

## Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig

### A bel- és igazságügyi együttműködést meghatározó főbb folyamatok

Az Európai Unió fejlődéstörténetében a 2004 és 2005 közötti időszak meghatározó tényezője az úgynevezett bővítési folyamat volt, amelynek nyomán 2004-ben tíz, 2007-ben két új tagállammal bővült az unió. A bővítési folyamat, amely a korábbi 15-ről 27-re emelte a tagállamok számát, a korábbi csatlakozásoktól eltérően sokkal kidolgozottabb kritériumrendszeren<sup>1</sup> és strukturáltabb felkészülési folyamaton keresztül zajlott.<sup>2</sup> A bel- és igazságügyi együttműködés területén ez a tagjelölt országok jogrendszerének szisztematikus átvilágítását (*screening*) jelentette, amely biztosította az uniós *acquis* teljes transzpozícióját a csatlakozás időpontjában. A bővítés azonban azt is magával hozza, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségében a bel- és igazságügyi együttműködést immár huzonhét nemzeti igazságszolgáltatási rendszer sajátosságainak figyelembevételével kell megvalósítani, ami az Európai Uniónak és az integrációban részt vevő tagállamoknak is kemény próbatétel, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés új formáinak és jogi alapjainak létrehozását teszi szükségessé. A tanulmány célja, hogy áttekintést adjon az Európai Unióban a bel- és igazságügyi együttműködés területén az utóbbi időben végbemenő folyamatokról.

---

<sup>1</sup> Koppenhágai kritérium, Európai Tanács, 1993.

<sup>2</sup> Ezek alapját az 1995-ben a Tanács által elfogadott cannes-i Fehér könyv és az 1997-es AGENDA 2000 adta.

Az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködési politikáját<sup>3</sup> az említett csatlakozási dömping mellett alapvetően két tényező határozta meg a 2004 és 2010 közötti időszakban. Egyrészt az alapító szerződések megváltoztatására irányuló lépések az alkotmányszerződés, majd a reformszerződés keretében, másrészt a bel- és igazságügyi együttműködés területén elfogadott stratégiai programok, nevezetesen: a hágai program, amely 2004 és 2009 között a bel- és igazságügyi együttműködés tematikus programja volt, illetve a 2010 és 2015 közötti időszakra elfogadott stockholmi program. Az alábbiakban először ezeknek a bel- és igazságügyi együttműködés kereteit meghatározó tényezőknek a hatásait vizsgáljuk, majd pedig az együttműködés egyes részterületeit tekintjük át.

### *Az alapító szerződések reformja (alkotmányszerződés, lisszaboni szerződés)*

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés átfogó reformja 2000-től napirenden volt. A laekeni nyilatkozat<sup>4</sup> 2001-ben meghatározta azokat a kérdéseket, amelyek tekintetében az Európai Konventnek<sup>5</sup> megoldást kellett találnia.<sup>6</sup>

Az Európai Konvent másfél éves működése nyomán létrejövő és 2004. október 29-én aláírt alkotmányszerződés – az EU intézményi átalakítása, az alapjogi charta inkorporálása és több nagy horderejű újítás mellett –

---

<sup>3</sup> A bel- és igazságügyi együttműködést mint az Európai Unió harmadik pillére keretében folytatott politikát az Európai Unióról szóló szerződés, más néven maastrichti szerződés vezette be. Az együttműködés egyes területeit az amszterdami szerződés átrendezte: egyes kérdések a közösségi pillér alá kerültek, mások a harmadik pillér alatt maradtak, a terület összefoglaló elnevezése pedig a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége lett. Az uniós zsargonban a bel- és igazságügyi együttműködés azonban ugyanolyan bevett maradt, ezért jelen írás konzekvensen ezt az egyszerűbb kifejezést használja, értve rajta az Európai Unió egésze által, tehát mind az első, mind a harmadik pillér alatt végzett tevékenységet.

<sup>4</sup> Laeken Declaration, SN 300/1/01 REV

<sup>5</sup> A 2002. február 28-án összeülő Európai Konvent feladata az Európai Unió alapítószerződéseinek és intézményi struktúrájának újragondolása, a szerződésmódosítás előkészítése volt.

<sup>6</sup> Ezek között az Európai Unió és a tagállamok hatásköreinek pontosabb elhatárolása, az Európai Unió jogszabályainak egyszerűsítése, és a demokratikusabb, áttekinthetőbb, hatékonyabb Európai Unió kialakítása.

a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének szerződéses szabályait is nagymértékben megváltoztatta volna. Az alkotmány szerződés tagállami ratifikációs folyamatának kudarca (a sikertelen francia és holland népszavazások) után a 2007. júniusi berlini Európai Tanács az alkotmány szerződés helyett egy úgynevezett reformszerződés elfogadását tűzte ki célul.

A reformszerződést 2007. december 13-án írták alá a tagállamok állam- és kormányfői Lisszabonban, így – követve az aláírás helyének megörökítésére irányuló tradíciókat – a lisszaboni szerződés nevet viseli. A lisszaboni szerződés, amely a másodikra sikeres ír népszavazás után 2009. december 1-jén lépett hatályba, lényeges változásokat hozott a bel- és igazságügyi együttműködés tekintetében, megszüntette a korábbi első és harmadik pillérbeli megosztottságot<sup>7</sup> és jelentős intézményi, döntéshozatali és hatáskör-módosításokhoz vezetett. Intézményi szempontból az Európai Bíróság hatáskörbővülését kell kiemelni, amelynek közvetlen következménye, hogy a volt harmadik pillér keretében elfogadott aktusok tekintetében is bevezette a kötelezettségzegési eljárást.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> A lisszaboni szerződés előtt – az amszterdami szerződés hatálybalépése után – az úgynevezett közösségi pillér alá tartozott a vízum, menekültügy, bevándorlás és személyek szabad mozgása, a polgári jogi és a vámügyi együttműködés. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés az Európai Unióról szóló szerződés alapján a harmadik pillérben maradt, ami azt jelentette, hogy a döntéseket a Tanács egyhangú döntéshozatal keretében hozta, és az EP-nek úgynevezett konzultációs joga volt. A lisszaboni szerződés megszüntette a pillérszerkezetet, a bel- és igazságügyi szabályok egységesen a szerződés 2. cikkének 63–69. pontja alá kerültek.

<sup>8</sup> Az Európai Bíróság joghatósága a lisszaboni szerződés alapján fő szabály szerint kiterjed majd az együttműködés valamennyi területére. Így a bel- és igazságügyi együttműködés keretében elfogadott valamennyi jogi aktus bírói felülvizsgálat alá kerül. Egyrészt kötelezettségzegési eljárás indítható az adott irányelvet vagy kerethatározatot nem vagy nem megfelelően implementáló tagállammal szemben, másrészt megsemmisítési eljárás kezdeményezhető a közösségi joggal ellentétes aktussal szemben, harmadrészt ezentúl alacsonyabb szintű tagállami bíróság is fordulhat előzetes döntéshozatali kérelemmel a Bírósághoz. A Bíróság joghatóságát mindössze az korlátozza, hogy a lisszaboni szerződés 240b cikke szerint az Európai Unió Bírósága továbbra sem vizsgálhatja felül a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos rendőri vagy egyéb rendészeti tagállami rendelkezések megfelelőségét vagy arányosságát, és az átmeneti rendelkezésekről szóló (36.) jegyzőkönyv 10. cikkének értelmében a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt megalkotott harmadik pilléres jogi aktusok felülvizsgálatát a szerződés hatálybalépése után az EB ötéves periódusra felfüggeszti.

A Tanácson belüli döntéshozatalban részt vevő fórumok rendszere is megváltozott a belbiztonsági bizottság (COSI) bevezetésével.<sup>9</sup> A terület egészére nézve a jogi aktusok elfogadására az Európai Parlament és a Tanács társ-jogalkotói együtt döntésén alapuló úgynevezett rendes jogalkotási eljárás érvényesül, ami az Európai Parlament további térnyerését jelenti.<sup>10</sup> A szubszidiaritás és arányosság vizsgálata tekintetében a nemzeti parlamentek közvetetten ugyan, de bekapcsolódnak a jogalkotásba.<sup>11</sup> A Miniszterek Tanácsában bel- és igazságügyi kérdésekben általánossá vált a minősített többségi szavazás, a tagállamok jogszabály-kezdeményezési hatásköre szűkült, mivel legalább hét tagállam nyújthat csak be javaslatot.<sup>12</sup> Az Európai Tanács a bel- és igazságügyi együttműködés terén vészfékmechanizmus<sup>13</sup> kezdeményezése esetében kvázi jogalkotási hatáskört kap, mivel konkrét jogszabálytervezeteket és operatív kérdéseket is tárgyal. Lényeges változás a jogalkotási aktusok egységesítése. A korábbi specifikusan harmadik pilléres jogi normák (például kerethatározat) helyett a jogalkotás a bel- és igazságügyi együttműködés egésze területén is az általános jogi aktusok (rendelet, irányelv, határozat) alkalmazandók. A folytonosság és jogbiztonság érdekében azonban a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott úgynevezett harmadik pilléres jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják.<sup>14</sup>

Összességében megállapítható, hogy lisszaboni szerződés jelentős változást hozott a bel- és igazságügyi együttműködésben. Egyrészt az unió pillérszerkezetének felszámolásával megszűnt a terület sajátos jellege, közösségi

---

<sup>9</sup> Lisszaboni szerződés 61d cikk; EUMSZ. 71. cikk

<sup>10</sup> Lisszaboni szerződés által beiktatott 69b cikk; EUMSZ. 77. cikk 2. bekezdés; 79. cikk 2. bekezdés; 82. cikk 2. bekezdés; 87. cikk 2. bekezdés.

<sup>11</sup> Lásd a lisszaboni szerződéshez csatolt 1. és 2. számú jegyzőkönyveket.

<sup>12</sup> A Bizottság a harmadik pillér teljes „közösségiesítése” ellenére nem jut jogszabály-kezdeményezési monopóliumhoz. A tagállamok kezdeményezési jogköre azonban szűkül, hiszen míg a harmadik pillér területén bármely tagállam vagy a Bizottság élhetett kezdeményezéssel [EUSz. korábbi 34. cikk (2) bek.], addig a lisszaboni szerződés úgy rendelkezik, hogy a Bizottság vagy a tagállamok egynegyede együttesen kezdeményezhet (EUMSZ. 76. cikk).

<sup>13</sup> Lisszaboni szerződés 69a cikk (3) bekezdés.

<sup>14</sup> Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. sz. jegyzőkönyv 9. cikk.

jogon kívülisége és ezen a területen is a belső piaci jogforrásokkal azonos uniós jogi aktusok alkalmazandók. A bel- és igazságügyi együttműködés keretében az új jogalapok nyomán elfogadott jogszabályok teljes mértékben azonosulnak az uniós (volt közösségi) *acquis*-val, és az uniós jog elveit (szupremácia, közvetlen hatály) teljes körben alkalmazni kell rájuk.

A belső joggal szemben érvényes rájuk a primátus (elsőbbség) elve, és tagállami átültetés hiányában is hivatkozni lehet rájuk. Így a korábban egyhangú szavazással, speciális jogi aktusokkal, szűk körű európai bírósági joghatósággal körülbástyázott és a tagállami hatásköröket erősen védő kormányközi együttműködési forma elveszíti különállását.

A harmadik pillér „közösségiesítése” beleillik az integrációs trendbe, ezt jelezte az Európai Bíróság több ítélete<sup>15</sup>, az Európai Parlament LIBE-csoportjának igen aktív szereplése, valamint a Bizottság egyes kerethatározatokat irányelvvé alakító csomagja is.

### *A hágai program*

Az EU harmadik pilléres együttműködésének elmúlt éveit a hágai program<sup>16</sup> határozta meg, amely a 2005 és 2009 közötti időszakra szól, és amely a korábbi tamperei programban és a hozzá kapcsolódó cselekvési tervben meghatározott célokat és kezdeményezéseket vitte tovább.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Az Európai Bíróság C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács-ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélete tisztázta a büntetőjogi rendelkezésekre vonatkozó hatáskörök első és harmadik pillér közötti megosztását. Az ítélet kimondja, hogy a Közösségnek a büntetőjog területén való fellépése csak valamely meghatározott jogalappal kapcsolatos benne foglalt hatáskörön alapulhat. Büntetőjogi intézkedéseket közösségi szinten tehát csak akkor lehet hozni, ha bizonyíthatóan fennáll annak a szükségessége, hogy a közösségi célkitűzések megvalósításának súlyos hiányosságait elhárítsák, és büntetőjogi intézkedéseket hozzanak valamely közösségi politika teljes hatékonyságának vagy valamely szabadság megfelelő érvényesülésének megteremtése érdekében. Lásd még a C-440/05. sz. ügyet!

<sup>16</sup> A programot a BIÜT által való előkészítés után az EiT 2004. november 4–5-i ülése fogadta el. Magyarul elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st14/st14292-re01.hu04.pdf>

<sup>17</sup> A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, biztonság és igazságosság térsége: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások [SEC(2004)680 et SEC(2004)693].

A program a bevezetőjében megállapítja, hogy sürgetővé vált az EU és tagállamai biztonságának védelme, különösen a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások fényében. Európa polgárai pedig joggal várják el az Európai Uniótól, hogy – az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának garantálása mellett – hatékonyabb, egységes szemlélet alapján közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat valamint megelőzésüket, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés. A tamperei programhoz hasonlóan a hágai program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács cselekvési tervet<sup>18</sup> fogadott el, amely tartalmazza a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, valamint az intézkedések elfogadásának és végrehajtásának ütemezését.

A hágai program intézkedései a szabadság (III. fejezet 1. rész), a biztonság (III. fejezet 2. rész) és a jog (III. fejezet 3. rész) kiterjesztését tűzik ki célul. A szabadság kiterjesztése körében legfontosabb feladatként a *migrációs hullám kezelését*, a biztonság kiterjesztése terén elérendő célként az *ügynevezett hozzáférhetőség elvét (principle of availability)* rögzítette, amely a bűnügyi együttműködésben ugyanúgy meghatározó alapelve lett a programnak, mint ahogy a kölcsönös elismerési elv alkalmazása volt a tamperei programnak. A jog kiterjesztésén belül a hágai program alapvető célkitűzése továbbra is a „*kölcsönös elismerés*” és kölcsönös bizalom elvén alapuló együttműködés megvalósítása maradt.

A hágai program értékelésekor a leghangsúlyosabb tényező, hogy egy ambiciózus programról van szó, amelynek már az elfogadásakor nyilvánvaló volt, hogy a tárgyidőszak lezárultával marad még meg nem valósított elem. Mindazonáltal a hágai program sikeresen tematizálta a bel- és igazságügyi terület politikai irányvonalait, elsősorban a nagyobb belső biztonság igényét, és megfelelő kontextusba helyezve a célkitűzések végigvihetők maradtak. A program részletességével, strukturáltságával sok szempontból irányadó. Eredményességének egyik jele, hogy a következő

---

<sup>18</sup> A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról (2005/C 198/01).

ötéves szakpolitikai program elkészítésekor a kiindulópont a hágai program meg nem valósított elemeinek összegyűjtése volt. A bel- és igazságügyi együttműködés az unió egyik legfontosabb szakpolitikájává vált, ami alapvetően a hágai programban és annak megvalósítása nyomán valósult meg.

Az új tagállamok csatlakozása és a hágai program indulása gyakorlatilag egybeesett, és sajátos szint adott ennek az időszaknak a bel- és igazságügyi együttműködésben. Az új tagállamok egy készen kapott cselekvési terv alapján vehettek részt a bel- és igazságügyi együttműködésben úgy, hogy a program kialakításában nem kaptak szerepet. A kibővült, immár 25, majd 2007-ben 27 tagú Európai Unió döntéshozatali folyamatára akarva-akaratlanul hatással volt a kibővített tagság. A 27 tagú unió döntéshozatala a számos esetben kompromisszumkényszert kívánó egyhangú szavazás miatt lassúbbá vált, és nem egy tervezet „vérzett el” a tagállamok (nem csak az új tagállamok) teljesen eltérő érdekei miatt. A 2004-ben csatlakozó tagállamokkal szemben azonban egyetlen esetben sem kellett védzáradékot alkalmazni, és a schengeni csatlakozás óta eltelt rövid idő is azt bizonyítja, hogy az övezet új tagjai a belbiztonsági együttműködés szorosabb formájában is megfelelnek az uniós kívánalmaknak.

### ***A bel- és igazságügyi együttműködés egyes területeinek alakulása 2004 és 2009 között***

#### *Rendőri és belbiztonsági együttműködés*

Az elmúlt években jelentősen felértékelődött a rendőri-belbiztonsági együttműködés szerepe az EU-n belül, a joganyag mennyisége és jelentősége is exponenciálisan nő. Természetesen ennek alapvető kiváltó oka a 2001. szeptember 11. óta gyökeresen átalakult globális biztonsági környezet, amely elsődlegesen a befolyásos, „rég” és nagy tagállamokat érinti közvetlenül, amelyeknek politikusai az uniós szintet is felhasználva keresik az adekvát válaszokat az új fenyegetésekre. A kilencvenes évek eleje, az amszterdami szerződés hatálybalépése óta hatalmas előrelépés történt, ennek talán nem is a jogszabályi oldala a legfontosabb, hanem az, hogy a belbiztonságot érintő kérdésekben a közös uniós gondolkodás és cselekvés egyre inkább evidenciává vált, a hagyományosan a nemzeti szuverenitáshoz kötődő rendőrségi, belbiztonsági hatáskörök gyakorlása során is teret

kapott az összeurópai szemlélet. Ez a tendencia folytatódni látszik a stockholmi programban is. A belbiztonsági együttműködés körében a hágai program által meghirdetett hozzáférhetőségi elv tekintetében csak lassan sikerült kézzelfogható haladást elérni.

Hosszas előkészítés után a Tanács 2006. december 18-án elfogadta a 2006/960/IB kerethatározatot az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről, ez egyrészt standardizálja a bűnyügiinformáció-csere formátumát (5. cikk), másrészt lényegesen lerövidíti a megkeresések teljesítésének határidejét: sürgős esetekben nyolc óra, de legfeljebb két hét [4. cikk (2) bekezdés]. Alapelveként rögzíti továbbá a 3. cikkben a nemzeti elbánás elvét, tehát hogy a másik tagállam bűnüldöző szerve számára sem lehet szigorúbb feltételeket szabni az információcsere során, mint ha arra országon belül kerülne sor. A tagállamoknak 2008 végéig kellett átültetniük a 2006/960/IB kerethatározatot, ez hazánkban a 2002. évi LIV. és a 2003. évi CXXX. törvények megfelelő módosításával határidőre megtörtént.

Fontos vívmány továbbá, hogy a *prümi szerződés uniós jogba emelésével*<sup>19</sup> a DNS-profilok, ujjnyomatatok és gépjárműadatok számítógépes automatizált keresésének lehetőségét teremtik meg a bűnüldöző szervek számára.

Az iménti jogszabályok vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a hozzáférhetőségi elv megvalósítása az eredeti célokhoz képest később és egyelőre korlátozott mértékben teljesült. Szintén fontos fejlemény – a hágai program 2.3 fejezete értelmében – az *Europol-egyezmény és jegyzőkönyvei tanácsi határozattal való felváltása*<sup>20</sup>, amely egyben azzal járt, hogy az Europol 2010 januárjától uniós ügynökséggé vált.

Ugyancsak említést kell tenni a *terrorizmus elleni küzdelemről*, amelynek számos eleme szolgálja a közös uniós megközelítés erősítését. A hágai programon alapuló jogalkotási munka keretében 2005. szeptember 20-án elfogadták a 2005/671/IB tanácsi határozatot a *terrorista bűncselekményekre*

---

<sup>19</sup> 2008/615/IB és 2008/616/IB, 2008. július 23. Az online adatcsere megteremtésének határideje a határozatok értelmében 2011 augusztusa.

<sup>20</sup> Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló, 2009. április 6-i 2009/371/IB tanácsi határozat, (2009. május 15.)



vonatkozó információcseréről és együttműködésről; a „pénzmosás elleni harmadik irányelvet”<sup>21</sup>; az úgynevezett „cash control” rendeletet<sup>22</sup>; valamint a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról szóló rendeletet.<sup>23</sup> Kiemelendő továbbá a Bizottság által 2007. november 6-án előterjesztett javaslatcsomag, amely tartalmazta a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításának tervezetét, az átfogó, utas-adatokra vonatkozó kerethatározatról szóló javaslatot, illetve a robbanóanyagok biztonságának megerősítéséről szóló közleményt és cselekvési tervet.

A jogalkotási csomag legfontosabb eleme a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2008/919/IB kerethatározat módosításának tervezete volt, amely három új elkövetési magatartással egészítette ki a kerethatározat „terrorista tevékenységekkel összefüggő bűncselekmények” fogalmát: a terrorcselekmények elkövetésére ösztönző nyilvános felhívással (*public provocation to commit a terrorist offence*), a terroristatoborzással és -kiképzéssel. A kerethatározat módosítását 2008. november 28-án lényegében a bizottsági javaslatnak megfelelően fogadta el a Tanács, a terrorpropaganda elleni küzdelemben azonban lehetőséget adott a tagállamoknak arra, hogy alkotmányos hagyományaikra tekintettel mentesüljenek a harmonizációs kötelezettség alól. Ez Magyarországnak is kiemelt fontosságú volt, a szólásszabadságra vonatkozó hazai alkotmánybírói gyakorlatra figyelemmel.<sup>24</sup>

#### *Határok, schengeni térség, vízum*

A határellenőrzés területén a hágai program megszületése után elfogadott legfontosabb norma a *személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének* (schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet, amely a schengeni végrehajtási egyezmény határellenőrzésre vonatkozó részeit váltotta fel.

<sup>21</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának céljára való felhasználásának megelőzéséről.

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1889/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről.

<sup>23</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1781/2006/EK rendelete (2006. november 15.) a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról.

<sup>24</sup> A kerethatározat átültetési határideje 2010. december 9.

A Bizottság a hágai programban kapott felkérés alapján elvégezte a *FRONTEX értékelését*, amelyet 2008 februárjában az úgynevezett „határ-ellenőrzési csomag” részeként tett közzé, és amelynek alapján rövid és hosszú távú ajánlásokat fogalmazott meg a FRONTEX számára. Az ajánlások még az európai határőrség nagyon ambiciózus, ám valójában eléggé korai gondolatát is megfogalmazták.

A *SIS második generációjának* létrehozásáról a 2424/2001/EK rendelet határozott. Ennek alapján a SIS-II kifejlesztése a Bizottság feladata. Az azóta eltelt időszakban elfogadott első és harmadik pilléres uniós aktusok<sup>25</sup> megteremtették a SIS-II jogi alapjait. A jogi környezettel ellentétben azonban – a Bizottság által menedzselte központi, illetve a régi tagállamokban folyó nemzeti projektek többszöri csúszása miatt – a rendszer műszaki kivitelezése többször is késedelmet szenvedett. Ez volt az oka annak, hogy Magyarország és a többi, 2004-ben csatlakozó tagállam, bár készen állt volna rá, a SIS-II-t nem tudta implementálni, mivel az még nem állt rendelkezésre. Áthidaló megoldásként a Tanács 2006 decemberében a SIS I+ rendszer élettartamának meghosszabbításáról döntött, ehhez csatlakozva lezajlott a schengeni bővítés. A nagy erőfeszítést és szoros munkatempót kívánó, sikeres projektet SIS One4ALL-nak keresztelték. Magyarországnak és a Schengen-zónához 2007. december 21-én csatlakozó tagállamoknak<sup>26</sup> ez

---

<sup>25</sup> Az Európai Parlament és a Tanács a SIS-II létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.); az Európai Parlament és a Tanács a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel felruházott tagállami szolgálatoknak a Schengeni Információs Rendszer második generációjához való hozzáféréséről szóló, 1986/2006/EK rendelete (2006. december 20.); a SIS-II létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló 2007/533/IB tanácsi határozat (2007. június 12.); a 2007/170/EK és 2007/171/EK bizottsági határozatok a SIS-II hálózati követelményeinek meghatározásáról (2007. március 16.); a 2008/189/EK tanácsi rendelet a SIS-II teszteléséről; a Bizottság 2008/333/EK határozata a SIRENE-kézikönyv és a Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS-II) további végrehajtási intézkedéseinek elfogadásáról (2008. március 4.); a Schengeni Információs Rendszerről (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS-II) történő átállásról szóló 2008/839/IB tanácsi határozat és 1104/2008/EK rendelet (migrációs határozat és rendelet) (2008. október 24.).

<sup>26</sup> Magyarországgal egy időben csatlakozott a schengeni övezethez Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Csehország, Málta, Észtország, Litvánia és Lettország.

jelentette a személyek szabad mozgásának szabadságát, így valójában az uniós csatlakozás utáni időszak mérföldköveként értékelhető.

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2010. októberi ülésén további haladékat adott azzal, hogy – a kudarcok és számos tagállam határozott kritikája ellenére – döntött a SIS–II fejlesztésének folytatásáról. A fejlesztés jelenleg még mindig műszaki szakértői szinten folyik, a rendszer üzembe állásának tervezett határideje 2013 első negyedéve.

*A vízümpolitika terén* a hágai program különösen nagy figyelmet szentelt a vízuminformációs rendszernek (VIS), ennek célja a közös vízümpolitika, illetve a tagállamok konzuli hatóságai közötti együttműködés erősítése, a vízumokra vonatkozó adatok cseréjének megkönnyítése. A VIS alkalmazásának jogalapja a 2004. június 8-i 2004/512/EK tanácsi határozat, továbbá a *Vízuminformációs rendszerről és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről* szóló 2008/767/EK rendelet. A vízuminformációs rendszerhez a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, és kivizsgálása érdekében betekintés céljából történő hozzáférést szabályozó 2008/633/IB határozatot 2008 folyamán fogadták el.

2010. április 5-én alkalmazandóvá vált a 2009-ben elfogadott egységes vízumkódex, ami lehetővé teszi, hogy teljes mértékben egységessé váljon az EU vízumokkal kapcsolatos jogának alkalmazása. A kódex egységes dokumentumba foglalja a vízumügyeket érintő határozatokat szabályozó összes jogi rendelkezést, növeli az átláthatóságot, jogbiztonságot teremt, és egyenlő elbírálást tesz lehetővé a vízumkérelmezők között, miközben harmonizálja a közös vízümpolitikát alkalmazó schengeni államok (húszonkét tag- és három társult állam) szabályait és gyakorlatát.

*A vízumreciprocitás terén* a Bizottság elsősorban az Amerikai Egyesült Államokba történő vízummentes utazás lehetőségének valamennyi tagállam állampolgárai számára való megteremtését hangsúlyozta, egyebekben a tagállamok bilaterális megállapodásaikban rendezték a vízummentes utazás lehetőségét. Bár az amerikai utas-nyilvántartási rendszer (ESTA) használatának elfogadásával Magyarország, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia és Szlovákia 2008. november 17-től bekerült a vízummentes országok körébe, továbbra is napirenden van az Egyesült Államok és az unió között a teljes vízumreciprocitás megteremtése.

2007 nyarán több *vízumkönnyítési megállapodás* született uniós szinten; a Nyugat-Balkán államaival (Szerbia, Montenegró, Macedónia, Albánia, Bosznia-Hercegovina) és Oroszországgal, Ukrajnával, továbbá Moldovával. A 2008. január 1-jén hatályba lépő megállapodások értelmében az egyes országok állampolgárai az Európai Unióba történő beutazásukhoz kedvezményesen, 35 euró ellenében jogosultak vízumra. Bizonyos kedvezményezetttek (nyugdíjasok, a hat év alatti gyermekek, de a testvérvárosi kapcsolatok ápolására utazók is) azonban díjmentesen kaphattak vízumot. A megállapodások tartalmazták a vízumeljárások egyszerűsítését, és lerövidültek az eljárási határidők is.

2009. december 19. óta három balkáni ország – Macedónia, Szerbia, Montenegró – állampolgárai új biometrikus útlevelel vízummentesen utazhatnak az Európai Unió tagállamaiba<sup>27</sup> azzal a megszorítással, hogy a vízummentesség nem vonatkozik a koszovói állampolgárok számára kiállított szerb útlevelekre. Az Európai Unió folytatta a nyugat-balkáni vízumliberalizációs programot, és a Bizottság 2010 májusában javaslatot tett a vízummentességből kimaradó másik két balkáni ország, Albánia és Bosznia-Hercegovina számára is a vízummentesség megadására. Ezek az országok jelentős erőfeszítéseket tettek a határellenőrzés szigorítása és az útlevelek biztonságosabbá tétele érdekében, valamint a szervezett bűnözés elleni harc és a korrupció ellen, így a Tanács 2010. októberi döntése értelmében megkapták a vízummentes beutazás és a három hónapnál rövidebb tartózkodás lehetőségét az unióban. A vízummentesség azonban csak azokra az albán és bosznia-hercegovinai állampolgárokra vonatkozik, akiknek van új, biometrikus adatokat tartalmazó útlevelük.

### *Migráció és menekültügy*

Az uniós bevándorlási és menekültügyi politikát két, egymással szorosan összefüggő folyamat befolyásolta. Egyrészt az 1999-es tamperei programban<sup>28</sup> meghirdetett célkitűzések továbbvitele és értékelése a hágai program

---

<sup>27</sup> A Tanács 1244/2009/EK rendelete (2009. november 30.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendelet módosításáról.

<sup>28</sup> 1999. október 15–16-án Finnországban került sor az Európai Tanács összehívására, ennek keretében elindult a tamperei program a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének

keretében, másrészt az ehhez szorosan kapcsolódó *Európai bevándorlási és menekültügyi paktum*.

A francia elnökség által előterjesztett Európai bevándorlási és menekültügyi paktumot az Európai Tanács 2008. október 15-én, tanácsi következtetések formájában fogadta el. A paktum összefoglalja és magas politikai szintre emeli a bevándorlás és a menekültügy terén folyó jogalkotási és stratégiai munka fő irányait, egyértelműen rögzítve a tagállami és közösségi hatásköröket a migrációs és menekültügyi politika területén, kijelölve a migrációs és menekültügyi politika további harmonizációjának irányait, határait. A paktum a poszthágai program migrációra és menekültügyre vonatkozó részének is alapot ad, így hosszú távon befolyásolhatja az Európai Unió bel- és igazságügyi politikájának irányvonalát. Kialakítása során figyelembe vették a Bizottság 2008. június 17-én közzétett, az európai migrációs és menekültügyi politikára vonatkozó két közleményét<sup>29</sup> is. A paktum érdeme, hogy összefogta és átláthatóbbá tette a már meglévő folyamatokat, valamint választ adott a harmadik országoknak az úgynevezett „visszatérési irányelvvvel” kapcsolatos negatív reakciójára is, bemutatva az Európai Unió bevándorlási politikájának különböző szegmenseit. Konkrét kötelezettséget a tagállamok részére a paktum annyiban jelent, hogy a közösségi, illetve nemzeti stratégiaalkotás, valamint például elnökségi prioritások meghatározása során megkerülhetetlen kiindulási alapot teremt. A legális migrációval kapcsolatos fejezet tartalmazza például a magasan képzett munkavállalók befogadásának megkönnyítését, az ezzel kapcsolatos uniós irányelvet a paktummal párhuzamosan fogadták el a tagállamok.

A paktum öt fő célkitűzést jelöl meg:

- 1) legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott főbb célok, igények és a befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása;

---

térségéről. A menekültügy terén egyetértés volt a tekintetben, hogy a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek valamennyi tagállam védelmére számíthatóknak, ennek jogi garanciáit összeurópai szinten kell meghatározni. Ezen kívül a tampei csúcspont rögzítette a származási országgal való együttműködésnek, az egységes európai menekültügyi rendszer létrehozásának, a harmadik ország állampolgáira vonatkozó fair eljárásnak és a migrációs folyamatok hatékony kezelésének követelményét.

<sup>29</sup> Commission Communication on a common immigration policy for Europe (2008)359.; Commission Communication on the Policy Plan on Asylum (2008)360.

- 2) küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegálisan tartózkodó külföldieknek a származási országukba vagy egy tranzitországba történő visszatérésének segítése révén;
- 3) a határellenőrzések hatékonyságának fokozása;
- 4) a menedéket nyújtó Európa létrehozása;
- 5) globális partnerség kialakítása a származási és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén.

### *Adatvédelem*

A hágai programban megfogalmazott stratégiai célkitűzés elsősorban a bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok közötti információcserére fókuszált.<sup>30</sup> Ennek alapján dolgozta ki a Bizottság *a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló kerethatározat tervezetét*<sup>31</sup>, amelynek 2008. novemberi elfogadása<sup>32</sup> jelentős lépésnek tekinthető a harmadik pilléres együttműködésben.

A kerethatározat kizárólag a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából az illetékes hatóságok által gyűjtött vagy feldolgozott adatokra alkalmazandó, hatálya a tagállamok között továbbított vagy hozzáférhetővé tett személyes adatok feldolgozására korlátozódik. A kerethatározatot elfogadásáig éles viták kísérték. Hiánypótló, hézagkitöltő szerepe vitathatatlan, azonban már napjainkban is tapasztalhatók újabb szabályozási igények a harmadik pilléres adatvédelem területén, tekintettel arra, hogy az elfogadott közösségi jogi aktus – a hosszan elhúzódó vita és a

---

<sup>30</sup> A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásért, COM(2005) 184. Brüsszel, 2005. október 5.; A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A hágai program végrehajtása: További teendők, COM(2006) 331 végleges, 2006. június 28.

<sup>31</sup> Javaslat, a Tanács kerethatározata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről, COM(2005) 475. Brüsszel, végleges: 2005. október 4.

<sup>32</sup> A Tanács 2008/977/IB kerethatározata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről (2008. november 27).

konszenzus érdekében feláldozott elemek okán – számos aktuális kérdésre nem ad választ.<sup>33</sup>

A vizsgált időszak áttekintésekor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az információs és telekommunikációs technológiák az elmúlt években igen nagy léptékben fejlődtek, ez a tendencia pedig az adatvédelem szempontjából is új feladatokat jelentett és jelent a jövőben is. A gyakorlatban azonban a tagállamok eltérő, egymással kommunikációra nem képes eszközöket (standardokat) használnak, amelyek esetenként gyengítik a hatékony együttműködés feltételeit. Ezzel összefüggésben a csatlakozásunk óta eltelt időszakban az adatvédelem területén elfogadott speciális szabályok közül kiemelkedő jelentőségű az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.), amely a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szól.

Az irányelv célja azoknak a tagállami rendelkezéseknek a harmonizálása, amelyek a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes általuk előállított vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségét szabályozzák, annak érdekében, hogy ezek az adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Az irányelv megalkotásának szükségességét az eltérő tagállami gyakorlatok és a bűnüldözési szervek változó, arányosnak tekinthető igényei igazolták.

Szükséges azt is kiemelni, hogy a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés, illetve a rendőri együttműködés egyes – elsősorban bűnüldözési célú információgyűjtést, -cserét és -kezelést érintő – aspektusai a közösségi szinten túlmenően, az Európai Unió harmadik államokkal való kapcsolatában is egyre nagyobb hangsúllyal jelentkeznek. Ez a tendencia jelentősen befolyásolja az európai adatvédelem jövőjét.

---

<sup>33</sup> A harmadik pilléres adatvédelmi kerethatározat hatálya csak a határon átnyúló adatcserére terjed ki, így a nemzeti adatkezelést nem befolyásolja. Az adekvát védelmi szint megállapítása kizárólag tagállami hatáskörbe tartozik, pedig szükséges lenne uniós szinten is felhatalmazás annak megállapítására, hogy a harmadik ország vagy annak konkrét adatkezelése a megfelelő védelmet nyújtja-e.

*Igazságügyi együttműködés polgári és büntetőügyekben*

Az igazságügyi együttműködés területén az európai igazságügyi térség kialakítása érdekében tett erőfeszítések produkálták a 2004 és 2009 közötti időszakban elért legfontosabb eredményeket. Annak az ideának a megvalósulásához azonban, hogy egy olyan közös európai igazságügyi térség jöjjön létre, amelyben mindenki számára ténylegesen garantált a joghoz jutás – tehát nem csupán a határozatok kölcsönös elismerése és végrehajtása alapján, hanem a bírósági határozatok meghozatala és végrehajtása révén –, még számos akadályt kell leküzdeni. Az igazságügyi együttműködésből most csak a büntetőjogi együttműködést vizsgáljuk.

Annak érdekében, hogy a *büntető igazságszolgáltatás* területén valóban érvényre juthasson a kölcsönös elismerés elve, illetve a hozzáférhetőség elve, alapvető fontosságú a tagállamok közötti kölcsönös bizalom kiépítése és erősítése. Annak ellenére, hogy ebből a szempontból igazán nagy horde-rejű előrelépés nem történt, a 2004-es együttműködési szinthez képest a területen jelentős fejlődés tapasztalható. Jóllehet, a pilléres rendszer megszűnése esetén sor kerül néhány uniós szervezeti gát lebontására, de még mindig megmaradnak a különböző tagállami implementációs megoldások miatti eltérésekből származó anomáliák, a kettős büntethetőséghez való ragaszkodás meghatározott esetekben – nyilván az eltérő bűncselekmény-definíciók okán –, a joghatósági ütközések, az alapjogok eltérő szintű védelméből származó nehézségek, és a lista ezzel a felsorolással sem taxatív.

Az Európai Unió a korábbiakban említett mérföldkövek hiányában is jelentős lépésekben halad előre a *kölcsönös elismerés* elvének megvalósításához vezető úton. Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat 2002-es elfogadása óta már annak gyakorlati alkalmazásáról is jelentős tapasztalatuk van a tagállamoknak. A kerethatározat alkalmazásával kapcsolatban a tagállamok egymás közötti társértékelése jelenleg zajlik, ennek nyomán fény derülhet az eltérő tagállami implementációkból fakadó kisebb hiányosságokra. Ezekről eltekintve azonban a bevezetett jogintézmény működik. A tagállamok vagyon-visszaszerzési hivatalai közötti, a bűncselekményből származó jövedelmek és a bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb tulajdon felkutatása és azonosítása terén való együttműködésről



szóló kerethatározat<sup>34</sup> alapján – a CARIN-hálózatra építve – 2008 végére létrejöttek vagy kijelölték az együttműködésben részt vevő hatóságokat. Az együttműködés kulcseleme a hatékony információcsere, illetve a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismerése. Az európai bizonyítás-felvételi parancsról szóló kerethatározat hosszan elhúzódó vita után hamarosan szintén az együttműködés egyik fontos elemét alkotó eszközzé nőheti ki magát. A kölcsönös elismerés elvének a vagyonekhozást elrendelő határozatokra és a pénzbüntetésre történő alkalmazásáról szóló kerethatározatok mellett az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevétele, az Európai Unióban a szabadságvesztés-büntetést vagy szabadságelvonással járó intézkedést kiszabó büntetőügyekben hozott ítéletek végrehajtása, valamint a felfüggesztett büntetések és az alternatív szankciók tárgyában történt határozott előrelépés. A kölcsönös elismerés szempontjából az előbbieken túlmenően meg kell említeni a távollétben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló kerethatározatot, illetve a közelmúltban elfogadott, az Európai Unió tagállamai között a tárgyalást megelőző eljárásokban hozott, igazságügyi felügyeletet elrendelő európai határozatról szóló tanácsi kerethatározatot. A kölcsönös elismeréshez szorosan kapcsolódik a bűnügyi nyilvántartásokból származó adatok cseréjére vonatkozó kerethatározat, hiszen információ nélkül nehezen képzelhető el hatékony bűnügyi együttműködés és a hozzáférhetőség elvének megvalósítása.

A hágai program stratégiai célkitűzései között megjelent, hogy az *Eurojustnak* központi szerepet kell játszania a büntetőügyekben folytatott európai igazságügyi együttműködésben, ki kell használni az általa nyújtott lehetőségeket, és fejleszteni, erősíteni kell az együttműködésben betöltött szerepét. A közelmúltban megtörtént a vonatkozó joganyag módosítása, az eredeti tervekben megfogalmazott ambíciószintet azonban nem sikerült tartani a tárgyalások folyamán, így a szervezet hatásköre, feladatköre jelentősen nem változott. A lisszaboni szerződésben azonban *expressis verbis* megjelenik az európai ügyészség gondolata. Az európai ügyészség

---

<sup>34</sup> A Tanács 2007/845/IB határozata (2007. december 6.) a tagállamok vagyonszerezési hivatalai közötti, a bűncselekményből származó jövedelmek és a bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb tulajdon felkutatása és azonosítása terén való együttműködésről.

korábban is éles vitákat váltott ki az unióban, a megvalósítás lehetősége számos kérdést vet fel. A 2008 végén elfogadott tanácsi határozat alapján<sup>35</sup> az Európai Igazságügyi Hálózat és az Eurojust konzultáción és kiegészítő jelleggel alapuló privilegizált kapcsolatot tart fenn egymással. Az Európai Igazságügyi Hálózat célja, hogy a kapcsolattartók és a nemzeti levelezők révén előmozdítsák a tagállamok igazságügyi hatóságai közötti együttműködést, lehetővé téve, hogy létrejöjjön a legmegfelelőbb közvetlen kapcsolat, amely a jogi és gyakorlati információk átadását, az igazságügyi együttműködés javítását segíti.

A büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén születő kezdeményezésekkel szemben a felsoroltakon túlmenően egyéb elvárások is megfogalmazódnak. Szükséges, hogy valóban könnyítsék meg és tegyék hatékonyabbá az együttműködést, ebbe a körbe a költséghatékonyság, illetve az eljárás valódi egyszerűsítésének követelménye is beletartozik. Problémát okoz azonban, hogy az eltérő tagállami érdekekből és büntető igazságszolgáltatási rendszerekből következően néhány esetben a létezőkhöz képest bonyolultabb és/vagy költségesebb együttműködési formákat hoznak létre. Ez jellemezte a tárgyalást megelőző eljárásokban hozott határozatokat érintő tervezettel kapcsolatos vitát.

### **A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa**

A 2004 és 2009 közötti ötéves időszakra szóló hágai programot felváltó úgynevezett stockholmi programot a 2009. december 10–11-i ülésén fogadta el az Európai Tanács, amely a 2010 és 2014 közötti időszakban a szabadság, biztonság és jog térségének továbbfejlesztését célozza. A stratégiai program elfogadása időben szinte egybeesett a reformszerződés vagy más néven lisszaboni szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével, amely a pilléres szerkezet eltörlésével és az új jogi rezsimmal megteremtette az egységes igazságügyi térség továbbfejlesztését szolgáló új stratégiai program hatékony végrehajtásának jogi alapját. A lisszaboni szerződés szabályai

---

<sup>35</sup> A Tanács 2008/976/IB határozata az Európai Igazságügyi Hálózatról (2008. december 16.)

ugyanis megkönnyítik a stockholmi programban vázolt célok elérését mind az uniós intézmények, mind a tagállamok számára. Ezek között megemlíthető, hogy a jogi aktusok kezdeményezésében és előkészítésében a Bizottság szerepe megerősödött, fenntartva mindeközben a tagállamok kezdeményezési jogát akképpen, hogy legalább hét tagállamból álló csoport jogalkotási kezdeményezéseket nyújthasson be. A jogalkotási folyamatot javítja a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása a legtöbb területen, ami elősegíti az Európai Parlament teljes körű részvételét. A nemzeti parlamentek nagyobb szerephez jutnak a jogalkotási folyamatban. Az Európai Bíróság hatáskörének kiterjesztése erősíti az átültetési hajlandóságot és az egységes értelmezést.

A program, amelynek fókuszában, a címéből is láthatóan, a „polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” áll, megpróbál egyfajta egyensúlyt teremteni a szabadság és biztonság<sup>36</sup> között, az európai polgárok szolgálatában álló szabadság, biztonság és jog térségének megvalósításával.<sup>37</sup>

A program hat területre osztja a legfontosabb célokat és feladatokat:

- A polgárok jogainak előmozdítása – A jogok Európája;
- A jog és jogérvényesülés Európája – Az egységes európai igazságügyi térségbe vetett bizalom erősítése;
- A védelmet nyújtó Európa – Az Európai Unió biztonságának erősítése;
- Határok integrált védelme;
- A felelősségvállalás, szolidaritás és partnerség Európája a migrációs és menekültügyi kérdésekben;

<sup>36</sup> A politikai prioritások között a program kiemeli, hogy: „A kihívást az alapvető jogok és szabadságok, valamint a személyes integritás tiszteletben tartásának biztosítása, és egyidejűleg a biztonság Európában való garantálása jelenti. Kiemelkedően fontos, hogy egyrészt a bűnüldözési intézkedések, másrészt a személyhez fűződő jogok, a jogállamiság védelmére, valamint a nemzetközi védelmi szabályok betartására irányuló intézkedések együttesen, ugyanabba az irányba vezessenek és egymást kölcsönösen erősítsék.”

<sup>37</sup> Feltehető az a kérdés, hogy megteremthető-e ez az egyensúly egy olyan helyzetben, amikor a tagállamok többségének büntetőpolitikája az úgynevezett „governing through crime” elven alapszik, amelyet törvénytörően visszatükröz az unió stratégiája. Lásd erről bővebben Baker, E.: *Governing through crime – the case of the European Union*. *European Journal of Criminology*, vol. 7, no. 3, May 2010, pp. 184–217.

- Az EU külkapcsolati dimenziói a bel- és igazságügyi együttműködés területén.

A továbbiakban területi korlátok miatt csak a program egyes elemeire térek ki.

#### *A polgárok jogainak előmozdítása – A jogok Európája*

Az európai polgársági státus valóságossá válásához a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek mindenekelőtt olyan egységes területté kell válnia, amelyben garantált az alapvető jogok és szabadságok védelme. Folytatódnia kell a schengeni térség bővítésének. Az ember és az emberi méltóság, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájában és az Emberi jogok védelméről és az alapvető szabadságokról szóló európai egyezményben rögzített egyéb jogok tiszteletben tartása alapvető érték. Például a nemzeti határokon túl is garantálni kell e jogok és szabadságok gyakorlását, így különösen a polgárok magánéletének védelmét – különösen a személyes adatok védelme révén. Figyelembe kell venni a kiszolgáltatott személyek különleges igényeit. Gondoskodni kell arról, hogy az uniós polgárok és más személyek az unióban – és adott esetben az unión kívül is – a legteljesebb mértékben érvényesíthessék a jogukat.

A lisszaboni szerződés nyújtotta jogalap lehetővé teszi, hogy az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartásának aktív előmozdítása érdekében az unió *csatlakozzon az Európai emberi jogi egyezményhez*.

Az alapvető jogok védelme magában foglalja a diszkrimináció, a rasszizmus, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet és a homofóbia elleni küzdelmet, a gyermekek és az egyébként kiszolgáltatott csoportok, különösen a bűncselekmények, terrorcselekmények, családi erőszak áldozatainak védelmét. A kiszolgáltatott csoportok között a program nevesíti a romákat érő diszkrimináció problémáját, illetve a romák társadalmi integrációja érdekében az összehangolt tagállami lépések szükségességét.<sup>38</sup>

A program kiegyensúlyozottság iránti igényét mutatja, hogy tovább folytatja a büntetőeljárás gyanúsítottjainak és vádlottjainak jogairól szóló

---

<sup>38</sup> A romaintegráció kérdése 2011 első félévében a magyar elnökség egyik kiemelt feladatává vált.

jogalkotási folyamatot, továbbá hangsúlyozza a polgárok jogainak védelmét az információs társadalom általi veszélyekkel szemben, különös tekintettel a számítógépes bűnözés elleni fellépés és a személyes adatok védelmének fontosságára.

Az uniós polgárság másik alapköve a személyek szabad áramlásához való jog teljes körű gyakorlása. E területen kiemelt feladat a vonatkozó uniós jogszabályok tényleges végrehajtása, különös tekintettel a belső határellenőrzésnek az unió jelentős részében való megszüntetéséhez vezető schengeni együttműködésre, amely fontos előrelépés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtésében. Az Európai Tanács emlékeztet *a schengeni térség további bővítése iránti elkötelezettségére*. Az Európai Tanács felszólítja a Tanácsot, az Európai Parlamentet és a Bizottságot, hogy a schengeni vívmányok alkalmazására vonatkozó valamennyi követelmény teljesülése esetén tegyen meg minden szükséges intézkedést a még fennmaradó azon tagállamok határára való határellenőrzés megszüntetése érdekében, amelyek kinyilvánították a schengeni térséghez való haladéktalan csatlakozás iránti készségüket.

*A jog és jogérvényesülés Európája – Az egységes európai igazságügyi térségbe vetett bizalom erősítése*

A jelenlegi széttöredezettség megszüntetése érdekében meg kell szilárdítani a jog érvényesülésén alapuló európai térséget. Elsőbbséget kell adni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést megkönnyítő mechanizmusoknak, hogy az egyének az egész unióban érvényesíthessék jogukat. Javítani kell továbbá a jogi szakemberek közötti képzést és együttműködést, valamint erőforrásokat kell felszabadítani annak érdekében, hogy megszűnjenek a jogi határozatok más tagállamokban való elismerésének akadályai.

Az említett célok megvalósulásának sarokköveként a program – a tamperei és a hágai programok egyenes folytatásként – a kölcsönös elismerés elvét, a szükséges minimumszabályok megállapítását (jogharmonizációt), valamint a kölcsönös bizalmon alapulóan az igazságszolgáltatási szervek és hatóságok közötti együttműködést jelöli meg. A büntetőjog területén a kölcsönös elismerés előmozdításának elősegítésére folytatni kell a bűncselekmények meghatározásával és a szankciókkal kapcsolatos jogközelítést.

A határokon átnyúló bűnözés elleni fellépés, az igazságszolgáltatás hatékonysága érdekében tovább kell folytatni a kölcsönös elismerés kiterjesztését az igazságügyi ítéletek és határozatok valamennyi típusára egy átfogó bizonyítás-felvételi rendszer kialakításával. A program kiemeli a bűncselekmények sértettjeinek és tanúinak védelmét erősítő európai védelmi intézkedésrendszer kidolgozását. Magyar, osztrák kezdeményezésként bekerült a programba a közúti biztonság növeléséhez szükséges jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések elindítása, illetve annak felülvizsgálata, hogy megfelelő-e a közúti szabálysértésekkel kapcsolatos bírságok és közigazgatási határozatok határokon átnyúló behajtása és végrehajtása.

A polgári igazságügyi együttműködés terén a program az úgynevezett exequator (a határozatok végrehajthatóvá nyilvánítása) eljárások eltörlésének folytatását, a kölcsönös elismerés elvének kiterjesztését az öröklésre, végrendeletekre, házassági vagyonjogra és a házasságok felbontásának vagyoni jogi következményeire irányozza elő. Folytatódik a kollíziós magánjogi szabályok uniós szintű harmonizációja és megfogalmazódik az az igény, hogy a polgári igazságügyi együttműködés területén – különösen az amszterdami szerződés hatálybalépésével felgyorsuló jogalkotási folyamat nyomán – megkezdjék az elfogadott jogi eszközök egységes szerkezetbe foglalását. Az európai magánjogi kódex létrehozásának gondolata a jogegységesítés és a jobb jogalkotás (jogi normák egyszerűsítésének) igényét is magába foglalja, és nagy előrelépést jelente a fragmentáció felszámolásában is.

A kölcsönös bizalom erősítése céljából a program a korábbiaknál jobban hangsúlyozza a bírák, igazságügyi alkalmazottak és ügyészek képzésének kérdését. Ugyancsak kiemeli az igazságügyi vezetők (bírák, vezető ügyészek, rendőri vezetők, a büntetés-végrehajtási szervezetek, vámszervek vezetői) közötti kapcsolatok (hálózatok) fejlesztését.

*A védelmet nyújtó Európa – Az Európai Unió biztonságának erősítése*

A határokon átnyúló fenyegetettségek elleni védekezés érdekében – az összehangolt nemzeti és regionális fellépések mellett, azokat erősítve – egy integrált, *belső biztonsági stratégia kialakítása* szükséges az unión belüli

biztonság további javítása, és ezáltal az uniós polgárok életének és biztonságának védelme, valamint a szervezett bűnözés, a terrorizmus és egyéb fenyegetések felderítése érdekében. A stratégiának a bűnüldözés, a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén folytatott együttműködés, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megerősítését kell céloznia Európa biztonságának növelése érdekében. A belbiztonsági stratégiának<sup>39</sup> egyebek között az egyértelmű uniós és tagállami feladatmegosztáson, az alapvető jogok és a jogállamiság tiszteletben tartásán, a horizontális és átfogó megközelítés elvén, az ügynökségek szoros együttműködésén és információcserén kell alapulnia. Ezenkívül az uniónak teljes mértékben alkalmaznia kell az úgynevezett szolidaritási klauzulát (EUMSz. 222. cikk), mind terrortámadások, mind pedig katasztrófák esetén.

A belbiztonsági stratégia kialakítása, végrehajtása és monitoringja az EUMSz. 71. cikk alapján létrehozott COSI kiemelt feladata. Ennek keretében szükséges egy úgynevezett szervezett bűnözés elleni stratégia elfogadása is.<sup>40</sup> A védelmet nyújtó Európa megvalósulásához szükség van az információáramlás kielégítő megteremtésére a hozzáférhetőség elvének megfelelően. Ehhez egy szilárd adatvédelmi rendszeren alapuló *információkezelési stratégiát* kell elfogadni. A bűnüldözés és a bűnmegelőzés érdekében is szükséges az információs technológiai eszközök mozgósítása, a meglévő eszközök alkalmazásának előmozdítása (Európai Bűnügyi Nyilvántartási Rendszer; ECRIS), vagy új eszközök létrehozása (Európai Rendőrségi Nyilvántartás; EPRIS).

## **A Bizottság cselekvési terve a stockholmi program végrehajtására**

A stockholmi program elfogadásakor az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2010 első félévében nyújtson be egy a Tanács által elfogadandó cselekvési tervet, amely konkrét intézkedésekre (beleértve az intézkedések

---

<sup>39</sup> A belbiztonsági stratégia kidolgozását a spanyol–belga–magyar trióelnökség az elsőrendű célok között fogalmazta meg, és a spanyol elnökség idején a bel- és igazságügyi miniszterek tanácsának 2010. február 23-i ülésén el is fogadták: „Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: az európai biztonsági modell fele.” JAI 90, 5842/2/10 Rev.2, Brüsszel, 2010. november 23.

<sup>40</sup> A magyar elnökség feladatául tűzte ki a stratégia elfogadását.

elfogadására és végrehajtására vonatkozó javaslatokat is) bontja le a stockholmi program céljait és prioritásait. A cselekvési tervnek javaslatot kell tartalmaznia az új jogalappal bíró eszközök átalakítására vonatkozó menetrendre is. A Bizottság 2010 áprilisában közleményt bocsátott ki a cselekvési tervről<sup>41</sup>, amelyről mind a Tanácsban<sup>42</sup>, mind az Európai Parlamentben<sup>43</sup> széles körű viták folytak, és amely az unió bel- és igazságügyi jogalkotásának menetrendjeként szolgál a 2010 és 2014 közötti időszakban.

A stockholmi program felülvizsgálata céljából az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2012 júniusáig nyújtson be egy a végrehajtásáról szóló félidős értékelést. A cselekvési terv kilenc oldalon és 59 oldalnyi táblázatban tartalmazza a 2010 és 2014 közötti időszak jogalkotási tervét, amelyből jelen tanulmány keretei között csak a spanyol–belga–magyar trióelnökség alatti időszakra tervezett kezdeményezéseket, illetve a magyar elnökség prioritásait vizsgáljuk meg.

### *A magyar elnökség szerepe a cselekvési terv végrehajtásában*

A spanyol–belga–magyar trióelnökség szerepe meghatározó a svéd elnökség idején elfogadott stockholmi program lendületes beindítása szempontjából. Ennek egyik meghatározó eleme a stockholmi program cselekvési tervének megvitatása és elfogadása, amely a spanyol elnökség időszakára esett. A 2010 első félévében zajló spanyol elnökség nehéz helyzetben volt,

---

<sup>41</sup> A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában. A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv, COM(2010) 171. Brüsszel, végleges. 2010. április 20.

<sup>42</sup> A Tanácsban a viták egy része eljárási jellegű volt, mert a lisszaboni szerződés által kialakított új jogalkotási szabályok – különösen a jogalkotás kezdeményezésére irányuló jogok tagállamok, illetve a Bizottság közötti jövőbeni de facto megoszlása – miatt mind a Tanács, mind a Bizottság precedensértékűnek tekintette a cselekvési tervet. A vita másik aspektusa tartalmi jellegű volt, nevezetesen, hogy több tagállam úgy értékelte a Bizottság közleményét, hogy számos területen túlterjeszkedik azon a stockholmi programon, amelynek a végrehajtását hivatott szolgálni. Vita volt továbbá arról is, hogy a cselekvési tervet a Tanács és a Bizottság közös dokumentumaként fogadják el végső formájában, vagy a Bizottság közleményeként.

<sup>43</sup> Lásd erről az EP 2010. szeptember 24-i, a stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv polgári jogi, kereskedelmi jogi, családjogi és nemzetközi magánjogi aspektusairól szóló jelentését. 2010/2080(INI)



mert munkája egybeesett a lisszaboni szerződéssel hatályba lépő új jogi rezsimmel a bel- és igazságügyi együttműködés terén, így a minősített többségen alapuló rendes jogalkotási eljárás bevezetésével és a belbiztonsági bizottság (COSI) felállításával. Ennek ellenére, illetve ezzel együtt a belügyi területen számos eredményt könyvelhettek el, amelyek között feltétlenül meg kell említeni a belbiztonsági stratégia elfogadását, valamint a Menekültügyi Támogatási Hivatal felállítását. Elfogadta továbbá a Tanács és az Európai Parlament az Európai emberi jogi egyezményhez való csatlakozási tárgyalások megkezdésére vonatkozó felhatalmazást, ami egy fontos eredmény a gyors csatlakozás céljának elérése érdekében.

A 2010. második félévi belga elnökség számos kérdésben fontos előrehaladást ért el, különösen az igazságügyi együttműködés területén. Sikertült megállapodást elérni a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló irányelv<sup>44</sup> tekintetében, a Tanács elfogadta a házasságok felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló rendeletet<sup>45</sup>, továbbá előrehaladást értek el az európai bizonyítás-felvételi parancsra irányuló tagállami kezdeményezés tekintetében. A belügyi együttműködés területén a fő célok között szerepelt a migrációs és menekültügyi jogalkotás továbbvitele, a nagymértékben divergáló tagállami érdekek miatt azonban sem a befogadási irányelv, sem az eljárási irányelv nem került elfogadáshoz közeli állapotba.

A magyar elnökségi célok igazodnak a stockholmi programhoz, illetve annak cselekvési tervéhez, valamint a trióelnökségi programhoz. A *belügyi együttműködés területén* kiemelt célkitűzésként fogalmazódott meg a szervezett bűnözés elleni stratégia elfogadtatása, Bulgária és Románia schengeni csatlakozása, a határokon átívelő bűnüldözési információcsere továbbfejlesztése, valamint a migráció és menekültügy területén a közös európai menekültügyi rendszer 2012-ig történő megvalósítását szolgáló irányelvtervezetek továbbvitele.

A magyar elnökségi célok között említeni kell még Horvátország csatlakozását és a Duna-stratégiát, amelyeknek – annak ellenére, hogy alapvetően

<sup>44</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010/64/EU irányelve, 2010. október 20.

<sup>45</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1259/2010/EU rendelete, 2010. december 20.

más szakpolitikához/szakpolitikákhoz kapcsolódnak közvetlenül – vannak bel- és igazságügyi együttműködést érintő aspektusai. Ilyen példának okáért a Duna-stratégia biztonsággal foglalkozó része, valamint a szervezett bűnözés elleni harc regionális aspektusai, amelyek kapcsolódnak a belügyi prioritásként kitűzött szervezett bűnözés elleni stratégiához is.

*A büntető igazságügyi együttműködés területén prioritás az úgynevezett közlekedésbiztonsági csomag, amely a külföldiek által elkövetett közlekedésbiztonsági szabálysértési ügyekben a tagállami információcserére és a pénzbírságok hatékonyabb végrehajtására kíván európai szintű megoldást elfogadtatni. Kiemelt cél az EU csatlakozása az Európai emberi jogi egyezményhez, valamint a terheltek tájékoztatáshoz való jogáról szóló jogszabálytervezet elfogadása.*

A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés területén a magyar elnökségi időszak meglehetősen „zsúfolt” lesz. Ekkor kezdődik meg a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Brüsszel I. rendelet felülvizsgálata, továbbá az öröklési ügyekben (hagyatéki eljárásokban, öröklési perekben) meghozott határozatok kölcsönös elismerését szolgáló öröklési jogi rendelet tárgyalása. Napirenden lesz még a házassági vagyoni jog további egységesítésének feladata is.

## Összegzés

Az uniós bel- és igazságügyi politika alakulásának jövőbeni irányairól a következő megállapítások tehetők.

A globális biztonsági környezet átalakulása, a nemzetközi terrorizmus tartós európai jelenléte és az általa okozott fenyegetés jelentősen felértékelte ezt a korábban inkább partikulárisnak tekintett politikát, olyannyira, hogy a bel- és igazságügyi (biztonsági) együttműködés a *külkapcsolatokban* is nagy súllyal jelenik meg.

A bel- és igazságügyi joganyag exponenciálisan nő, uniós szinten pedig a Bel- és Igazságügyi Tanács által képviselt *biztonsági központú megközelítés* az Európai Unió más ágazati politikáit (például szállítás, közlekedés) is jelentősen befolyásolja.

A bel- és igazságügyi együttműködés napjainkra az egyik legkomplexebb, egyre erősebben differenciálódó uniós szakterületté vált. Mindez az egymástól erőteljesen eltérő tagállami intézményrendszerekre, a határokon átnyúló próbatételek megjelenésére és erősödésére, az egymástól alapvetően különböző tagállami érdekekre és az eltérően percipiált biztonsági kockázatokra vezethető vissza. A tagállamok eltérő integrációs sebességének, változó együttműködési készségének függvényében a már jelenleg is tapasztalható differenciálódási folyamat felerősödése várható.

A bel- és igazságügyi területen való együttműködés – különösen a büntetőügyekben – feltétlenül igényli a tagállamok közötti magas szintű *kölcsönös bizalmat*, mert a tagállamok hatásai és szolgálatait, illetve a döntéshozók közötti kölcsönös bizalom a hatékony együttműködés alapja. A tagállami szuverenitás határait erősen feszegető flexibilis hozzáállásra van szükség az unió valamennyi tagjától annak érdekében, hogy e területen igazán jelentős előrelépés történjen az együttműködésben és a jogharmonizációban, illetve a hozzáférés és kölcsönös elismerés elvének erősítésében. Azt a szempontot sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a 2004-es csatlakozással 25, napjainkban pedig 27 tagállam között létrejövő konszenzusra, de legalábbis szoros összefogásra van szükség az egyes kezdeményezések kapcsán.

A közeljövőben a bel- és igazságügyi együttműködés egész területével és ezen belül az igazságügyi együttműködés fejlesztésével szemben támasztott elvárások között meghatározó szerepet tölt majd be a koherencia, a transzparencia igénye és a jobb jogi szabályozásnak való megfelelés. A jogszabályok egyszerűsítése (beleértve a jogi nyelvezet egyszerűsítését is) – a volt harmadik pilléres jogi aktusok (kerethatározatok) rekodifikációja – a következő öt éves periódus egyik nagy feladata, mert ez lehet az alapja az igazán egységes uniós jogrend létrejöttének, illetve a szabadság, biztonság és jog egységes térségének.

Ami a magyar elnökséget illeti, korai lenne még értékelést mondani. Azt azonban látni lehet, hogy a magyar elnökség alapvetően a stockholmi program és a hozzá kapcsolódó cselekvési terv időarányosan tervezett feladatait vállalta, ez ambiciózus félétvet ígér, és a spanyol, belga kezdeményezések befejezésével (elfogadásával) akár szép eredményeket is hozhat.

Bár a stockholmi program által előírányzott roma integrációs stratégia<sup>46</sup> megalkotása nem tartozik szorosan a bel- és igazságügyi miniszterek hatáskörébe, az e területen várhatóan a magyar elnökség alatt megalkotandó európai stratégia fontos lépés lehet mind a romaügy uniós szintre emelésében, mind pedig abban, hogy a magyar kormánypolitikát egyértelmű állásfoglalásra készítse az egyre erőteljesebbé váló rasszista és kirekesztő jelenségekkel szemben.

---

<sup>46</sup> Lásd stockholmi program, 2010. május 4.