

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség joggyakorlata és intézményei*

I. BEVEZETŐ

A Lisszaboni Szerződést követően a „szabadság, biztonság és jog térsége” elnevezéssel illetett joganyagot, vagyis a tagállamok bel- és igazságügyi együttműködésének alapsajátosságait és forrásrendszerét korábbi írásunkban ismertettük.^[1] E statikus jellegű előzményekre építkezve jelen tanulmány a jogterület dinamikáját, más szóval a tagállami együttműködés egyes eljárási kérdéseit taglalja. Elsőként bemutatja az e területen kiemelt jelentőséggel bíró *opt-out/opt-in* technikát és az együttműködés hatályát (II-III.), valamint az intézményi hátteret és a jogalkotási mechanizmusokat (IV.). A tanulmányt az Európai Bíróság bel- és igazságügyi területen fennálló joghatósági rendszerének ismertetése zárja (V.).

II. OPT-OUT A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS TERÉN: A TERÜLETI HATÁLY KORLÁTOZÁSÁNAK TECHNIKÁJA

1. A Lisszaboni Szerződést megelőző szabályozás

a) Az EK Sz IV. címére irányadó szabályok

Az EK Sz IV. címének rendelkezései, valamint az e cikkek alapján hozott normák – az Amszterdami Szerződésben rögzített fenntartásaikból eredően^[2] – nem voltak alkalmazhatók Dániára, valamint az Egyesült Királyságra és Írországra. Utóbbi két állam valamely javaslatnak a Tanácshoz történő benyújtását követő három hónapon belül írásban bejelentette, hogy részt kíván venni a javasolt intézkedés megho-

[*] A tanulmány az OTKA 76488. számú kutatás keretében készült.

[1] Ld. Czigler – Horváthy, 2011, 3–25.

[2] Vö.: EK Sz 69. cikk; Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek – Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről, Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről.

zatalában és alkalmazásában.^[3] Azt követően, hogy a Tanács a IV. cím alapján valamilyen intézkedést elfogad, az Egyesült Királyság vagy Írország bármikor bejelentette a Tanácsnak és a Bizottságnak azon szándékát, hogy az intézkedést ő is el kívánja fogadni. Utóbbi államok számos jogszabályhoz csatlakoztak. Ez egyrészt pozitív tényként értékelhető, másrészt viszont félrevezető is lehet, hiszen – az elfogadást az egyes jogszabályokban kizárják ugyan –, ám némely eldugott közösségi dokumentumokból mégis kiderülhet, hogy az Egyesült Királyságra és/vagy Írországra alkalmazni kell a normákat is. Utóbbi tény a gyakorló jogászok számára kimondottan zavaró lehet, hiszen nehezen megállapíthatóvá teszi egy-egy jogszabály pontos területi hatályát. A fenti *opt-in* eset mellett a vonatkozó jegyzőkönyv 8. cikke alapján Írországnak elvben joga volt úgy dönteni, hogy a jövőben a IV. cím összes rendelkezése kötelező rá, s ugyanúgy alkalmazza az e körben elfogadott jogszabályokat, mint a többi tagállam. Hasonló kijelentést ugyanakkor nem tett.

Dánia az Egyesült Királysággal és Írországgal szemben *opt-in* nyilatkozatot nem tehetett, ugyanakkor – Írországhoz hasonlóan – bármikor tájékoztathatta a többi tagállamot, hogy a továbbiakban nem kíván élni a speciális helyzetére vonatkozó jogosultságaival. Ennek megtörténte esetén teljes egészében alkalmazta volna a IV. cím alapján meghozott valamennyi hatályos intézkedést. Mivel erre a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig nem került sor, a IV. cím alá tartozó jogszabályok alkalmazására vonatkozó külön megállapodásokat kötöttek.^[4] Utóbbi megállapodásokban Dánia kijelentette, hogy alkalmazni fogja a kérdéses szabályokat. E megoldás helyessége vitatható: kijelenthetjük, hogy az amúgy is fragmentált közösségi jogot még töredezettebbé s átláthatatlanabbá tette azáltal, hogy a rendeletek területi hatályát egyrészt szűkíti, majd – szokatlan módon – nemzetközi közjogi megállapodás alapján mégis alkalmazni rendelték egy közösségi rendeletet.

i) A Schengen-acquis területi hatálya

A területi hatály a bel- és igazságügyi rendszerhez kötődően a schengeni vívmányok kapcsán is korlátozásra került. E területen leginkább a vízumok, határőrizet, vízuminformációs rendszer egyes elemeinek meghatározását értjük, amely szabályozása némiképp eltér a feljebb írtaktól. Ahogyan korábban említettük, a tagállamok a *Schengen-acquis* közösségiesítések^[5] a korábban említett, az Amszterdami Szerződéshez mellékelt, Dánia jogállásáról szóló jegyzőkönyvben megállapodtak, hogy a közösségiesített, IV. cím alá tartozó joganyag – annak ellenére, hogy Dánia 1996-ban csatlakozott a Schengeni Egyezményhez – nem

[3] Ld. pl. Czigler, 2009, 78.

[4] Ezek a Brüsszel I. rendelet (ld. 105. lj.), illetve az 1348/2000/EK rendelet (A Tanács 1348/2000/EK rendelete a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről. HL L 160., 2000.6.30., 37-52.) alkalmazására vonatkoznak, ld. COM(2005) 145 végleges; HL L 120., 2006.05.05., 22.; COM(2005) 146 végleges; HL L 120., 2006.05.05., 23. Mindkét egyezmény 2007. július 1-jén lépett hatályba.

[5] A háttérre ld. Osztovits, 2008, 392-393.

vonatkozik Dániára. Ez alapján Dánia számos fontos jogszabály meghozatalából és alkalmazásából kimaradt.

Ez a különállás nem vonatkozott az azon harmadik országokat meghatározó intézkedésekre, amelyek állampolgárainak a tagállamok külső határainak átlépésekor vízummal kell rendelkezniük, illetve azokra az intézkedésekre, amelyek az egységes vízumformátumra vonatkoznak (vonatkozó jegyzőkönyv, 4. cikk). Ezek alatt alapvetően két normát értünk: a vízummentes és vízumköteles országok körét meghatározó közösségi rendeletet,^[6] illetve az egységes vízumformátumot bevezető rendeletet.^[7] Ezen szabályokat tehát Dániában is alkalmazni kell.

Emellett a Dánia különállásáról szóló jegyzőkönyv 5. cikke kimondta, hogy a Tanácsnak a IV. cím alapján a schengeni vívmányok kiegészítésére irányuló javaslatáról vagy kezdeményezéséről hozott határozatát követő hat hónapon belül Dánia dönt arról, hogy nemzeti jogában végrehajtja-e ezt a határozatot. Ha úgy dönt, hogy végrehajtja, a határozat nemzetközi jogi kötelezettséget hoz létre. Ezen *opt-in* jog alapjaiban tér el az általános bel- és igazságügyi rendszernél az Egyesült Királyság és Írország esetében látottaktól (ahogyan korábban írtuk, Dánia a IV. cím alá tartozó intézkedéseket egyenként nem fogadhatja el, csupán az összes intézkedést együtt. Ezért célszerűbb a schengeni dán *opt-in* jogot a brit és ír, IV. cím általános rendelkezéseinél látott *opt-in* joggal összevetni). A Schengeni-acquis kapcsán érvényesülő dán *opt-in* nemzetközi kötelezettséget generál, és csupán a joganyag egy részére vonatkozik. Ez alapján ráadásul tagállami jogsértéses eljárás nem indítható, ha Dánia a nemzetközi kötelezettségének később mégsem tesz eleget. Az *opt-in* eljárásnak köszönhetően Dánia tagja az SIS-nek és a határellenőrzéseket is eltörölte.

Írországra, valamint Nagy-Britanniára a schengeni vívmányok úgyszintén nem kötelezőek (ezen államok egyébként Dániával szemben már a Schengeni Egyezményt sem írták alá). Ennek ellenére bármikor kérhették, hogy a schengeni vívmányok rendelkezései egy részének vagy egészének alkalmazásában részt vehessenek.^[8] Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a Schengen-acquis-nak csak részlegesen tagjai (csak bizonyos jogszabályokhoz csatlakoztak), azaz jogosultak ellenőrzéseket lefolytatni a közös határokon. Mindamellett részt vettek a rendőrségi igazságügyi együttműködésben, így például a kábítószer elleni küzdelemben, a Schengeni Információs Rendszerben (SIS). Ezen túlmenően jogosultak voltak arra, hogy bármikor teljes jogú taggá váljanak.

A területi fragmentáltság kapcsán meg kell, hogy jegyezzük: a Schengeni Egyezmény hatálya kiterjed Norvégiára, Izlandra, valamint Svájcra is, annak ellenére, hogy nem uniós tagállamok (ezen államok is csatlakoztak a Schengeni Egyezményhez). A IV. cím alatt hozott intézkedések viszont – miután szuveren-

[6] A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról. HL L 81., 2001.3.21., 1-7.

[7] A Tanács 1683/95/EK rendelete (1995. május 29.) a vízumok egységes formátumának meghatározásáról. HL L 164., 1995.7.14., 1.

[8] Ld. a vonatkozó jegyzőkönyv 4. cikkét.

nitásukat nem adták fel, pontosabban a Közösségre nem ruháztak jogalkotási hatáskört – nem alkalmazhatóak rájuk.

ii) A korábbi harmadik pillér megoldása

A harmadik pillér alá tartozó kérdések tekintetében területi korlátozást nem találtunk: az ebben a pillérben hozott szabályok, azaz a büntető és rendőri együttműködés szabályainak hatálya kiterjedt az összes tagállamra, ideértve Dániát és az Egyesült Királyságot is.

III. A TERÜLETI HATÁLY KÉRDÉSE A LISSZABONI SZERZŐDÉS UTÁN

1. A bel- és igazságügy „törzsanyagának” (EUMSz V. cím) szabályozása

Ha áttekintjük a Lisszaboni Szerződés szabályozását, azt látjuk, hogy a területi hatály korlátozását a Lisszaboni Szerződés – minimális változtatásokkal ugyan, de – fenntartja. Ezt a magunk részéről – annak ellenére, hogy ezen tény oka nyilvánvalóan a tagállamok között kötendő kompromisszum szükségessége, pontosabban a kompromisszumra való hajlandóság hiánya – alapvetően sajnálatosnak tartjuk. Álláspontunk szerint ugyanis a kimaradó tagállamok sokszor feleslegesen, olykor túlzott félelmeiktől vezérelve őrzik függetlenségüket, és némely esetben nem számolnak azzal a realitással, hogy bel- és igazságügyi együttműködés vonata már elindult az állomásról, sőt, már a nyílt pályán halad. Ahogyan említettük, az is észrevehető, hogy az Egyesült Királyság és Írország számos rendelet megalkotásához mégis csatlakozott, attól függetlenül, hogy joga lett volna e szabályokat nem alkalmazni.

A bel- és igazságügyi területekre vonatkozóan az EUSz-hez, illetve az EUMSz-hez csatolt 21. Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság,^[9] illetve a 22. Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről^[10] tartalmazza a bel- és igazságügyi rendszer tekintetében különálló tagállamokra alkalmazandó szabályozást.

A *Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről* is rögzíti, hogy ezen államok nem vesznek részt az EUMSz V. címe alapján javasolt intézkedések elfogadásában és alkalmazásában. Ez alól egy kivétel van: Írország részt vesz a terrorizmus elleni harcban.^[11] Az *opt-in* eljárás szabályai is hasonlóak a korábban az EKSz kapcsán említettekhez. Egy lényeges különbségre ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet: az ír és brit *opt-out* a jövőben a büntetőügyi és rendőri együttműködésre is kiterjed majd. Eddig ugyanis, ha a harmadik pillérben hoztak egy jogi aktust, például egy kerethatározatot, az alkalmazandó volt Írországra és Nagy-Britanniára is. Ezentúl ugyanakkor, az e körben meghozott

[9] 21. Jegyzőkönyv az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon, és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről.

[10] 22. Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről.

[11] Ld. EUMSz 75. cikk.

aktusok csak akkor alkalmazandók ezen államokra, ha élve *opt-in* jogukkal, részt vesznek az együttműködésben.

Úgyszintén újdonság a korábbi szabályozáshoz képest, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján fölszólíthatja a jogszabályokhoz való csatlakozásra az Egyesült Királyságot és Írországot, amennyiben a „kívülmaradásuk gyakorlatilag lehetetlenné teszi az érintett intézkedés alkalmazását más tagállamok vagy az Unió számára” (vonatkozó jegyzőkönyv, 4a. cikk). A jegyzőkönyv fenntartja Írország lehetőségét, hogy amennyiben nem kíván tovább élni a különállására vonatkozó jegyzőkönyvből eredő jogaival, a bel- és igazságügyi rendszer vonatkozásában a többi tagállamhoz hasonlóan ő is részt vehet az együttműködésben.

A korábbi, Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőző időkhöz hasonló a szabályozás Dániára nézve is: Dánia ugyanis továbbra sem vesz részt a bel- és igazságügyi együttműködésben, rá nem vonatkoznak az EUMSZ V. címében rögzített, illetve az EUMSZ V. címe alapján hozott szabályok. Azt is rögzítették, hogy a III. pilléres büntetőjogi rendszer keretében hozott szabályok – módosításuk esetén is – továbbra is változatlanul kötelezőek Dániára. Ez a rendelkezés ismét jó példa az öszvér kompromisszumokra, melyek töredezetté teszik az uniós jogot: bizonyos államok tekintetében új és modernebb szabályok lesznek alkalmazandók, míg Dánia esetében a régi szabályok. Vélelmezzük egyébként, hogy noha a jegyzőkönyvükbe nem került bele, de az Egyesült Királyság és Írország tekintetében is hasonló a helyzet: a módosított harmadik pilléres jogszabályok a régi formájukban lesznek alkalmazandók ezen utóbbi államokban is, hacsak nem csatlakoztak a módosító normákhoz.

Dánia különállása alól ugyanakkor léteznek kivételek: egyrészt a Schengen-acquis (ld. a következő pontban írtakat), másrészt a tagállamok vízumszabályainak egységesítése kapcsán (ld. vonatkozó jegyzőkönyv, 6. cikke). Utóbbiakra nézve azt mondja ki a jegyzőkönyv, hogy a különállás szabályai (pontosabban a jegyzőkönyv 1–4. cikke) nem alkalmazható az azon „harmadik országokat meghatározó intézkedésekre, amelyek állampolgárainak a tagállamok határainak átlépésekor vízummal kell rendelkezniük”, valamint azokra az intézkedésekre, amelyek az egységes vízumformátumra vonatkoznak. Ezen szabályokat tehát Dániában majd biztosan alkalmazni kell.

a) A Schengen-acquis és a Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződést áttekintve azt látjuk, hogy az EUMSZ jegyzőkönyvei hasonló (többnyire megegyező) szabályozást vezetnek be, mint a korábbi jegyzőkönyvek. A 19. jegyzőkönyv a Schengen-acquis-ra nézve tartalmaz szabályokat,^[12] a Dániára, illetve az Egyesült Királyságra vonatkozó normákat pedig a korábban említett 21. és 22. számú jegyzőkönyvek tartalmazzák. Ezek szerint a területi hatályt érintő szabályozás az általános szinten változatlanul

[12] Az EUSZ-hez és EUMSZ-hez csatolt 19. Jegyzőkönyv az Európai Unió keretében beillesztett Schengeni vívmányokról.

megmaradt. Dánia különállását a Lisszabon Szerződés sem érinti és a korábban bemutatott *opt-in* lehetősége is nyitva áll.

A 19. jegyzőkönyv alapján Írország, valamint Nagy-Britannia változatlanul bármikor kérheti, hogy a schengeni vívmányok rendelkezései egy részének vagy egészének alkalmazásában részt kívánjanak venni.^[13] Némileg új helyzetet teremt viszont a jegyzőkönyv 5. cikke alapján bevezetendő új szabályozás. Ez a Schengen-acquis-val kapcsolatos módosítások esetében lehetővé teszi, hogy amennyiben Írország vagy az Egyesült Királyság nem jelenti be részvételi szándékát ésszerű időn belül írásban a Tanácsnak, a többi tagállam – illetve Írország vagy az Egyesült Királyság közül esetlegesen az, amelyik szintén részt venne – megerősített együttműködést vezessen be. Ezen túlmenően a jegyzőkönyv tisztázza azt a helyzetet, ha Írország vagy az Egyesült Királyság már korábban elfogadta a Schengen-acquis valamely elemét (*opt-in*), azonban az időközben javasolt módosítást nem kívánja elfogadni. Erre az esetre a jegyzőkönyv (2)–(5) bekezdései lehetővé teszik, hogy a Tanács mérlegelje: az érintett tagállam milyen mértékben maradjon részese az eredeti acquis által előírt kötelezettségeknek. A Tanácsnak e tekintetben törekednie kell arra, hogy az érintett tagállam a lehető legnagyobb mértékben fenntartsa részvételét úgy, hogy az komolyabban ne hátráltassa a schengeni vívmányok különböző elemeinek gyakorlati érvényesülését, és tiszteletben tartsa azok összhangját. Amennyiben a Tanács négy hónapos időszakon belül nem tud határozni, bármely tagállam haladéktalanul kérheti, hogy az ügyet az Európai Tanács elé terjesszék. Ebben az esetben az Európai Tanács a soron következő ülésén hoz határozatot a Bizottság javaslata alapján minősített többséggel. Ha az Európai Tanács sem tudna megállapodni a feltételekben, akkor az eredeti módosítási eljárás tovább folytatódik és már egyedül az Európai Bizottság (!) döntésétől függ, hogy Írország vagy az Egyesült Királyság tekintetében az alapszabályok milyen mértékben és feltételekkel alkalmazandók.

b) Az korábbi harmadik pilléres normák „továbbélésének” területi vonatkozásai a Lisszaboni szerződés alapján

Korábban esett már szó a Lisszaboni Szerződést megelőzően a harmadik pillérben keletkezett normák későbbi sorsáról, annak általános elveit már ismertettük. Szólni kell ezen túlmenően az átmeneti rendelkezéseknek egy olyan aspektusáról is, amely közvetlenül „földrajzi” kérdésekhez kapcsolódik, nevezetesen e normák további sorsát határozza meg az Egyesült Királyság vonatkozásában. Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv tartalmaz egy szabályt, amelyet a 2007-es kormányközi konferencia brit javaslatra fogadott el, és lényeges változást hozott a korábban megbukott Alkotmányos Szerződés koncepciójához képest. Ez alapján a korábbi harmadik pilléres aktusok vonatkozásában fennálló öt éves átmeneti időszak lejártá előtt legkésőbb hat hónappal Nagy-Britannia bejelentheti a Tanácsnak, hogy a korábbi harmadik pilléres aktu-

[13] 19. Jegyzőkönyv az Európai Unió keretébe beillesztett Schengeni vívmányokról 4. cikk.

sok tekintetében a Bizottság végrehajtási jogait, valamint az Európai Bíróság joghatóságát nem fogadja el.^[14] Ebben az esetben az ötéves időszakot követően a korábbi, 2009. december 1-je előtt elfogadott *jogi aktusoknak az Egyesült Királyság tekintetében való alkalmazása megszűnik.*^[15]

E szabály jelentősége az uniós jog fejlődése szempontjából is példanélküli. Ahogy ebben a fejezetben is látható volt, az integrációtörténetben már korábban is alkalmazott technika az *opt-out*. Arra viszont eddig nem volt példa, hogy egy tagállamnak biztosítsák azt a jogot, hogy egy számára korábban már kötelezettséget jelentő és alkalmazott szabályok halmazából autonóm és egyoldalú döntéssel később mintegy kiszereződjön. Természetesen ez olyan olvasatot is magában rejt, hogy ezzel a tagállamok ösztönözve lesznek a korábbi, harmadik pilléres dokumentumok „felfrissítésére”, azaz az új jogalkotási szabályoknak megfelelően módosításokat fogadjanak el. Ez viszont szintén kínálja majd a lehetőséget Nagy-Britanniának, hogy a fentiekben szereplő *opt-out* lehetőségekkel élve, eltérő pozíciót biztosítson magának. Feltehetőleg ez volt az ára a brit ratifikációnak, ennek köszönhetően lehetett a brit közvéleménnyel elfogadtatni, hogy a Lisszaboni Szerződés alapjaiban különbözik az Alkotmányos Szerződéstől, így előbbit nem szükséges népszavazásra bocsátani.^[16]

IV. INTÉZMÉNYI HÁTTÉR ÉS JOGALKOTÁSI MECHANIZMUSOK

1. A bel- és igazságügyi együttműködés intézményi háttere

a) Intézményi háttér a Lisszaboni Szerződést megelőzően

A bel- és igazságügyi együttműködés szervezeti összefüggéseit a Lisszaboni Szerződést megelőzően nagyban befolyásolta az Unió jellegéről vallottak, illetve maga a hárompilléres szerkezet. A Maastrichti Szerződést követően a hivatalos kánon hangsúlyozta, hogy az Európai Unió nem tekinthető önálló nemzetközi szervezetnek, és így önálló szervezetrendszerrel sem rendelkezhet. A második és – a szempontunkból inkább érdekes – harmadik pillér működése során a tagállamok kooperációjának megsegítéseként az intézményi hátteret a közösségi intézmények biztosították, amit a német irodalom még külön teóriaként, a német alkotmányjogból átvett ún. „szervkölcsonzési elméletként” („*Organleihetheorie*”)^[17] kategorizált is. Az EKSz által létrehozott intézmények „kikölcsonzését” az uniós együttműködés területére az EUSz 3. cikk tette lehetővé, amely kimondta, hogy az „Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik,” valamint az EUSz 5. cikk, amely az EKSz alapján létrehozott öt főszerv: az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék nevesítésével

[14] Vö.: 36. jegyzőkönyv 10. cikk (1) bekezdés.

[15] 36. jegyzőkönyv 10. cikk (4) bekezdés.

[16] Ez utóbbi szempontot Dougan valószínűsíti, vö.: Dougan, 2008, 683.

[17] Vö.: Pechstein – Koenig, 1998, 69. széljegyzet, valamint Schäfer, 2003, 36.

lehetővé tette, hogy működésükkel kapcsolatban az EK Sz-en kívül az EUSz is meghatározzon feltételeket és célokat. Más szóval az eredetileg közösségi minőségű szervek egyben – akár ténylegesen, akár potenciálisan – az Unió szerveinek is minősültek. A főszervek közül is eredetileg elsődlegesen a Tanácsnak, a Bizottságnak, kisebb részben pedig az Európai Parlamentnek volt szerepe.

Az Európai Bíróság pozícióját pedig – az amszterdami reformra tekintettel – folyamatosan erősödő szerepkör jellemezte. E főszervek szerepét a tanulmány további részeiben – a jogalkotás valamint a bírósági joghatóság kapcsán – részletesen felvázoljuk. Ehelyütt egyedül az Európai Tanáccsal foglalkozunk, azzal a szervvel, amely felülről lezárta az EU teljes intézményi kereteit a hárompilléres struktúra bevezetését követően. Általánosságban az Európai Tanácsnak az Unió fejlődéséhez szükséges ösztönzést kellett megadnia, valamint ez a szerv határozta meg e fejlődés általános politikai irányait (EUSz 4. cikk), a bel- és igazságügyi együttműködés tekintetében csupán elenyésző szereppel bírt. Az EK Sz különösebb feladattal nem ruházta fel, és feladatai – szemben a második pillérrel – nem voltak jelentősek a harmadik pilléres együttműködés tekintetében sem, hiszen a tényleges döntéseket itt is az Európai Unió Tanácsa (miniszterek tanácsa) hozta meg. A 2009. december 1-jét megelőzően hatályos EUSz témánk szempontjából lényeges része a büntetőügyekben folytatott együttműködésben bevezetett megerősített együttműködés kapcsán rendelkezett a szerepéről. E szerint a harmadik pillérbeli megerősített együttműködésre irányuló tagállami szándék esetén^[18] a Tanács bármely tagja kérhette, hogy az Európai Tanács elé utalják az ügyet. Miután az ügyet az Európai Tanács megtárgyalta, az Unió Tanácsa határozatot hozhatott a megerősített együttműködés létrehozására (EUSz 40a cikk (2) bekezdés utolsó mondata).

A rendőri és büntetőügyekben történő együttműködés szempontjából a főszerveken kívül jelentőséggel bír az Európai Igazságügyi Hálózat, a Eurojust, illetve az Europol. A büntető ügyekben működő *Európai Igazságügyi Hálózatot* 1998-ban hozták létre. A Hálózat tagjai között a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködéssel foglalkozó hatóságainak képviselői, a tagállamok által kijelölt egy vagy több kapcsolattartó személyekből és az összekötő bírúkból áll.^[19] A Hálózat célkitűzése, hogy megkönnyítse a kapcsolatfelvételt a tagállami hatóságok között, rendszeres találkozóik révén kicserélik tapasztalataikat és rend-

[18] EUSz, 40a. cikk: „(1) Azoknak a tagállamoknak, amelyek egymás között a 40. cikk szerinti megerősített együttműködést kívánják létrehozni, kérelmet kell a Bizottság elé terjeszteniük, amely ilyen értelmű javaslatot nyújthat be a Tanácsnak. Amennyiben a Bizottság nem nyújt be javaslatot, tájékoztatja az érintett tagállamokat ennek okairól. A tagállamok ezt követően kezdeményezést nyújthatnak be a Tanácsnak, amely arra irányul, hogy az érintett megerősített együttműködéshez felhatalmazást nyerjenek.

(2) Az (1) bekezdésben említett felhatalmazást a 43–45. cikkel összhangban a Tanács a Bizottság javaslata vagy legalább nyolc tagállam kezdeményezése alapján, valamint az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel adja meg. A Tanács tagjainak szavazatait az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikke (2) bekezdésének megfelelően kell súlyozni.”

[19] Magyarországon a kijelölt kapcsolattartó pont a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Legfőbb Ügyészség.

szereken információkat szolgáltatassanak. 2001 óta működik Európai Igazságügyi Hálózat a polgári és kereskedelmi ügyek területén is. A szervezet szintén a nemzeti hatóságok képviselőiből áll,^[20] és célja a személyek és vállalkozások számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése. Az Eurojust az Európai Unió által 2002-ben létrehozott szervezet, amely a tagállamok illetékes igazságügyi hatóságai közötti koordinációt ösztönzi a büntetőeljárás területén. Az Eurojust tehát fontos koordinációs szerepet kaphat a két vagy több uniós tagállamot érintő nyomozati és büntetőeljárások esetében. Munkája során a szervezet figyelembe veszi a tagállamok illetékes hatóságaitól beérkező kéréseket és az egyéb, uniós testületektől – pl. a csalás elleni hivataltól, az OLAF-tól – kapott információkat. Az *Európai Rendőrségi Hivatal* (Europol) 1992-ben hozták létre, célja hogy segítse az uniós tagországok szorosabb és hatékonyabb együttműködését a szervezett bűnözés elleni harcban.

b) Intézményi háttér a Lisszaboni Szerződés után

Ami a Lisszaboni Szerződést követő helyzetet illeti, itt is látható, hogy a változások nagy része alapvetően visszavezethető a pilléres szerkezet megszűnésére és az egységes intézményi rendszer bevezetésére. A fent vázolt problémák, úgymint a közösségi szervek és az Unió viszonya, az ingatag talajon álló „kölcsonzési elmélet” a Lisszaboni Szerződést követően megoldottnak látszanak. 2009. december 1-je után már csak uniós szervekről beszélhetünk,^[21] melyeket a hatályos EUSz 13. cikke sorol fel: a korábbi közösségi szervek mellett az Európai Tanács és az Európai Központi Bank vált uniós szervvé. Ennél a vizsgált témakörünk szempontjából lényegesen fontosabb, hogy az egyes uniós szervek közül elsősorban a Parlament, a Bizottság, valamint a Bíróság lényegesen erősebb pozícióba kerül a Lisszaboni Szerződés módosításai révén (ld. a jogalkotásnál). A Tanács eljárását pedig közvetlenül érinti, hogy a benne résztvevő fórumok köre megváltozik.^[22] Az EUMSz 71. cikke hozza létre a belbiztonsági bizottságot (COSI), amelynek fő feladata előmozdítani és erősíteni a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés a Tanácson belül. A COSI segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását is, és munkájába be lehet vonni az Unió érintett szerveinek és hivatalainak képviselőit. Munkájáról folyamatosan tájékoztatást kap az Európai Parlament, valamint a nemzeti parlamentek is.

[20] Itthon a központi kapcsolattartó pont a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala.

[21] Habár témánk szempontjából nem lényeges, de a pontosság miatt szükséges megjegyezni, hogy ez természetesen nem érvényes az Európai Atomenergia-közösségre. Ez az alapszerződés továbbra is létrehozza a saját maga közösségi intézményrendszerét (tkp. a korábbi közösségi intézményeket), a saját hatásköri rendszerével, „fizikailag” persze ezeket a hatásköröket továbbra is egységes szervezetrendszeren belül fogják végrehajtani. Végeredményben tehát a jövőben az uniós szervek – az Európai Tanácsot leszámítva – egyben közösségi szervek is maradnak az Európai Atomenergia-közösség tekintetében.

[22] Vö. Fazekas, 2009, 89., valamint Asztalos – Pető 2009, 137.

Külön szükséges szólni az Európai Tanácsról, amelynek a Lisszaboni Szerződés valamivel szélesebb és konkrétabb jogosítványokat biztosít, mint a korábbi EUSz. A módosított EUSz 68. cikke szerint az Európai Tanács hivatott meghatározni bel- és igazságügy területén a jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat. Ez – noha elsődleges jogforrásban expliciten rögzítésre nem került – részben eddig is így volt, gondoljunk csak az Európai Tanács témánk szempontjából releváns következtetéseire, a Tampere I. programra^[23] stb. Lényeges szerepe van az Európai Tanácsnak a büntetőügyekben, rendőrségi ügyekben is. E szerep alapvetően a büntető- és rendőri együttműködés közösségiesítéséből fakad; a kormányközi jelleg eltűnésével ugyanis szükséges volt a tagállamoknak bizonyos fékeket beépíteni az EUSz-be, melyek kapcsán az egyes tagállamok fenntarthatják maguknak a jogot bizonyos normák „megvétőzésára”. Úgyszintén fontos volt ugyanakkor, hogy a tagállamok bizonyos esetekben egymás között egyszerűbb feltételekkel folytathassanak megerősített együttműködést; a Lisszaboni Szerződés szabályozása ezt a célt is szolgálja.

A módosított EUSz a büntető- és rendőrségi ügyekben való együttműködés kapcsán több helyen is ír az Európai Tanács szerepéről: ezek közül először is a büntető-eljárásjogi kérdések kapcsán betöltött szerepét, azaz a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében hozott intézkedések (jogharmonizáció-szabályozási minimumok megállapítása) kapcsán betöltött szerepét érdemes megemlíteni (módosított EUSz 82. cikk (2) bekezdése és ugyanezen bekezdés a)-d) pontjai). Ide tartoznak a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatóságára, a személyek és sértettek büntetőeljárásban való jogaira, illetve egyéb, a Tanács által meghatározott, a büntetőeljárás külön specifikumait tartalmazó, harmonizációs céllal hozott irányelvek. A hasonló normák tervezetének megalkotása esetén, amennyiben az Európai Unió Tanácsának egy tagja úgy ítéli meg, hogy a meghozandó irányelv-tervezet a büntető igazságügyi rendszerének alapvetéseit érintené, kérheti, hogy a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé, és függesszék fel az eljárást. A kérdés megvitatását követően egyetértés esetén az Európai Tanács négy hónapon belül a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely folytathatja eljárást. Amennyiben négy hónap alatt nem születik egyetértés, a tagállamok csak megerősített együttműködés keretén belül hozhatnak döntést, az erre vonatkozó engedélyt viszont automatikusan megadottnak kell tekinteni.

Másodrészt hasonló mechanizmus él az anyagi büntetőjogi harmonizációra nézve is. Ide tartozik a súlyosabb, tagállamokon átnyúló vagy a tagállamok által közösen kezelendő súlyosabb bűncselekményi tényállások és azok büntetési szabályainak egységesítése. Ilyen bűncselekmények a terrorizmus, az emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, a tiltott kábítószer-kereskedelem, a tiltott fegyverkereskedelem, a pénzmosás, a korrupció,

[23] Presidency Conclusions – Tampere European Council – 15-16 October 1999.
http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm (2011. február 1.)

a pénz és fizetőeszköz-hamisítás, a számítógépes bűnözés, a szervezett bűnözés, illetve egyéb, a Tanács által megállapított egyéb bűncselekmények. Ezek esetén, amennyiben egy tagállam szerint az irányelvtervezet a büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonásait érinti, kérheti, hogy a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé, és a korábban a fentebb ismertetett eljárást lefolytassák (módosított EUSz 83. cikk (3) bekezdése).

A harmadik főbb esetkör, amely kapcsán az Európai Tanács a büntető- és rendőrségi ügyekben való együttműködés kapcsán említésre kerül, az Európai Ügyészség létrehozatala. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében a Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre (módosított EUSz 86. cikk (1) bekezdése). Ha az erre irányuló határozat meghozatalakor nincs egyetértés, legalább kilenc tagállam (nem csupán egy, mint a fenti esetekben) az Európai Tanács elé utalhatja az ügyet. Az Európai Tanács a korábban ismertetett eljárásokhoz hasonlóan megtárgyalhatja az ügyet, és 4 hónapon belül visszaküldi a normatervezetet a Tanácsnak. Amennyiben a Tanácsban ismét nem kerül sor a döntés meghozatalára, a megerősített együttműködés korábban ismertetett szabályait kell alkalmazni.

A negyedik büntető-rendőri együttműködéssel összefüggő Európai Tanácsi szerep a rendőrségi operatív együttműködésre vonatkozik. Az operatív együttműködéssel összefüggő jogalkotás esetén is le lehet folytatni a korábban az Európai Ügyészségnél látott eljárást.

2. Jogalkotási mechanizmusok a bel- és igazságügyi együttműködés területén

Egy terület Közösségen belül betöltött súlyát és jelentőségét jól mutatja, milyen módon kell megalkotni a rá vonatkozó szabályokat. Ahogyan azt már említettük, a bel- és igazságügyi együttműködés kapcsán az a furcsa, visszás helyzet állt elő, hogy az első és harmadik pillérben eltérő jogforrások léteztek, és a korábban megalkotott harmadik pilléres normák továbbra is fennmaradtak. Ezen túlmenően az első pillérben is eltértek egymástól az egyes területeken alkalmazandó jogalkotási mechanizmusok. Arra vonatkozóan, hogy mely területeken milyen módon hoztak döntéseket, az EKSz és az EUSz, illetve a Lisszaboni Szerződés szabályait érdemes alaposabban megvizsgálni. Miután igencsak nehezen átlátható, hogy mely területen milyen eljárást kellett/kell alkalmazni, ráadásul e körben az EKSZ megszövegezése is nehézkes és nehezen követhető volt, célszerű kiemelten foglalkozni az egyes jogszabályok meghozatalának módjával.

a) Visszatekintés: az EKSz rendelkezései

i) Az eljárásokról általánosságban

Az EKSz a korábban említett IV. cím, a „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” alatt rendelke-

zett arról, hogy a hatálya alá tartozó szabályokat hogyan kellett elfogadni.^[24] Az EKSz az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő 5 évre, azaz az 1999. május 1-től 2004. május 1-ig terjedő időszakra speciális (egyszerűsített) döntéshozatali szabályokat állapított meg.

A döntéshozatali mechanizmusok tekintetében különösen fontos volt az EKSz 67. cikke, amely részletesen szabályozta az alkalmazandó eljárásokat. A cikkből jól látható, a bel- és igazságügy terén 1999 és 2004 között az egyhangú, konzultációs döntéshozatal számított általánosnak: a döntéseket a Tanács a Bizottság javaslata, vagy – ekkor még – valamely tagállam kezdeményezése alapján, egyhangúlag, a Parlamenttel való konzultációt követően hozta meg (EKSz 67. cikk (1) bekezdése). 2004. május 1-től ez a rendszer némileg módosult: az általános eljárás szerint a Tanács a Bizottság javaslatai alapján határozott, a tagállamok kezdeményezési joggal már nem rendelkeztek, csupán a Bizottságot kérhették, hogy terjesszen javaslatot a Tanács elé (EKSz 67. cikk (2) bekezdésének első mondata). Az EKSz a vonatkozó pontban külön nem rendelkezett a Parlament szerepéről. Ennek ellenére nyilvánvaló, hogy e körben is konzultációs (klasszikus) eljárásról volt szó, tehát a parlamenttel konzultálni kellett a döntés meghozatala előtt. A lényegét tekintve tehát általános eljárásként továbbra is megmaradt az 1999-től bevezetett konzultációs mechanizmus.

Érdekes, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés EKSz alá tartozó kérdéseiben a Tanács egyhangúlag dönthetett arról, hogy bizonyos, a konzultációs eljárás alá tartozó területekre az együttdöntési eljárás szabályait alkalmazza-e, az általános konzultációs eljárás helyett (EKSz 67. cikk (2) bekezdésének második mondata).^[25] Hasonló döntésre ugyanakkor soha nem került sor. Mint ismeretes, az együttdöntési eljárás előnye, hogy a Parlamentet jobban bevonják a döntéshozatalba (társ-jogalkotóvá válik), illetve a Tanácsi döntésekhez általában nem szükséges egyhangúság: az esetek jelentős részében elegendő a minősített többség is a jogszabály elfogadásához.

ii) Az egyes területek jogalkotási mechanizmusai

A IV. cím alá tartozó általános eljárás szerint tehát a Bizottság javasolt, a Tanács fogadta el az intézkedést, a Parlament pedig csupán véleményezési jogkörrel bírt. Ily módon hozták meg a döntések többségét 2009. december 1-je előtt (1999. május 1. és 2004. május 1. között bizonyos döntéseket; például a bevándorlás-politikára vonatkozó kérdések tárgyában, ld. EKSz 63. cikk 3. pontja), azaz a Közösségbe való belépés és tartózkodás feltételeire, a huzamos tartózkodásra vagy az illegális bevándorlásra vonatkozó szabályokat. Ide tartoztak még azon normák is, amelyek azt szabályozzák, hogy az egyik tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik államból származó személy más tagállamban mely feltételekkel tartózkodhat

[24] Áttekintésére ld. Osztovits, 2008, 451–452.

[25] Ld. pl. *A Bizottság Közleménye a Tanácsnak a Tanácsnak az Európai Közösséget létrehozó szerződés 251. cikkének a Szerződés 65. cikke alapján tartási kötelezettség tárgyában hozott intézkedésekre való alkalmazandóvá tételére való felkéréséről*. COM (2005) 648 végleges.

jogszerűen. A szigorúbb jogalkotási mechanizmusnak az lehet az oka, hogy a bevándorlási szabályokat a tagállamok maguk szeretnék kontrollálni. Ez alól a vízumszabályok jelentős része egyébként kivételt képezett (ld. később).

Ehhez képest a Nizzai Szerződés hatálybalépésétől, azaz 2003-tól kezdve az EKSz felhatalmazása alapján együttdöntési eljárásban fogadták el a menekültügyi szabályokat.^[26] Kivételt képeztek a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával és befogadásuk következményeinek viselésével kapcsolatban a tagállamokra háruló terhek kiegyensúlyozott elosztásának előmozdításáról szóló jogszabályok, melyeket konzultációs eljárásban fogadtak el.

A legtöbb menekültügyi szabályhoz hasonlóan 2004. május 1-től a Tanács és a Parlament együttesen, együttdöntési eljárásban hozta meg a vízumszabályok jelentős részét. Ilyenek voltak a 62. cikk 2. b) pontja szerint a tagállamok vízumkiadási eljárásaira és feltételeire, illetve az egységes vízumra vonatkozó normák. E körben tehát az együttdöntési eljárás volt az általános, ám két jogszabályi kivétel is létezett. Az EKSz 67. cikk (3) bekezdése alapján azon harmadik országok listáját, amelyek állampolgárainak a külső határok átlépéséhez vízummal kellett rendelkezniük, illetve az egységes vízumformátumot konzultációs eljárásban, ám az egyhangú helyett minősített többséggel fogadta el a Tanács. A fenti területekhez kötődően meg kell jegyeznünk: amennyiben egy jogszabály tartalma több, eltérő mechanizmusú – konzultációs és együttdöntési eljárás alá tartozó – kérdésre is kiterjed, abban az esetben a konzultációs eljárást kell alkalmazni.^[27] Úgyszintén együttdöntési eljárásban, minősített többséggel fogadja el a Tanács és a Parlament a polgári ügyekben folytatott együttműködés területén létrehozott szabályokat. Ide tartoznak az európai polgári eljárásjogi, illetve nemzetközi – kollíziós – magánjogi normák is. Ez alól kivételt képeznek a családi jogi kérdések, melyeket a közösség az egyéb polgári jogi együttműködéstől leválasztva, önállóan kezel. A családjogra ugyanis az általános szabály maradt fenn továbbra is, azaz a családjogi tárgyú rendeleteket konzultációs eljárásban, egyhangúlag kell elfogadni. E helyütt hívnánk fel a figyelmet arra, hogy e helyütt nem az anyagi családjogi kérdésekről van szó, azokra ugyanis (elvileg) a Közösségnek nincsen hatásköre. E körben a közösség kimondottan polgári eljárásjogi, illetve kollíziós normákat alkothat.^[28]

b) Visszatekintés: az EUSz szabályai

Ahogy korábban említettük, az EUSz önálló, az első pillértől eltérő eljárási rendet állapított meg a III. pillér alá tartozó – rendőri és büntetőügyekben

[26] Osztoivits, 2008, 452.; Vö. Nagy, 2003, 38–48.

[27] Ld. pl. A Tanács 2004/83/EK irányelve a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról. HL L 304., 30.09.2004., 12–23.

[28] Az is tény ugyanakkor, hogy ezek hatással lehetnek az anyagi jogra is, ld. pl. Fiorini 2008, 192–194.

történő – együttműködésre nézve. A 34. cikke szerint – ahol felsorolta az egyes jogforrásokat – a Tanács bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére, egyhangúlag eljárva alkotott szabályokat. Kezdeményezni tehát a Bizottság, vagy a tagállamok kezdeményeztek, és a Tanács egyhangúlag fogadta el a szabályokat. A határozatoknak az Unió szintjén történő végrehajtásához szükséges intézkedéseket (tehát kimondottan csupán a végrehajtási intézkedéseket) a Tanács minősített többséggel fogadhatta el.

Az EKSz IV. címénél látott jogalkotási mechanizmusok egyszerűsítésére vonatkozó rendelkezéshez hasonló szabály, hogy a harmadik pillér alá tartozó területeket a Tanács áttehette az első pillérbe, úgymond „közösségiesíthette” (EUSz 42. cikk).^[29] Ebben az esetben az első pillér jogforrásai kerülhettek megalkotásra (ld. feljebb). Az erre vonatkozó határozatot ugyanakkor a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóvá kellett hagyni. Az, hogy az egyes szabályokat milyen mechanizmussal fogadják el, úgyszintén a határozatban szögezték le. Hasonló határozat elfogadására ugyanakkor nem került sor.

Az Európai Parlamentnek a harmadik pillérben a jogalkotás során semmilyen szerepe nem volt: sem konzultatív, sem jogalkotói szereppel nem bírt, de még a megkezdett jogalkotási folyamatról, illetve az elfogadott jogszabályról sem kellett informálni.

c) A Lisszaboni Szerződés változtatásai

i) Változás a döntéshozatal terén

A Lisszaboni Szerződés az EUMSZ V. címe alatt foglalja össze a bel- és igazságszügyi vonatkozó szabályokat. Mint azt említettük, e cím öt, eltérő területre vonatkozó fejezetre oszlik, melyek önállóan szabályozzák az alkalmazandó jogalkotási mechanizmusokat. Ha áttekintjük a szabályok megalkotását az egyes területeken, azt látjuk, hogy általában véve az együttdöntési eljárás (a szerződés szövegezésében: „rendes eljárás”) az általános, és csak bizonyos, speciális területeken kell konzultációs eljárást alkalmazni. A Tanács az esetek jelentős részében minősített többséggel határoz. Ez jelentős fejlemény a korábbi, harmadik pilléres jogalkotáshoz mérten is, hiszen egyszerűsített eljárási mechanizmussal lehet jogot alkotni, a Parlament bevonásával, és – jórészt – minősített Tanácsi döntéshozatallal. Az már csupán a mi személyes és zárójelbe tett kritikánk, hogy az együttdöntési eljárás szabályai is életidegenek (mondhatni, nevével ellentétben rendetlenek): szakjogászok is nehezen látják át őket, nemhogy az „utca embere.” Ha azt szeretnénk, hogy az Európai Unió az emberekhez közelebb kerüljön, ezeken az eljárási módokon sokat kellene egyszerűsíteni. E nélkül

[29] A Bizottság vagy valamely tagállam kezdeményezésére a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag úgy határozhat, hogy a 29. cikkben említett területeken való fellépésre az Európai Közösséget létrehozó szerződés IV. címét kell alkalmazni, és ezzel egyidejűleg meghatározhatja az ezekre vonatkozó szavazási szabályokat. E határozatot a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánlja.

ugyanis az Unió mint a tagállamok vezetői között zárt ajtók mögött folytatott „alkudozás” jelenik meg, amelynek eljárásai nem éppen transzparens módon kerülnek lefolytatásra. Ennek ellenére, ha nem is a harmadik, de legalább a második lépcsőfokra eljutott az uniós jogalkotás; legalább a bel- és igazságügy különállását sikerült megszüntetni, ha a közös kül- és biztonságpolitika önállóságát meg is tartották.

Az egyes területek más eljárás alá vonásának korábbi mechanizmusát az EUMSZ már csupán a családjogi kérdésekben történő együttműködés területén (ld. később) tartja fenn, általános szinten hasonló kitévelt az új V. cím nem tartalmaz.

Lényeges megemlíteni azt is, hogy a jogalkotást kezdeményezők köre eltér az V. cím egyes fejezeteihez kötődően. A IV. és V. fejezet, azaz a büntetőügyekben és rendőri ügyekben történő együttműködés terén a tagállamom egynegyede is javasolhat jogszabályalkotást a Bizottság mellett. E szabály gyökerei arra a korábban említett eljárási szabályra nyúlnak vissza, mely szerint a III. pilléres együttműködés területén a tagállamok is javasolhatnak jogalkotást.

ii) Az egyes területek jogalkotási mechanizmusai

A fentieknek megfelelően a vízumokra (így a vízumokra vonatkozó közös politikára, vízumellenőrzésekre, unión belül vízummal való szabad mozgásra, külső határellenőrzésre) együtdöntési eljárást kell alkalmazni (EUMSZ 77. cikk (2) bekezdése). Kivétel ez alól az uniós polgárok tagállamközi szabad mozgására vonatkozóan, amennyiben a tagállamok nem biztosítottak hatáskört az útlevélre, személyazonosító igazolványokra, tartózkodási engedélyekre, vagy egyéb okmányokra vonatkozó jogalkotásra. Ez utóbbi esetben konzultációs eljárást kell alkalmazni, és a Tanács egyhangúlag dönt.

A menekültügyi politika terén is az együtdöntési (rendes) jogalkotási eljárás az alkalmazandó (EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése). Hirtelen történő, tömeges beáramlás esetén ugyanakkor a Tanács a Bizottság javaslata alapján átmeneti intézkedéseket hozhat. Ezen utóbbi intézkedéseket konzultációs eljárásban, egyhangúlag kell meghozni.

A bevándorlási politika terén is a rendes jogalkotási mechanizmus az általános. Érdemes megemlíteni, hogy a jövőben rendes jogalkotás keretében a Parlament és a Tanács intézkedéseket állapíthat meg a harmadik országbeli bevándorlók beilleszkedésének előmozdítására is.

Hasonló az eljárási mechanizmus a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködés terén is. A családjogi kérdésekre nézve ugyanakkor fenntartották a konzultációs eljárást, és a tanácsbeli egyhangú döntés követelményét is. A Tanács ugyanakkor konzultációs eljárásban, a Bizottság javaslatára, egyhangú szavazással dönthet e terület egyes kérdéseinek más eljárás alá vonásáról.

Az EUMSZ a büntetőügyekben folytatott együttműködés jelentős részére is a rendes, együtdöntési eljárás alkalmazását írja elő, mely esetén a Tanács általában minősített többséggel dönt. Ezt a Lisszaboni Szerződés nagy érdemének mondhatjuk, hiszen így végre átalakul az amúgy nehézkes harmadik pilléres döntéshozatal. Ide tartoznak majd a bírósági ítéletek kölcsönös és automatikus

elismerése, joghatósági kérdések rendezése, a bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak képzése, illetve a tagállamok hatóságai közötti együttműködés érdekében hozott másodlagos jogforrások. Úgyszintén rendes jogalkotási eljárásban fogadnak majd el bizonyos kapcsolódó irányelveket; ezek a bírósági ítéletek és határozatok elismerése, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében szükséges szabályozási minimumok, illetve bizonyos súlyos bűncselekmények^[30] kapcsán a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek minimumszabályai. A rendes eljárásban hozott irányelvi szabályozás lesz tehát a tagállamok joga közti harmonizáció eszköze a korábban alkalmazott kerethatározatok helyett. Az EKSz-ben nem felsorolt bűncselekmények esetén a harmonizációhoz szükséges intézkedéseket-jogforrásokat ugyanakkor együtdöntési eljárásban, ám egyhangúlag kell meghozni (EUMSZ 83. cikk (1) bekezdés utolsó mondata). Úgyszintén rendes jogalkotási eljárásban alkotják meg a bűnmegelőzésre, illetve a Eurojust felépítésére, működésére, tevékenységi területeire és feladataira vonatkozó joganyagot. Az együtdöntési eljárás alóli kivételként a büntetőügyekben konzultációs eljárással (az EUMSZ alkalmazásában: különleges eljárással) és egyhangúlag fogadja el a Tanács azon határozatát, mely a Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre meghozni (EUMSZ 86. cikk (1) bekezdése) (csak emlékeztetőül: az Európai Ügyészség az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kapcsán járhat el). Ha ki kívánják bővíteni az Európai Ügyészség hatáskörét egyéb döntésekre is, az erre vonatkozó határozatot a Tanács úgyszintén különleges eljárásban hozza meg.

A rendőrségi együttműködés általános intézkedéseit is rendes jogalkotási eljárás keretében hozzák. Ide tartozik a releváns információk összegyűjtésére-kezelésére, az állomány képzésének támogatására és egymás közti cseréjére, a szervezett bűnözés felderítése kapcsán a technikák cseréjére vonatkozó együttműködés. Úgyszintén rendes eljárásban fogadják el az Europol felépítésére, működésére és tevékenységi területeire vonatkozó joganyagot. A rendőrségi operatív együttműködésre nézve azonban a döntéseket egyhangúlag hozzák meg. Úgyszintén azon döntéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy egy állam hatósága egy másik állam területén eljárjon. Miután utóbbi eset olyan erősen kötődik a szuverenitáshoz, az egyhangúság fenntartása ezen esetben érthető is.

3. Jogalkotás szűkebb keresztmetszetben: a megerősített együttműködés intézménye

a) A megerősített együttműködés a Lisszaboni Szerződést megelőzően

A tagállamok egy részének szorosabb kooperációja a gyakorlatban már korábban is működött – végeredményben a Schengeni Egyezmény is a szorosabb együtt-

[30] Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján ezek a bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés.

működés gyakorlati példája lehet –, azonban annak alapszerződési rendelkezéseit csak az Amszterdami Szerződés vezette be. A megerősített együttműködés formalizálásával megteremtette annak jogalapját, hogy közösségi és egyes uniós területeken a tagállamok egy része is mélyebb integrációs együttműködést vezethessen be. Ezáltal azok a tagállamok, amelyek nem kívánnak részt venni az adott kezdeményezésben, anélkül maradhatnak ki abból, hogy közben akadályoznák a többi tagállamot az együttműködésben. Ilyenformán a megerősített együttműködés a *rugalmas integráció* egyik eszközének tekinthető.

Közösségi területen – így a *IV. cím alá tartozó kérdésekben* – a megerősített együttműködést az EKSz 11. cikke tette lehetővé. Eszerint a tagállamok által kért megerősített együttműködési eljárás csak a Bizottság beleegyezésével volt megindítható. A Bizottság határozhatott úgy, hogy nem adja hozzájárulását, aminek okairól tájékoztatnia kellett az érintett tagállamokat. Egyéb esetben a döntést a Tanács hozhatta meg, amely eljárásban a Parlament is rendelkezett részvételi jogokkal. Amennyiben a megerősített együttműködési eljárás lefolytatására az együttdöntési eljárás alá eső területen került sor, úgy az EKSz az Európai Parlament hozzájárulását írta elő. Egyéb esetekben is továbbították a kérelmet az Európai Parlamenthez, az viszont ilyenkor csak ún. tanácsadói hatáskörrel rendelkezett.

Az uniós *harmadik pillér* (EUSz VI. cím) keretében bevezetendő megerősített együttműködési eljárás kereteit az eredeti EUSz 40., 43. és 44. cikke határozta meg. Az együttműködés bevezetésének fontos előfeltétele volt, hogy annak hozzá kellett járulnia az Uniónak még gyorsabban a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé válásához, és a kooperáció nem sérthette az EK hatásköreit. A bevezetésének fontos előfeltétele volt, hogy az együttműködést csak végső eszközként lehetett igénybe venni, és annak minden tagállam előtt nyitva kellett állnia. Azok a tagállamok, amelyek megerősített együttműködést kívántak egymás között kialakítani, erre vonatkozóan kérelmet nyújthattak be a Bizottsághoz, amely ilyen értelmű jogalkotási javaslatot terjeszthetett a Tanács elé. Emellett nyolc tagállam közvetlenül is kezdeményezhette a Tanácsnál a megerősített együttműködés bevezetését. A Tanács a kérelmekről minősített többséggel döntött, az Európai Parlament pedig konzultációs jogkörrel volt felruházva.

b) A megerősített együttműködés a Lisszaboni Szerződés után

A megerősített együttműködés szabályait a Lisszaboni Szerződés végeredményben átláthatóbbá teszi, s némileg leegyszerűsíti. A módosított EUSz 20. és az EUMSz 326–334. cikkei alapján az Unió kizárólagos hatáskörein kívül eső tárgyban megerősített együttműködést kezdeményezhet a tagállamok harmada, feltéve, hogy ennek célja összhangban áll az alapvető uniós célokkal, és kezdeményezésük nyitott valamennyi tagállam későbbi bekapcsolódása irányában. Megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács végső lehetőségként akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha

abban legalább kilenc tagállam részt vesz. A korábbi szabályokhoz hasonlóan, a tagállamok kezdeményezésüket a Bizottsághoz nyújtják be, amely javaslatot terjeszt a Tanács elé. A felhatalmazást a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően adja meg.^[31]

A bel- és igazságügyi területek vonatkozásában azonban mindenképpen kell szólni a Lisszaboni Szerződés egy új szabályáról, amely minden bizonnyal a korábbihoz képest nagyobb jelentőséget adhat a megerősített együttműködésnek e területen. Az EUMSZ a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés esetén egyfajta speciális elterelésre ad lehetőséget a megerősített együttműködés bevezetése felé. Az intézményi kérdésekkel összefüggésben korábban szoltunk arról, hogy e területen a Tanács bármely tagja, ha egy irányelvtervezet álláspontja szerint büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, kérheti, hogy az irányelvtervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ha itt megegyezés születik, a javaslat visszakerül a Tanácshoz, ahol minden bizonnyal el lesz fogadva a jogszabály. Ha viszont nincs egyetértés és legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott irányelvtervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak. Az EUMSZ 82. cikk (3) bekezdése szerint pedig e bejelentést követően a megerősített együttműködés folytatására szóló felhatalmazást megadottnak kell tekinteni, és a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ez utóbbi tehát a megerősített együttműködés általános szabályaihoz képest *lex specialis*-ként értelmezendő. Ez alapján pedig a büntetőügyekben folytatott igazságügyi kooperáció területén a megerősített együttműködés bevezetésének egy dinamikus formáját kínálja, amelynek közvetlen célja az e területeken esetlegesen bekövetkező viták miatt el nem fogadott irányelvek „megmentése”.

V. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGHATÓSÁGA

1. Joghatóság a korábbi első pillér alá tartozó kérdések tekintetében

A bel- és igazságügyi együttműködés szövevényes rendszerén belül úgyszintén nem egyszerű azt meghatározni, hogy az Európai Bíróság mely területeken járhat el, illetve, hogy milyen eljárások lefolytatására jogosult.

[31] Habár nem tárgya tanulmányunknak, de megjegyezhetjük, hogy az említett eljárás alól kivételt képeznek a kül- és biztonságpolitikai kezdeményezések. Az EUMSZ 329. (2) bekezdés alapján az egymás között a közös kül- és biztonságpolitika keretében megerősített együttműködést létrehozni kívánó tagállamoknak kérelmüket közvetlenül a Tanácshoz kell benyújtaniuk. Ezt követően a kérelmet továbbítják az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez, aki véleményt nyilvánít arról, hogy a tervezett megerősített együttműködés összhangban van-e az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával, valamint a Bizottsághoz, amely véleményt nyilvánít, különösen arról, hogy a javasolt megerősített együttműködés összhangban van-e az Unió egyéb politikáival. A kérelmet tájékoztatásul az Európai Parlamentnek is meg kell küldeni. A megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban adja meg.

Az EKSz IV. címe, a vízumok, menekültügy és egyéb politikák alá tartozó kérdések esetén az Európai Bíróság az EKSz egyéb területeihez hasonlóan teljes, általános joghatósággal rendelkezett. Ennek megfelelően eljárhatott semmisségi eljárás során, tagállami jogsértéses, intézményi mulasztásos eljárás kapcsán stb. Különbség az EKSz egyéb területeihez hasonlóan csupán az előzetes döntéshozatalra nézve volt. Az általános – EKSz 234. cikkben található –, IV. címre nem vonatkozó szabály szerint a kérdés felmerülte esetén bármely tagállami bíróságnak joga (lehetősége) volt előzetes döntéshozatali kérelemmel fordulni az Európai Bírósághoz. Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merült fel a kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, utóbbi végső bírói fórum köteles volt az Európai Bírósághoz fordulni.^[32] A IV. cím alá tartozó kérdések – a cím egyes rendelkezéseinek, illetve a cím alapján hozott jogi aktusok értelmezésének problematikus volta – esetében ezzel szemben előzetes döntéshozatali alsóbb bíróságok nem kezdeményezhettek. A felsőbb bíróságok előzetes döntéshozatali kötelezettsége ugyanakkor e területen is fennállt: az EKSz 68. cikk (1) bekezdése alapján előzetes döntéshozatali eljárást kellett indítania a IV. cím alá tartozó, vitatott kérdések kapcsán azon bíróságoknak, amelyek határozatai ellen nincs jogorvoslat (hazánkban ilyenek lehetnek pl. az ítéltáblák és a Legfelsőbb Bíróság). Az előzetes döntéshozatalhoz kapcsolódó érdekes, „kvázi előzetes döntéshozatali” intézmény volt, hogy a Tanács, a Bizottság, vagy valamely tagállam kérhette a Bíróságot, hogy döntsön a IV. címmel vagy valamely közösségi intézmény e cím alapján hozott jogi aktusával kapcsolatos értelmezési kérdéstről (EKSz 68. cikk (3) bekezdése). A bíróság hasonló döntése azonban nem volt alkalmazható a tagállamok bíróságainak jogerős ítéleteire, azaz a nemzeti bíróságok számára kötelező erővel nem bírt. Hogy hasonló döntések meghozatalának kötelező erő híján mi értelme volt (pontosabban lett volna), számunkra kérdéses.

2. Joghatóság a korábbi harmadik pillérben

Másmilyen, az EKSz-től alapjaiban eltérő joghatósággal és hatáskörrel rendelkezik az Európai Bíróság a III. pillér alá tartozó rendőri és büntetőügyi kérdések kapcsán. E körben a Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel az összes, az EKSz-ben megengedett eljárás lefolytatására, és csupán bizonyos eljárások voltak engedélyezettek számára. Ráadásul az egyes eljárások szabályai is speciális attribútumokkal bírtak. Ezen, a III. pilléres együttműködés kapcsán lefolytatható bírósági eljárások a következők voltak:

- előzetes döntéshozatali eljárás,
- semmisségi eljárás,

[32] Vö. Várnay – Papp, 2005, 359–362.

- tagállamok, illetve intézmények közötti, III. pilléres együttműködést érintő vitákban történő döntéshozatal.

Kezdjük ezek közül is az előzetes döntéshozatal szabályaival, amelyek több ponton eltértek az EKSz 234. cikk szerinti általános, illetve a IV. cím alatt, a 68. cikkben látható különös előzetes döntéshozatali szabályoktól. Az EUSz 35. cikke szerint az Európai Bíróság nem rendelkezett a III. pilléres együttműködés összes jogi aktusa kapcsán előzetes döntéshozatali hatáskörrel. Előzetes döntéshozatali hatásköre csupán a kerethatározatok és határozatok érvényességére és értelmezésére, valamint az e területen létrejött egyezmények értelmezésére és az egyezményeket végrehajtó intézkedések érvényességére és értelmezésére terjedt ki. Jól látható tehát, hogy az elfogadott közös álláspontokat, melyek a III. pillérben úgyszintén jogforrások, nem értelmezhetette. Annak a kérdésnek a rendezését, hogy engedélyezik-e a bíróságoknak az előzetes döntés kérését, illetve, hogy mely tagállami bíróság indíthatja meg az eljárást, az EUSz a tagállamokra bízta. Egészen pontosan úgy fogalmazott, hogy „bármely tagállam elfogadhatja a Bíróság hatáskörét az [...] előzetes döntések meghozatalára” (EUSz 35. cikk (2) bekezdés). A tagállam, amennyiben kijelölt ilyen bíróságot, akkor vagy azon bíróságainak engedélyezte az előzetes döntés kérését, amelynek a határozata ellen nincsen jogorvoslat, vagy az összes bíróságának (EUSz 35. cikk (3) bekezdése).

Az EUSz 36. cikkének (6) bekezdése kimondta, hogy a Bíróság előtt a kerethatározatok, illetve a határozatok jogszerűségének felülvizsgálata tárgyában eljárás – az első pilléres semmisségi eljáráshoz hasonló eljárás – indítható. Lényeges kiemelni, hogy a megtámadható aktusok köre – az előzetes döntés kapcsán látottakhoz hasonlóan – itt úgyszintén korlátozott volt. Közös álláspontokat, illetve nemzetközi szerződéseket a Bíróság előtt nem lehetett megtámadni. A semmisségi eljárást – egyébként a közösségi pillérhez hasonlóan – hatáskör hiányára, lényeges eljárási szabályok megsértésére, vagy az EUSz illetve az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértésére vagy hatáskörrel való visszaélésre hivatkozással lehetett megindítani. A megindításra jogosultak köre szűkebb volt, mint az első pillérben. Mint ismeretes, az első pillérben – a IV. cím alá tartozó kérdések tekintetében is – a tagállamok, az egyes közösségi intézmények (a Tanács, Parlament, Bizottság, valamint a Számvevőszék) az Európai Központi Bank, valamint a közvetlen és egyedi érintettség esetén magánszemélyek indíthatták meg. A harmadik pillér tekintetében ugyanakkor nem az összes közösségi intézmény kezdeményezhetett semmisségi eljárást, és magánszemély még közvetlen és egyedi érintettség bizonyítása esetén sem indíthatja meg. Az eljárás megindítására e szerint csupán a Bizottság, valamint a tagállamok voltak jogosultak.

A Bíróság megállapodás alapján a fentiekén túlmenően hatáskörrel rendelkezett a tagállamok közötti együttműködéssel kapcsolatos, illetve a tagállamok és a Bizottság közötti büntetőügyi együttműködéssel kapcsolatos viták eldöntésére is.

Felmerül a kérdés: egyéb eljárásra jogosult volt-e a Bíróság? Intézményi-tagállami mulasztásos eljárás indítható volt-e ezeken a pillérekben belül? Álláspontunk

szerint ez nem volt lehetséges (nem is került rá sor), ugyanis – a harmadik pillér kormányközi jellegéből adódóan is – a bíróságra nem telepítettek hasonló jogkört.

3. A joghatóság rendezése a Lisszaboni Szerződésben

A Lisszaboni Szerződést áttekintve, akár felületes vizsgálat után is megállapítható: az Európai Bíróság joghatóságának kérdése látszólag megoldott. A közösségesített területeken a Bíróság eljárhat, és végre nincsen különbség a bel- és igazságügyi együttműködés kapcsán megindítható eljárásai, illetve az egyéb közösségi területek – például a belső piac joga, egyéb politikák stb. – alá tartozó bírósági eljárások között. Ezzel a fentebb említett korlátozások megszűntek.

Arra nézve, hogy semmisségi eljárást ki indíthat, az EKSz helyébe lépő, EUMSz 263. cikke ad – a korábbi EKSz 230. cikkéhez hasonló – támpontokat. Az eljárás megindításra jogosultak lesznek az első pilléres korábbi esetjoghoz hasonlóan a Tanács, Parlament, Bizottság, a Számvevőszék az Európai Központi Bank, valamint közvetlen és egyedi érintettség esetén magánszemélyek.

Az előzetes döntéshozatal kapcsán az a rendszer, melyben a tagállamok kijelölték a harmadik pillérben az előzetes döntés kérő bíróságot, illetve hogy a IV. címre speciális eljárások vonatkoztak, úgyszintén megváltozott. Az EUMSz 267. cikke szerint előzetes döntések meghozatalára irányuló kérdés feltételére az összes tagállami (így magyar) bíróságnak van ugyanolyan joga, illetve kötelezettsége, mint amely az egyéb területek kapcsán is adott. Ezt a szerződés, a korábbi EKSz 234. cikkének átvételével, úgy fogalmazza meg: „Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni”. Új elemként ugyanakkor megjelenik a büntetőjogi együttműködéshez kapcsolódóan egy szabály, mely szerint „ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz” (EUMSz 267. cikkének utolsó mondata).

A korábban említett változtatások, melyekkel bevonják a bel- és igazságügy területeit is az „európai jogi vérkeringésbe,” üdvözlendők, azonban itt is utalnunk kell a korábban született harmadik pilléres aktusokkal kapcsolatos átmeneti szabályokra. Ezek alapján ugyanis ötéves átmeneti időszakon keresztül a korábbi harmadik pilléres normák tekintetében a Bíróság hatásköre változatlan marad, még akkor is, ha azok elfogadására az EUSz korábbi 35. cikk (2) bekezdésének értelmében került sor. Más szóval a korábbi alapszerződés eltérő szabályai még öt évvel „túlélnek” a Lisszaboni Szerződés reformjait, azonban az átmeneti szabályozás lejárta után, nevezetesen 2014 decemberétől a korábban elfogadott harmadik pilléres aktusok tekintetében is az általános szabályok szerint járhat majd el az Európai Bíróság.

4. Sürgősségi előzetes döntés a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségére vonatkozóan a Lisszaboni Szerződés előtt és után

A korábban a Lisszaboni Szerződés kapcsán említett szabálynak, mely szerint, ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogvatartott személyt érint, az Európai Bíróság a lehető legrövidebb időn belül határoz, létezett-létezik egy általános „testvére,” elődje is, mely általában szabályozta a sürgősségi eljárást a bel- és igazságügy területén.

A sürgősségi előzetes döntéshozatal az előzetes döntéshozatal egy speciális fajtája, melyet a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 23a. cikke, és a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke szabályoz.^[33] Az Alapokmány azt mondja ki, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségére vonatkozó előzetes döntéshozatalra utalás esetében eljárási szabályzat gyorsított, ún. sürgősségi eljárást írhat elő. Ezen eljárások vonatkozásában a beadványok vagy az írásbeli észrevételek benyújtására rövidebb határidőt, és a főtanácsnoki indítvány mellőzését lehet előírni. Sürgősségi eljárás vonatkozásában ezen kívül a beadványok vagy írásbeli észrevételek benyújtására jogosult felek és egyéb érdekelttek körének korlátozását és kivételesen sürgős esetben az eljárás írásbeli szakaszának mellőzését lehet előírni. Ezek pontos feltételeit a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke állapítja meg.

Ha megnézzük az EUMSz-hez és az EUSz-hez csatolt jegyzőkönyveket, azon belül is az Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyvet, azt látjuk, hogy a korábbi 23a. paragrafust változtatás nélkül jelenik meg az új alapokmányban is. Álláspontunk szerint ebből eredően a sürgősségi eljárás szabályai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is alkalmazhatók, csak immáron az V. cím tekintetében.

VI. A LISSZABONI SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE – ZÁRÓ GONDOLATOK

A hatásköri jogalapok és a jogforrási rendszer egységesítése mellett a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett reform a *jogalkotási eljárások egységesítését* is magával hozta. Áttekintvén ugyanakkor a fenti, hosszas felsorolást, melyben az egyes területekre alkalmazandó eljárási mechanizmusokat vizsgáltuk, azt láthatjuk: még mindig igen körülményes annak leírása, mely területeken milyen eljárási mechanizmust alkalmazzanak. Az integráció szempontjából azonban kifejezetten üdvözlendő, hogy az Európai Parlament pozícióját a jogalkotási eljárásokban rendkívül kedvezően érinti az alapszerződési reform. Megkockáztatjuk, hogy a jelenlegi módosítás nagyobb hatású e tekintetben, mint amilyen a szintén fontos maastrichti reform volt, és az EU demokratikus legitimitációja szempontjából jelen-

[33] Mindkettő elérhető a Bíróság honlapján, ld. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/ (2011. február 1.)

tőségében megközelíti azt a több mint három évtizeddel ezelőtti változást, amikor az Európai Parlament közvetlen választását bevezették. A bírói jogalkalmazás tekintetében is kézzelfogható a Lisszaboni Szerződés hozadéka: az *Európai Bíróság joghatóságának az egységesítését* is magával hozza a pillérrendszer felszámolása és az egységes Unió alapkövének a letétele. Láthattuk, hogy ezt követően eltűnik a különbségtétel a bel- és igazságügyi együttműködés kapcsán igénybe vehető eljárások és az egyéb – „klasszikus közösségi” – területek alá tartozó bírósági eljárások között. Az egyedüli kivételt a fennmaradó harmadik pilléres aktusok kapcsán láthattuk, ezt a területet a joghatóság egységesítése nem érte el.

Ha a fentieket – és a korábbi tanulmányunkban írtakat^[34] – vesszük alapul, akkor úgy tűnik, hogy *a bel- és igazságügyi területen az integráció folyamata egy határozott mélyülési periódusba ért*. Nem tagadhatjuk, hogy ez egy tagállam szemszögéből, az Egyesült Királyság nézőpontjából más összefüggésben értelmezhető. Ha ugyanis felidézzük a fentiekben az *opt-out/opt-in* rendszeréről írtakat, akkor látható: a jövőben az Egyesült Királyság bizonyos tekintetben nagyobb szabadsággal rendelkezik majd, hogy eldöntse, a bel- és igazságügy mely területén működik együtt, és melyben nem. (Írország és Dánia pozíciója e tekintetben lényegesen nem tér el a Lisszaboni Szerződést megelőző helyzetükhöz képest). Míg tehát a tagállamok nagy része szorosabbra fonta kapcsolatát, addig a brit vízió inkább egy távolodó, „à lá carte” Európa képét célozza meg a bel- és igazságügyi területeken.

Mindez azonban nem változtat a mélyülő integrációt illető megállapításunkon, mint ahogy azok az új jogintézmények sem, melyek látszólag a tagállamok hatásköreinek fokozottabb védelmét szolgálnák – ld. pl. az elemezett EUMSZ 72. cikkét –, vagy más, speciális védelmi mechanizmust tesznek lehetővé (ld. EUMSZ 74. cikk). E rendelkezések első ránézésre persze az integráció ellen hatnak, azonban ezeket inkább egy ésszerű kompromisszum eredményeként kell szemlélnünk. Voltaképpen a szerződés „előreugrása” az integráció újabb fokozatába a bel- és igazságügyi együttműködés területén e kisebb garanciák mellett lett vállalható a tagállamok részéről, de összességében e *kompromisszumot kiegyensúlyozottnak tekinthetjük. Sikerült tehát egy olyan megoldást kijelölni az uniós együttműködés és a tagállami szuverenitás konfliktusában, amely hatékonyabb kooperációt tesz lehetővé a tárgyalt témakörökben.*

IRODALOM

- Asztalos Erika – Pető Gábor (2009): A hónap eseményei az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén. (A Lisszaboni Szerződés újításai a bel- és igazságügyi területen). *Rendészeti Szemle*, 2009. 12. szám, 135–142. p.
- Czigler Dezső Tamás (2009): A szerződés kötelmekre alkalmazandó jog jövőbeni meghatározása az Európai Közösségben: a Róma I. rendelet szabályai. *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 50. No. 1. 73–110. p.

[34] Ld. Czigler – Horváthy, 2011.

- Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs (2011): A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jogforrásainak feltárása. *Jog, Állam, Politika*, 3. évf. 2. 3-25. p.
- Dougan, Michael (2008): The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *CML Rev.* Vol. 45. 617-703. p.
- Fazekas Judit (2009): Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 2009. Különszám 87-112. p.
- Fiorini, Aude (2008): Rome III - Choice of Law in Divorce: Is the Europeanization of Family Law Going Too Far? *International Journal of Law, Policy and the Family*, Vol. 22. No. 2. 178-205. p.
- Nagy Boldizsár (2003): A szuverén határai. *Fundamentum*, 2003. 2. szám 38-48. p.
- Osztovits András (szerk.) (2008): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata*. Complex, Budapest.
- Pechstein, Matthias – Koenig, Christian (1998): *Die Europäische Union*. 2. Auflage, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Schäfer, Peter (2003): *Studienbuch Europarecht*. Boorberg, Stuttgart.
- Várnay Ernő – Papp Mónika (2005): *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest.