei kapcsán a tervezet öt fő pilléren nyugvó módszert alapít meg:

1. A bel- és igazságügy területén kidolgozott politikákat a következő években harmonikusan integrálni kell az unió egyéb szakpolitikáiba.
2. Az európai szinten elfogadott szabályok és politikák, valamint azok nemzeti szintű végrehajtása közötti jelentős eltérés csökkentése érdekében fokozott figyelmet kell szentelni az utóbbinak. A jogszabályok átültetése mellett a konkrét támogatási intézkedések (például a szakmai hálózatok erősítése) végrehajtását is nyomon kell követni.
3. Továbbra is kiemelten kell kezelni az európai jogszabályok minőségének javítását.
4. Javítani kell az elfogadott jogi aktusok és felállított ügynökségek értékelését.
5. Gondoskodni kell arról, hogy megfelelő pénzügyi eszközök társuljanak a politikai prioritásokhoz.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén kiemelt iránymutatásként például a következőket említi meg a program:

- A kölcsönös elismerés továbbra is a jogérvényesülés európai térségének sarokköve marad. A büntetőjog terén folytatni kell a kölcsönös elismerés elvének érvényesítését az eljárás valamennyi szakaszában.
- Az igazságügyi rendszerek közötti kölcsönös bizalom megszilárdítása érdekében meg kell erősíteni az igazságügyi szakemberek képzését, amihez közös eszközök kidolgozása révén támogatást kell nyújtani. Ki kell szélesíteni az igazságügyi szakemberek közötti párbeszédet az igazságügyi fórumok és a különféle hálózatok tevékenységei révén. Az utóbbiakat jobban össze kell hangolni.
- Az EU-nak közös szabályozási elvekre van szüksége annak érdekében, hogy közelítsék a tagállami jogszabályokat a különösen súlyos és jellemzően határokon átnyúló bűnözés terén.
- Az EU és tagállamai figyelmet fordítanak a biztonsággal foglalkozó szakemberek képzésének megerősítésére, egyebek között az igényeikhez igazított (Erasmus típusú) csereprogramok kialakítása révén.
- Az uniónak – stratégiai elemzési kapacitásainak fokozására és az operatív együttműködés megerősítésére irányuló – európai információs modellre van szüksége.
- Az EU-nak létre kell hoznia az információs rendszerek olyan architektúráját, amely garantálja a kölcsönös átjárhatóságot, következetességet és az igényeknek való megfelelést.
- A belső biztonsági stratégia prioritásait – a legmodernebb technológiák optimális kihasználása érdekében – kutatási és fejlesztési tevékenységgel kell támogatni. Az említett erőfeszítések támogatása céljából fontolóra vehető egy belső biztonsági alap létrehozása.
- Javítani kell a rendőrségi együttműködést a nemzeti határokon túli rendőri intézkedések megkönnyítése, valamint rendőrségi és vámhatósági együttműködési központ felállítása révén.
- Az Europolnak központi szerepet kell játszania az együttműködés, az információcsere és a szakemberek képzése során.
- Az unió biztonsága megköveteli a harmadik államokkal – különösen a közvetlen szomszédokkal – folytatott rendőrségi együttműködést.
- Az EU-nak teljes körű európai bizonyításfelvételi keretet kell kialakítania.
- Teljes mértékben ki kell használni, illetve (a szélesebb körű alkalmazás és a harmadik országok állampolgáira való kiterjesztés révén) ki kell egészíteni az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszert.

- Az EU-nak kell hogy legyen az eljárási minimumgaranciákra vonatkozó jogi kerete, valamint elő kell mozdítania a szabadságvesztés alternatíváit jelentő kísérleti rendszereket.
- Az információs rendszereknek (SIS–II, VIS) a teljes értékű működőképesség szakaszába kell lépniük.
- Az EU-nak európai schengeni vízumot kell létrehoznia. A közös konzuli hatóság megalakításának első lépéseként közös vízumkiadási központok felállítására kerül sor a harmadik országokban.
- Az EU-nak ki kell alakítania a szervezett bűnözés elleni európai politikát, amely minden rendelkezésre álló eszköz optimális mozgósításán alapul (elsőséget élveznek a következő bűncselekmény-kategóriák: embercsempészet, a gyermekek szexuális kizsákmányolásával és a gyermekpornográfia, a gazdasági bűncselekmények, a kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekmények, terrorizmus).
- Folytatódik az európai határőrizeti rendszer (Eurosur) kiépítése. 2013-ra együttműködést kell kialakítani a tagállamok és a Frontex között a keleti és a déli határszakaszra vonatkozó „őrizeti” adatok megosztása céljából.

Lisszaboni szerződés¹⁵

Az elmúlt húsz évben az EU büntetőügyekre vonatkozó rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén folytatott politikáit érdekes paradoxon jellemezte. Egyrészt szinte közhellyé vált a politikai vezetők körében, hogy – mivel adottak voltak 2001. szeptember 11. fenyegetései, valamint az állampolgárok ezzel kapcsolatos biztonságra vonatkozó – az unió szabadság, a biztonság és a jog térségévé való átalakítása magas politikai szinteken kiemelt fontosságú volt. Magas politikai törekvések fogalmazódtak meg e területet érintően az Európai Tanács részéről újra és újra, leghangsúlyosabban a tamperei csúcstalálkozón 1999-ben, majd a 2004-ben elfogadott hágai programban. Ezzel szemben a gyakorlatban ez a politikaterület eredménytelenséggel, a hatékonyság hiányával volt jellemezhető.

¹⁵ Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007/C 306/01). Utóbbi szerződés nevét az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ) nevezte át.

A harmadik pillér gyengeségei

A kormányközi harmadik pillér intézményes gyengeségei négy kifejezéssel jellemezhetők: eredményesség és hatékonyság hiánya, bonyolultság és legitímációs problémák.

Eredményesség és hatékonyság hiánya: talán a legelső oka azon „szakadéknak”, amely az uniós politika harmadik pillérbeli célkitűzései és elért eredményei között van, az, hogy az uniós jog a harmadik pillérben nem volt hatékony, valamint ehhez társult, hogy a döntéshozatali folyamatokra az eredménytelenség volt jellemző. A gyakorlat legmeglepőbb pontja, hogy a tanácson belül gyakorlatilag ezen a területen minden jogi aktushoz a döntéshozatal egyhangúságára volt szükség. Ez az egyhangúság nemcsak rendkívül lassította a tanács munkáját, hanem egyben a végül elfogadott jogi aktusok tényleges – és az eredeti szándékkal megegyező – jogi tartalmát is nagymértékben „leforgatta”. Erre a jelenségre a tanács gyakorlati szakemberei szarkasztikus kifejezést találtak, amikor úgynevezett virtuális jogról (*virtual law*) beszéltek.¹⁶

A jogi instrumentumokat általában gondosan olyan módon fogalmazták meg, hogy a tagállamoknak valójában semmilyen változtatást nem kellett véghezvinniük jogrendjükben. A harmadik pillérben adva volt a nemzetközi közjogi egyezmény használatának a lehetősége, amely a tanács kezében az egyetlen olyan eszköz volt, amellyel garantáltan egységes jogi értékeket és eszközöket hozhatott létre minden tagállamban. Ezzel azonban az volt a „baj”, hogy a tagállamok általi ratifikációs folyamatok rendkívül fáradságosak és lassúak voltak (még napjainkban is előfordul, hogy egy a kilencvenes évek közepén elfogadott egyezmény nem lépett még hatályba), és ezáltal ez a jogi eszköz alkalmatlan arra, hogy a politikai változásokra, igényekre megfelelő gyorsasággal reagálhasson. Ez az oka annak is, hogy a tanács gyakorlatilag 2000 óta nem is használja ezt a jogi eszközt a jogalkotásban.¹⁷

Az alternatívaként alkalmazható kerethatározatok és határozatok újabb problémával álltak elő: e jogi instrumentumoknak nincs közvetlen hatályuk. Ezáltal megvalósulásuk teljes mértékben az egyes tagállamok jó szándékán múlt, tehát azon, hogy mennyire „hűségesen” ültették át nemzeti jogrendjükbe. A bizottság kezében nem volt olyan eszköz, amellyel képes lett volna el-

¹⁶ Clemens Ladenburger: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method. *European Constitutional Law Review*, no. 4, 2008, p. 21.

¹⁷ Ez az oka egyebek között annak is, hogy a tanács javasolta az Europol-egyezmény tanácsi határozattal való felváltását is.

lenőrizni és szankcionálni az implementációk korrekt lefolyását. Példaként említhető az európai elfogatóparancs kerethatározatának¹⁸ implementációs problémáiból adódóan jelentkező azon jelenség, miszerint az európai elfogatóparancs gyakorlati alkalmazásának időlegesen gátat szabott, hogy három országban (Németország, Lengyelország és Ciprus)¹⁹ alkotmánybírósági döntések nyomán felfüggesztették az alkalmazását.

Tovább bonyolította a döntéshozatal folyamatát ebben a pillérben az is, hogy minden egyes tagállamnak volt jogszabály-kezdeményezési joga. A gyakorlat azt mutatta, hogy a tagállamok, mielőtt a soros elnökség tisztségét betöltötték volna, a többi tagállammal történő mindenféle előzetes egyeztetés nélkül, az általános összeurópai érdekekkel mit sem törődve, saját nemzeti politikai érdekeiket erősítő kezdeményezéseket jelenítettek meg.

Bonyolultság: a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területének elsődleges uniós jogának bonyolultsága egyrésztől magából a pilléres struktúrából eredt, másrésztől pedig abból a változó geometriából, amelyet az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Dániának nyújtott speciális „engedmények, kivételek” idéztek elő.

Az elsőként említett ok alapján a pilléres struktúra gyakran arra kényszerítette az EU-t, hogy egy egyszerű tárgyhoz kötődő tevékenységet mesterségesen felosszon több jogi instrumentum között az egyes pillérbe tartozó politikák és az ott alkalmazható jogi aktusok alapján.²⁰ Az is szintén hosszú vizsgálatot igényelt, hogy eldönthessük, valójában hol húzható meg a határ az egyes pillérek között. Ennek legismertebb példája volt a Közösség és az EU kompetenciája között folyó vita a büntetőjogi szankciók harmonizációjának kérdésében, ami végül az Európai Bíróság részéről két döntést is előidézett.²¹

Jelen keretek között nem kívánok belemélyedni a bonyolultság másik okozójaként említett bizonyos államoknak (például Norvégia és Izland speciális helyzete a schengeni *acquis* tekintetében) nyújtott speciális státusok magyarázatába, de azt kijelenthető, hogy ez egy olyan terület, amelynek problémáját a lisszaboni szerződés sem tudta megoldani (erre a későbbiekben kitérek).

¹⁸ Az Európai Unió Tanácsának 2002/584/IB kerethatározata.

¹⁹ Lengyelországban: 27.4.2005, P 1/05. számú alkotmánybírósági határozat, Németországban a 18.7.2005, 2 BvR 2236/04 számú alkotmánybírósági döntés, Cipruson pedig a 7.11.2005, Appl. No. 294/2005. számú alkotmánybírósági határozat.

²⁰ Példaként említhető az unió kábítószerral való visszaélésre vonatkozó politikája, mivel egyrészt az első pillérbe tartozik az egészségügyi politika tekintetében (nevezetesen a megelőzés tekintetében), a kábítószerral kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem pedig a harmadik pillér területéhez tartozik.

²¹ C-176/03 Commission v. Council, (2005) ECR I-7879.

Legitimációs problémák: az unió büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén kifejtett tevékenységének kétszeres legitimációs problémával kellett szembenéznie.

Egyrészről a demokratikus és különösen a parlamentáris kontroll az, ami nem volt hatékony ezen a területen. Emellett nem volt gyakorlat az együttdöntési eljárás alkalmazása sem az Európai Parlamenttel (EP) közösen, és az EP számára fenntartott puszta konzultációs lehetőségre is leggyakrabban csak akkor került sor, amikor már nagy nehézségek árán a kompromisszum megszületett a tanácson belül. Ezt a deficitet valójában a nemzeti parlamentek által gyakorolt kontroll sem tudta kompenzálni.

Másodsorban a maastrichti szerződés 35. cikke értelmében az állampolgároknak az EU büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén kifejtett tevékenységét érintő igazságügyi védelme indokolatlanul és túlságosan is korlátozott volt. Összehasonlítva ezt a rendelkezést az igazságügyi védelem közösségi modelljével, megállapítható, hogy ez a szabályozás a védelem jelentős problémáját, valamint a rendszerek változó geometriáját vonta maga után.²² Az igazságügyi védelem e deficitjei éles ellentétben állnak a rendőrségi és igazságügyi együttműködés emberi jogi érzékenységével.

Lisszaboni szerződés: több együttdöntési eljárás és új munkastruktúrák

A lisszaboni szerződés²³ által hozott bel- és igazságügyi együttműködés terén jelentkező legfőbb áttörést – amely valójában a lisszaboni szerződés legforradalmibb újítása is egyben – a harmadik pillér de facto „közösségiesítése”²⁴ jelentette, a pilléres struktúra eltörlésével. A lisszaboni szerződés módosítja az Európai Unió két alapszerződését, az Európai Unióról szóló szerződést és

²² Például az (5) alapján: „A bíróság nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldözési szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatosan a tagállamokra háruló kötelezettségek teljesítésének felülvizsgálatára.”

http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/7.pdf

²³ A lisszaboni szerződés szövegéhez csatolmányként számos jegyzőkönyv és nyilatkozat kapcsolódik. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>

²⁴ A közösségiesítés nem igazán precíz kifejezés, mivel a lisszaboni szerződés a Közösséget az EU-val helyettesíti, és a közösségi modellt – mint ahogyan azt a korábbi (maastrichti szerződés, amszterdami szerződés, nizzai szerződés) szerződések is tették – további reformok alá veti. Azért használatos mégis ez a kifejezés, mert nincs nála megfelelőbb annak kifejezésére, hogy jellemezzessük ezáltal a Közösség működése klasszikus modelljének kiszélesedését.

az Európai Közösséget létrehozó szerződést. Az utóbbi új nevet kapott, most már az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (EUMSZ) hívjuk. A szabadság, a biztonság és a jog térségébe tartozó politikák – amelyek eddig vagy az első vagy a harmadik pillérbe tartoztak – az EUMSZ egyetlen fejezetébe kerültek.

E változások számos szignifikáns következménnyel jártak, az EUMSZ számos új rendelkezést vezet be a bel- és igazságügy területén, ezek főként a következőket érintik:

1. Több területet/politikát érintően az alkalmazható jogi keretekben és jogalkotási folyamatokban történő változás.
2. Egy európai ügyészség létrehozásának lehetősége.
3. COSI: egy új állandó tanácsi bizottság a belső biztonság területén.
4. Átmeneti intézkedések bevezetése a harmadik pillér joganyaga tekintetében.

Több területet/politikát érintően az alkalmazható jogi keretekben és jogalkotási folyamatokban történő változás: több terület válik a minősített többségi szavazás/együttdöntési eljárás tárgyává. A lisszaboni szerződés eltörli a pilléres struktúrát, ezáltal olyan politikák, amelyek korábban a harmadik pillér keretében voltak (például a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint a rendőrségi együttműködés), ezután ugyanolyan elbírálás alá esnek majd, mint az egységes, közös piac politikája. Ebből kifolyólag az ezen a területen lévő uniós és nemzeti rendelkezések az Európai Bíróság hatáskörébe kerülnek²⁵ a bírói felülvizsgálat tárgyaként.

Az uniós jogalkotók rendeleteket, irányelveket és határozatokat fogadnak el a jövőben. A szerződés a korábbi harmadik pilléres jogi eszközöket is megszünteti (például a kerethatározatot), helyette a jövőben egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el. Az irányelvek végrehajtását a bizottság ellenőrzi, és a tagállami késedelmes végrehajtás esetén szerződésszegési eljárást kezdeményezhet. Az irányelvekben minimumszabályokat lehet majd megállapítani több kérdésben (így például egyebek között a személyek jogai a büntetőeljárásban, a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös átadása témakörében).

A döntéshozatalt illetően a bel- és igazságügyi együttműködés több politikája került át az eddigi konzultációs eljárás területéről (amely a tanácsban egyhangúságot igényelt, és csupán konzultációt engedett az Európai Parla-

²⁵ Bár itt a tagországok hagytak egy ötéves átmeneti időt, és számos részletszabály gondoskodik arról, hogy kezelhetővé tegyék az átállást a sokak számára még mindig elképzelhetetlennek tűnő rendszerhez.

ment számára) a rendes döntéshozatali eljárás keretei közé (amely a tanácsban a minősített többséggel történő szavazást jelenti, és teljes társjogalkotói hatáskörrel ruházta fel az Európai Parlamentet a korábbi együttdöntési eljáráshoz hasonlóan).

A tagállamok nemzeti szuverenitásának védelmét szolgálja az a rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy ha valamelyik tagállam úgy ítéli meg, a tervezett irányelv alapvetően érinti a nemzeti büntetőjogrendszerét, a tanács elé felterjesztheti az irányelv tervezetét (úgynevezett vészfékeljárás, *emergency break*). A tanácsnak négy hónap áll a rendelkezésére, hogy döntsön. Ha a tanácsban nem sikerül megegyezésre jutni, akkor az irányelv tervezetét támogató tagállamok között (feltéve, ha minimum kilencen vannak) automatikusan megerősített együttműködés lép életbe. Fontos kiemelni azonban, hogy a vészfékeljárást csak olyan irányelvekkel kapcsolatban lehet alkalmazni, amelyek a tagállami büntetőjogok harmonizációját célozzák (így tehát az Eurojust fejlesztésére vonatkozó kérdésekben, valamint a kölcsönös elismerés elvének végrehajtására irányuló kérdésekben a tervezett szabályt ellenző államoknak nincsen lehetőségük rá).

A lisszaboni szerződés mintegy negyven új területen számolja fel a vétójogot, ezek jelentős többsége bel- és igazságügyi kérdéseket érint.

A szerződésbe új mechanizmusként bekerült, hogy a bűnügyi eljárásokat és a rendőri együttműködést érintő kérdésekben úgy hozhatnak meg döntéseket, hogy közben másoknak megengedik a távolmaradást (*opt-out*). Így az Egyesült Királyság és Írország helyzetét rendező 1997-es jegyzőkönyv hatókörét kiterjesztik, hogy ezentúl valamennyi idetartozó politikaterületen lehetőséget adjon a két tagállamnak: ha úgy döntenek, kimaradjanak a többiek által hozott döntésből.²⁶

A fő területek, amelyek átkerültek a rendes döntéshozatali eljárás területére:

- A rövid idejű tartózkodáshoz szükséges vízumok és a tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályok egy része (nevezetesen azon harmadik államok listája, amelyek állampolgárainak kell vízum a külső határok átlépéséhez, és azon államok listája, amelyek állampolgárai mentességet élveznek e feltétel alól, valamint egy egységes vízumformátum kidolgozása) (EUMSZ 77. cikk).

²⁶ A közös bel- és igazságügyi vívmányok (így például a schengeni egyezmények eredményei) megóvása érdekében azonban az is bekerült a szövegbe, hogy bár az említett két országnak jogában áll egy-egy javaslat elutasítása, de ha ez a brit és ír távolmaradás lehetetlenné tenné az érintett intézkedés alkalmazását az EU-ban, akkor egy megfelelő eljárás végén minősített többséggel felkérhetik a két országot, hogy lépjenek ki a schengeni együttműködésből.

- Legális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk).
- Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (EUMSZ 82–86. cikk).
- Eurojust (EUMSZ 87. cikk)
- Nem műveleti rendőrségi együttműködés (EUMSZ 87. cikk).
- Europol (EUMSZ 88. cikk).
- Polgári védelem (EUMSZ 196. cikk).

A főbb területek, amelyek már korábban is a rendes döntéshozatali mechanizmus tárgyát képezték:

- A rövid idejű tartózkodáshoz szükséges vízumok és a tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályok egy része (EUMSZ 77. cikk).
- Menedék-, menekültpolitika (78. cikk).
- Illegális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk).
- Polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (kivéve a családjogi rendelkezéseket) (EUMSZ 81. cikk).

Az együttműködésben azonban marad olyan terület, amely teljes mértékben kívül esik a többségi döntéshozás rendszerén (tehát nem arról van szó, hogy a vészfékmechanizmussal meg lehet állítani az eljárást, hanem a témakör eleve az egyhangú döntéshozatal körében marad), mint például a rendőrségek közötti „műveleti együttműködés”, amely értelmezéstől függően széles területre is kiterjeszthető.

A következő területek továbbra is megmaradnak a tanács egyhangú döntéshozatalának keretében:

- Útlevelek és személyazonosító kártyák területe (EUMSZ 77. cikk).
- Családjogi rendelkezések (EUMSZ 81. cikk).
- Műveleti/operatív rendőrségi együttműködés (EUMSZ 87. cikk).
- Az európai ügyészségi hivatal létrehozása folyamán a tanácsnak egyhangúlag kell meghoznia döntését az Európai Parlament jóváhagyása után (EUMSZ 86. cikk).

A jogszabály-kezdeményezés jogát illetően az EU általános szabályai érvényesek a bel- és igazságügy területére is: azaz az Európai Bizottságnak van joga arra, hogy új jogszabály-alkotási eljárást kezdeményezzen. A lisszaboni szerződés azonban bevezette annak a lehetőségét, hogy az uniós tagállamok egynegyede részéről is elindulhat egy jogszabály-alkotási kezdeményezés, amely azonban nemcsak a kezdeti közös kezdeményezést jelenti, hanem azt

is, hogy végig a döntéshozatali eljárás folyamán e tagállamoknak közös álláspontot kell képviselniük a jogszabályra vonatkozó minden kérdésben. Erre a következő három területen van lehetőség (EUMSZ 76. cikk):

- a) büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- b) rendőrségi együttműködés;
- c) közigazgatási együttműködés.

Az európai ügyészség létrehozásának lehetősége (EUMSZ 86. cikk). Az európai ügyészség felállítása nem kötelezettség, hanem csupán lehetőség. A szerződés szövegében az áll, hogy a tanács az Eurojustból „létrehozhatja” a hivatalt egyhangú döntéshozatali mechanizmus útján, miután megkapta az Európai Parlament jóváhagyását.

A jogalkotóknak e rendelkezés megalkotásakor két eltérő szemléletű iskola nézeteit kellett mérlegelnie: az egyik szemlélet szerint ezt az intézményt specifikusan az EU pénzügyi érdekeinek védelmére kellene létrehozni, míg a másik nézet azt vallja, hogy egy ilyen intézményre sokkal nagyobb szükség van az Europol mandátuma alá eső szervezett bűnözés elleni harcban. A végső megoldásban a jogalkotók mindkét állásfoglalást figyelembe vették, és a választást az Európai Tanácsra hagyták.

Az európai ügyészség legfőbb feladata az lesz, hogy olyan bűncselekmények ellen vegye fel a harcot, amelyek az EU pénzügyi érdekeire vannak hatással, azokat sértik. Ilyen bűncselekmények nyomozásáért lesz felelős – ahol lehetséges, az Europollal együttműködve –, valamint felelős lesz továbbá az effajta bűncselekmények bünvádi eljárásának lefolytatásáért és a gyanúsítottak bírósági tárgyalásának lefolytatásáért az EU-tagállamok illetékes bíróságain. Az Európai Tanács kiterjesztheti a hivatal hatáskörét olyan súlyos bűncselekményekre is, amelyeknek határokon átvelő dimenziójuk van.

COSI: a tanácson belüli belbiztonságért felelős új állandó bizottság. Az EUMSZ 71. cikke értelmében: „A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés uniós belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a tanácson belül egy állandó bizottság jön létre...”

A COSI (*Standing Committee on operational cooperation on internal security*) fő célja, hogy megkönnyítse, segítse és erősítse a belső biztonság területén az EU tagállamai közötti operatív tevékenységekben az együttműködést. Ez a koordináló szerep egyebek között érinti a rendőrségi és vámszervek közötti együttműködés, a külső határok védelmét illető együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés azon területeit, amelyek relevánsak a belső biztonság területét érintő operatív ko-

operáció szempontjából. A bizottságnak rendszeresen jelentenie kell tevékenységét a tanácsnak, amely ezekről folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet, valamint a nemzeti parlamenteket.

A COSI azért is felelős, hogy értékelje és elemezze az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát, azzal a céllal, hogy fedezze fel az esetleges hiányosságokat és tegyen javaslatokat kiküszöbölésükre. Az értekezleteire, munkamegbeszéléseire meghívhatja az Eurojust, Europol, a Frontex és egyéb releváns szervezetek képviselőit is.

A COSI feladata továbbá az is – együtt a politikai és biztonsági bizottsággal (PSC) –, hogy nyújtson segítséget a tanácsnak az úgynevezett „szolidaritási klauzulával” összefüggésben (EUMSZ 222. cikk). A szolidaritási klauzula garantálja, hogy ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a tagállamnak.

A COSI-t azonban sem jogszabály-előkészítési folyamatokba, sem pedig a műveletek levezetésébe, lefolytatásába nem vonják be. A jogszabály előkészítést illetően továbbra is a COREPER (a tagállami nagykövetekből álló fórum) marad az egyedüli felelős a különböző tanácsi munkacsoportok segítségének bevonásával.

Miután adva van a műveleti/operatív szerepe, ezáltal a tagjait a nemzeti minisztériumok delegálják. Minden egyes tagállam maga dönti el, hogy egyetlen képviselőt küldenek minden területre, vagy pedig több képviselőt a különböző területek tükrében. A delegáltak számát azonban korlátozzák annak érdekében, hogy megmaradjon a bizottság munkájának hatékonysága. A COSI delegált tagjai minden támogatást megkapnak a tagállamok részéről az EU-hoz delegált állandó képviselvek részéről is Brüsszelben és a tanácsi titkárságon. A bel- és igazságügyi tanácsadók ezen állandó képviselvek részéről szükség szerint a COSI fő ülészeit is a COSI rendelkezésére állnak.

A COSI létrehozásával két másik tanácsi bizottság felülvizsgálatára kerül sor:

- A 36. cikk szerinti bizottság (CATS) és a
- stratégiai bizottság a bevándorlás, határvédelem és menedékpolitika témakörében (SCIFA).

2012. január 1. előtt a COREPER átértékeli, felülvizsgálja a CATS és a SCIFA tevékenységét, figyelemmel a tanács munkastruktúrájának koherenciájára és hatékonyságára. Ezzel egy időben mindkét bizottság elsődlegesen azokra a stratégiai területekre fog összpontosítani, amelyeknek a COSI nem tudna teljes mértékben megfelelni, a szükséges mértékben eleget tenni. Emellett e bizottságokat megfelelő esetekben még a jogszabály-alkotási folyamatokba is be lehet vonni, de a jogszabály-előkészítési folyamatoknak a COREPER marad az egyedüli felelőse.

Átmeneti rendelkezések a harmadik pillér közösségi joganyagában. Az átmeneti rendelkezéseket érintő 36. jegyzőkönyv 10. cikkének megfelelően az Európai Bíróság és a bizottság teljes hatásköre a harmadik pillér meglévő joganyagára a lisszaboni szerződés hatálybalépése után öt éven belül (2014. december 1.) válik alkalmazhatóvá.²⁷

Az Egyesült Királyság az átmeneti időszak lejárta előtt legkésőbb hat hónappal bejelentheti a tanácsnak, hogy a jogi aktusok tekintetében nem fogadja el az Európai Bíróság és bizottság szerződésekből meghatározott hatásköreit. Ha az Egyesült Királyság ilyen bejelentést tesz, az ötéves átmeneti időszak lejártától kezdődően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusoknak az Egyesült Királyság tekintetében való alkalmazása megszűnik.

Kérdések és polémiák a lisszaboni szerződés körül

Elemzések szerint a szabadság, a biztonság és jog térségének politikái dobogós helyen állnak ama területek csoportjában, amelyeknek struktúrájában, döntéshozatali mechanizmusában a lisszaboni szerződés a legtöbb és legmélyrehatóbb változást idézte elő. A lisszaboni szerződés szükséges és pozitív válaszlépés volt azon hiányosságokra és sebezhetőségekre, amelyek a pillérrendszer jogi kettősségére voltak jellemzők. Mindazonáltal a reformszerződés túlmutat

²⁷ 10. cikk (1) Átmeneti intézkedésként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az intézmények az említett szerződés hatálybalépésének időpontjában a következő hatáskörrel fognak rendelkezni: a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti hatáskörei nem alkalmazhatók, az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök pedig változatlanok maradnak abban az esetben is, ha azok elfogadására az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 35. cikke (2) bekezdésének értelmében került sor.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.hu08.pdf> 419. oldal

a „rugalmassági mechanizmuson”, és újabb kapukat nyitott meg az általános szabályok alóli kivételek előtt, mindez pedig maga után von(hat)ja annak a kockázatát, hogy a „kivételesség” és „megkülönböztetés” súlyos következményekkel járhat a szabadság, a biztonság és jog közös térségének szerkezetére. Az olyan „ravasz” és technokratikus kifejezések, mint például vészfékeljárás (*emergency breaks*), rugalmasság (*flexibility*), megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*), távolmaradás (*opt-ins opt-outs*), kétsebességes Európa (*two-speed Europe*) a lisszaboni szerződés hatálybalépése után is karakteres jellemzői maradtak az új intézményi struktúrának.

Ez a kivételezés és megkülönböztetés számos kérdést vet fel a jövőt illetően:

1. Valóban képes lesz-e a lisszaboni szerződés a kormányközi jellegből kiemelni a szabadság, a biztonság és a jog térségének politikáit is, ténylegesen is (nem csak formálisan) eltörölve a pilléres struktúrát?
2. A sokat dicsért rugalmasság nem vezet-e ahhoz, hogy egymástól még nagyobb fokban eltérő és egymással még jobban versengő, eltérő szándékú és eltérő sebességgel fejlődő területek jönnek létre a szabadság, a biztonság és a jog térségében?
3. Milyen mértékben garantáltak a főként pozitív jelentéstartalmú „előrehaladás”, „továbbhaladás” kifejezések?
4. Milyen fokú „előrehaladást” tud vállalni a szabadság, a biztonság és a jog térsége, mielőtt darabokra hullana szét?
5. (Remélhetőleg nem) azért dobtuk félre a pilléres struktúrát, hogy helyette létrehozzuk a többféle szabadság, a biztonság és a jog térségének mozaikját (hálózatát).

A lisszaboni szerződés újításai a bel- és igazságügyi együttműködés térségében

2009. december 1-jén a lisszaboni szerződés jelentős változásokat hozott az unió életébe, a következő felsorolással csupán utalni szeretnék a legfontosabbakra:

- a) *Pilléres struktúra eltörlése*: direkt következménye, hogy az úgynevezett közösségi metódus kiterjedt a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeire is.
- b) *Változások a döntéshozatali metódusokban, eljárásokban*: a korábbi harmadik pilléres területen is nagyobb hatékonyságot, jogi biztonságot, kiszámíthatóságot és demokratikus kontrollt jelent. A jogi eszközök heterogenitása, intézményi kettőssége megszűnik, és egységessé válik a jogi eszközök

nomenklatúrája, ami átláthatóbbá és könnyebben megérthetővé teszi a jogalkotási eljárásokat.

- c) *Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek megerősödött szerepe:* válaszul szolgál a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés területén ez idáig tapasztalható demokratikus deficit problémáikájára.
- d) *Az Európai Bíróság hatáskörének kiterjesztése e terület politikáira:* bár eltolt idejű hatálybalépéssel valósul meg, de a bírói kontroll elengedhetetlenül fontos a polgári szabadság, alapvető jogok és a jogrend védelme érdekében hangsúlyosan ezen a területen is.
- e) *Az EU Alapjogi Chartája:* közvetlenül kötelezővé vált minden egyes uniós intézmény, testület, hivatal és ügynökség vonatkozásában, valamint ama tagállamok tekintetében, amelyek implementálták az uniós jogot (lengyel és brit távolmaradás).
- f) *Az EU jogi személyisége:* az unió ezáltal tehát csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (1950), amelynek jelentős kihatásai vannak a korábbi harmadik pilléres politikák körében is.
- g) *Az európai ügyészség felállításának lehetősége:* olyan testület jöhet létre, amely közvetlen végrehajtó hatáskörrel felruházva felelős lesz az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozásáért, a bünvádi eljárás lefolytatásáért, valamint a bíróság elé juttatásáért.
- h) *A belső biztonságért felelős állandó bizottság, a COSI létrehozása:* célja, hogy támogatást kapjon az EU-n belül a belső biztonság területén folyó operatív együttműködés.

Kivételek a lisszaboni szerződés nyomán

A következőkben röviden összefoglalom azokat a legfőbb kivételeket, amelyek feltehetően jellemezni fogják az unió szabadság, biztonság és jog térségét a jövőben.

1. A közrend fenntartása és a belső biztonság megőrzése továbbra is egyedül a tagállamok felelőssége marad, ezt az EUMSZ 61e cikke a következőképpen rögzíti: „*E cím nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.*” Az EUMSZ 61f cikke új rendelkezésként bevezette a következőt: „*A tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a nem-*

zeti biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék.”

Ez az új rendelkezés újra megerősíti az EU részvételének kizárását a belső biztonság megőrzésének feladatából, valamint explicit módon lehetőséget ad a kormányközi együttműködésre és koordinációra. Ebben a régi harmadik pilléres gondolkodásmód tűnik fel ismét, és felvetődik az is, hogy nem fekteti-e le az alapjait egy a prűmi szerződéshez hasonló EU-n kívüli, de transzeurópai gyakorlat kialakulásának.

Az is felvetődik kérdésként, hogy ez az új 61f cikk vajon szándékosan alkalmaz-e új terminológiát azáltal, hogy nemzeti biztonságot fogalmaz meg a 61e cikkben megfogalmazott belső biztonság helyett, és ennek várható-e valamiféle következménye. Feltűnő az is, hogy ez a téma olyannyira volt lényeges a lisszaboni szerződés megalkotóinak, hogy fontosnak találták megismétlését az EUMSZ 3a (2) cikkében is a közös rendelkezések között: *„Az unió [...] tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”*

2. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogszabály-kezdeményezést az EUMSZ 61i cikke megosztott jogként szabályozza a bizottság és a tagállamok egynegyede között. Ez részleges kivételt jelent azon általános szabály alól, miszerint az EU-ban csak a bizottság van felruházva a jogszabály-kezdeményezés hatáskörével.
3. Fő szabályként a rendes jogalkotási eljárást terjesztették ki majdnem a teljes harmadik pillér területére, valamint a lisszaboni szerződés még több területre kiterjesztette a vészfékeljárás és a megerősített együttműködés alkalmazhatóságának lehetőségét.

A tagállamok nemzeti szuverenitásának védelmét szolgálja az a rendelkezés, amelyik lehetővé teszi, hogy ha valamelyik tagállam úgy ítéli meg, a tervezett irányelv alapvetően érinti nemzeti büntetőjogrendszerét, az Európai Tanács elé felterjesztheti az irányelv tervezetét (úgynevezett vészfékeljárás), ez esetben a tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatása után és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a tanács elé. Ugyanezen határidőn belül, egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott intézkedéstervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a tanácsnak és a bizottságnak, és a megerősített együttműködés életbe lép.

Annak a ténynek, hogy az Európai Tanács lehetőséget kapott arra, hogy a kezdeményező tagállamoktól javaslatot kérjen egy új tervezetre vonatkozóan, fontos következménye, hogy ezáltal megelőzhető egy kompromisszumokkal teli megoldás „kicsikarása”. Ez még tovább erősíti a megerősített együttműködés jogintézményét, és korlátozhatja a bizottság szerepét a jogalkotás folyamatában.

4. A rendes jogalkotás köréből újabb kivételt fogalmaz meg az EUMSZ 62 (3) cikke azáltal, hogy lehetővé teszi a tanácsnak, hogy különleges jogalkotási eljárás keretében az útlevélre, személyazonosító igazolványokra, tartózkodási engedélyekre vagy bármilyen egyéb ilyen jellegű okmányra vonatkozó intézkedéseket fogadhatson el. Ezekben az esetekben tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után, egyhangúlag határoz. Amellett, hogy kivételt szabályoz ez a rendelkezés, a lisszaboni szerződés szisztematikusan megváltoztatta a helyzetét is a szerződés szövegében azáltal, hogy áthelyezte a szabadság, a biztonság és a jog térségéhez tartozó *Határok ellenőrzése...* című második fejezetbe.
5. Az európai ügyészség létrehozása és hatáskörének kiterjesztése egyhangúságot igényel a tanácsban, továbbá az Európai Parlament egyetértését.²⁸ Az EUMSZ 69e cikkének (1) bekezdése újabb megerősített együttműködést vezet be ezen a területen is azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni, a kérdés megvitatása után és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a tanács elé.
Érdemes megjegyezni, hogy a tagállamoknak ez a lehetősége csupán az európai ügyészség létrehozásával kapcsolatosan adott, a hatáskörének kiterjesztésével kapcsolatban pedig nem.²⁹ Ennek pedig az az ellentmondó üzenete van, hogy csupán maroknyi tagállam működik együtt az európai ügyészség létrehozásával az EU teljes pénzügyi érdekeinek védelme érde-

28 EUMSZ 69e cikk: „(1) Az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból európai ügyészséget hozhat létre. A tanács az Európai Parlament egyetértése után egyhangúlag határoz.”

29 EUMSZ 69e cikk: „(4) Az Európai Tanács ezzel egyidejűleg vagy ez után határozatban, annak érdekében, hogy az európai ügyészség hatáskörét kiterjessze a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre, az (1) bekezdést és ebből következően – a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények tettesteit és részeseit illetően – a (2) bekezdést módosíthatja. Az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését és a bizottsággal folytatott konzultáció után egyhangúlag határoz.”

kében, e tagállamoknak még sincs lehetőségük azonban arra, hogy megváltoztassák az európai ügyészség hatáskörét.

6. Az EUMSZ 69f cikke a rendőrségi együttműködés területén – amely az (1) bekezdés alapján: „Az unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai” – a hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a tanács különleges jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg, amelynek során a tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után egyhangúlag határoz. Ennek kapcsán a lisszaboni szerződés itt is lehetővé teszi a megerősített együttműködés alkalmazását [EUMSZ 69f cikk (3) 2. és 3. albekezdése], valamint ugyanezen bekezdés legutolsó albekezdésében még egy másik kivételt is találunk az általános szabályok alól azáltal, hogy ez a 2. és 3. albekezdésben meghatározott különleges megerősített együttműködési eljárás nem alkalmazandó azokra a jogi aktusokra, amelyek a schengeni vívmányok továbbfejlesztésének minősülnek. Ez azt jelenti tehát, hogy e területekre általános szabályként a rendes jogalkotási eljárás az irányadó. A kezdeményezés jogát azonban megosztják a bizottság és a tagállamok között.
7. Lengyelország és az Egyesült Királyság helyzete az Európai Unió Alapjogi Chartájával kapcsolatosan talán a legvitatottabb kivételezését jelenti a lisszaboni szerződésnek, ezt a szerződésekhez fűzött jegyzőkönyvben³⁰ szabályozták. E rendelkezésnek az Európa-szerzte megfogalmazott szabadság garantálásának módjaira lesz kihatása, miután mindkét ország speciális helyzetet követelt magának a charta rendelkezéseinek nemzeti jogukra való alkalmazhatósága tekintetében.³¹

³⁰ Jegyzőkönyv az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:HU:PDF>

³¹ „1. cikk (1) A charta nem terjeszti ki az Európai Unió Bíróságának, Lengyelország vagy az Egyesült Királyság bármely bíróságának vagy törvényszékének hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy Lengyelország vagy az Egyesült Királyság törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései, gyakorlatai vagy intézkedései nincsenek összhangban azokkal az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a charta újílag megerősít.

(2) Így különösen, és minden kétely eloszlatására, a charta IV. címében semmi nem keletkeztet Lengyelországra vagy az Egyesült Királyságra alkalmazható, jogilag érvényesíthető jogokat, kivéve, ha Lengyelország vagy az Egyesült Királyság ilyen jogokról nemzeti jogában rendelkezik.

2. cikk Ha a charta valamely rendelkezése nemzeti jogszabályokra vagy gyakorlatokra hivatkozik, Lengyelországban vagy az Egyesült Királyságban kizárólag annyiban kell alkalmazni, amennyiben a benne foglalt jogokat és elveket Lengyelország vagy az Egyesült Királyság jogszabályaiban és gyakorlatában elismerik.”

8. Újabb kivételre találunk példát az EUMSZ 240b cikkében, ami az Európai Bíróság általános hatáskörén ejt csorbát a szabadság, a biztonság és a jog térségének politikái tekintetében a következők szerint: „...az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más büntetőszolgálat által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.” Itt azonban nem szabad eltekintenünk arról, hogy az átmeneti rendelkezéseket érintő 36. jegyzőkönyv 10. cikkének megfelelően az Európai Bíróság és a bizottság teljes hatásköre a harmadik pillér meglévő joganyagára a lisszaboni szerződés hatálybalépése után öt éven belül válik alkalmazhatóvá (2014. december 1.).³²

Ugyane jegyzőkönyv 10. cikk (4) bekezdésében az Egyesült Királyság vonatkozásában egy speciális rendelkezéssel találkozhatunk a kivételek újabb példájaként, ugyanis az Egyesült Királyság az átmeneti időszak lejárta előtt legkésőbb hat hónappal bejelentheti a tanácsnak, hogy a jogi aktusok tekintetében nem fogadja el az Európai Bíróság és bizottságnak szerződéseiben meghatározott hatásköreit.

Ennek a rendelkezésnek azonban ára van, mivel ha az Egyesült Királyság ilyen bejelentést tesz, az öt éves átmeneti időszak lejártától kezdődően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusoknak megszűnik az Egyesült Királyság tekintetében való alkalmazása.

Zárógondolatok a „kivételezés” és megkülönböztetés lehetséges hatásairól a szabadság, a biztonság és a jog térségében

Elgondolkodtatónak tartom *Sergio Carrera* és *Florian Geyer* azon véleményét, miszerint a lisszaboni szerződés intézményesítette a magas fokú „kivé-

³² 10. cikk (1) Átmeneti intézkedésként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az intézmények az említett szerződés hatálybalépésének időpontjában a következő hatáskörrel rendelkeznek: a bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti hatáskörei nem alkalmazhatók, az Európai Unióról szóló szerződésnek a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök pedig változatlanok maradnak abban az esetben is, ha azok elfogadására az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 35. cikke (2) bekezdésének értelmében került sor.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.hu08.pdf> 419. o.

telezést” ebben a térségben³³. Az előbbieken példálózva bemutatott kivételek szerintük főként azt célozzák meg, hogy az európai integrációs folyamatokat olyan területekre kényszerítsék, amelyeket ez idáig hagyományosan a nemzeti szuverenitás előjogai körébe tartozónak tekintettek. Bizonyos területek (például a közrend fenntartása, belső biztonság, a nemzeti biztonsági hatóságok közötti együttműködés és koordináció, útlevelek és egyéb azonosító okmányok) kívül rekedtek az intézményi reform, megújítás folyamatán, és továbbra is tárgyai lesznek a kormányközi együttműködési módszernek, amelyet az egyhangú döntéshozatal jellemez.

A megkülönböztetés miatt a szabadság, a biztonság és a jog fenntartása érdekében folytatott transznacionális együttműködés a „sebességek” komplex mátrixához vezethet. Bizonyos területek, mint például a büntetőjogi jogharmonizáció, a rendőri erők operatív együttműködése, valamint az európai ügyészség létrehozása a vészfékeljárás és a megerősített együttműködés tárgyává válik, az adatvédelem területén pedig az adatvédelmi standardok megkülönböztetése továbbra is fennmarad, jóllehet kevésbé látható módon.

A megerősített együttműködés következtében kialakult megkülönböztetés odáig is elvezethet, hogy több különféle szabadság, a biztonság és a jog térségéről beszélhetünk majd. Ez a végét jelentheti egy olyan politikai projektnek, amely azt jelentette, hogy van egy olyan egyedülálló terület, amelyben garantált az „elemek” közös szintje. Ez az a közös szint, amely alapot nyújt a kölcsönös bizalom kialakításának, amely elengedhetetlenül szükséges a kölcsönös elismerés elve megvalósításához. Az új struktúrákban fennáll az európaizálódás és integráció versengő területei és teljesen szétesett, egymástól elkülönülő szintjei kialakulásának veszélye.

Hosszú távon illúzióvá válhat az az elgondolás, hogy a megerősített együttműködés „egydimenziójú”, vagyis hogy egy avantgárd tagállamokból álló csoport előrehalad, és a többi bátortalan, kételkedő tagállam azon nyomban követni kezdi őket, miután felismerte, hogy ez az előrelépés jelenti ténylegesen a helyes irányt. Mi és ki garantálja, hogy a megerősített együttműködés intézménye nem vezet el egy olyan állapotig, amikor kilenc tagállam úgy gondolja, hogy előrelép egy irányba, miközben másik kilenc állam „kanyart véve” elindul egy másik irányba, és a fennmaradó kilenc állam pedig úgy

³³ Sergio Carrera – Florian Geyer: The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice. In: Elspeth Guild és Florian Geyer (eds.): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. Ashgate Publishing, Hampshire, 2008, p. 303.

gondolja, hogy a helyes irány éppen 180 fokban ellentétes az első csoport által megkezdett irányvonallal.

Az ilyen jellegű forgatókönyvek nagymértékben veszélyeztethetik a közös a szabadság, a biztonság és a jog térségének politikai projektjének sikerességét. Egy gyakorlati példán próbálom szemléltetni a jelenség veszélyét: a kölcsönös jogsegély még messze van attól, hogy csúcsprioritásként vegyen részt a tagállamok napi gyakorlati együttműködésében. „Többsebességes” esetben a dolgok sokkal nehezebben történnének, mivel egy tagállami tisztviselőnek minden egyes konkrét ügy kapcsán meg kellene állapítania, hogy az adott együttműködő partner a tagállamok melyik „rugalmas” csoportjába tartozik. Végül az állandóan változó „rugalmasság” a bonyolultság olyan fokához vezethetne, amely megbéníthatja a nemzeti hatóságok mindennapi együttműködését.

Az uniós polgárok kiszolgáltatott helyzetéről sem szabad elfeledkeznünk, amelyet egy ilyen bonyolult állapot előidézhet. Milyen védelem, garancia illeti meg például azt a brit állampolgárt, akit egy olaszországi nyaralásán tartóztatnak le egy olyan nyomozás ügyében, amelyet az Eurojust folytatott egy bizonyos, megerősített együttműködésben részt vevő tagállami csoportosulással. Ezt a brit gyanúsítottat másként kezelik amiatt, mert az Egyesült Királyság nem kívánt részt venni ebben a megerősített együttműködésben? Hogyan bonyolódik ez a helyzet, ha az Egyesült Királyság opt-outot „élvez” az emberi jogi charta tekintetében?

A több különböző szabadság, a biztonság és a jog térsége veszélyeztetheti az uniós polgárok védelmét is, akik beszorulva érezhetik magukat e bonyolult mintázatú együttműködési hálózat réseibe, hasadékaiba.

IRODALOM

Carrera, Sergio – Geyer, Florian: The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice. In: **Guild, Elspeth – Geyer, Florian (eds.):** Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. Ashgate, 2008, p. 303.

Elsen, Charles: From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation, ERA Forum, Springer 2007

Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, 2009. június

Ladenburger, Clemens: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method. *European Constitutional Law Review*, no. 4, 2008