



*Dux László koordinációs referens,
Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
EU Bővítési Önálló Osztály*

A Lisszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére¹

1.

A Maastrichti szerződés elfogadása óta az Európai Uniót ismertető különböző információs anyagok és tankönyvek az Unió felépítésének illusztrálására leggyakrabban az ókori görög templom pilléres, timpanonos szerkezetét használják. Ha a tagállami megerősítéseket követően 2009-ben valóban hatályba lép² a 2007. decemberében elfogadott reformszerződés³ akkor az EU pilléres szerkezetének megszűnte miatt, ezt az elterjedt szemléltető eszközt valami mással kell felváltani. A Lisszaboni szerződéssel bevezetett reformok közül tartalmilag és politikailag talán a legfontosabbak, de egyben a legvitatottabbak az Unió harmadik pillérét alkotó bel- és igazságügyi együttműködését érintő változtatások. Nem véletlen, hogy a reformszerződés tárgyalásai során az integráció mélyítésével szemben kritikusabb, nemzeti szuverenitásukat jobban féltő tagállamok ellenállása miatt többször éppen az igazságügyi együttműködés reformjával kapcsolatosan fenyegetett a tárgyalások kudarcba fulladása.⁴

A harmadik pillér közösségiesítése fontos lépés a jogbiztonság és az egységes jogalkalmazás megteremtése felé, hosszabb távon ugyanis a szabályozás érthetőbbé válhat

¹ A tanulmányban tett megállapítások és kifejtett vélemények a szerző magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetőek a Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának.

² Az ír népszavazás eredménye kétségesé teszi a szerződés eredeti forgatókönyv szerint történő hatályba lépését. A szerződés sorsáról korai lenne jóskásokba bocsájtkozni, de a jelen tanulmányban bemutatott változtatások közép-távon valamilyen formában feltehetően egy esetleges kudarc esetén is életbe lépnének.

³ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabonban, 2007. december 13.; A szerződés egységes szerkezetbe foglalt szövege elérhető a következő címen: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=hu&id=1296&mode=g&name=> (2008.04.23.)

⁴ Lásd például: BBC News: EU Leaders Grapple with reforms. 2007. június 17. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6224932.stm> (2008.04.23.)

nemcsak az állampolgárok, de a jogalkalmazók számára is és a döntéshozatal is felgyorsulhat ezen az egyre meghatározóbbá váló területen. Az Európai Parlament bevonása a döntéshozásba csökkenti az Unió demokratikus legitimitását hiányoló kritikák megalapozottságát, míg az Európa Bíróság joghatóságának kiterjesztése a bel- és igazságügyi együttműködés területére megnyugtató lehet azok számára, akik egyes intézkedések által veszélyeztetve látták az európai állampolgárok alapvető szabadságjogait. Ugyanakkor az opt-out-ok, vészfékek, rugalmassági mechanizmusok, átmeneti mentességek és megerősített együttműködések új rendszere felveti annak a veszélyét, hogy az igazságügyi együttműködés szabályozása tovább töredezik, és a létrejövő bonyolult rendszerben nehezzé válik a gyakorlati együttműködés. Jelen tanulmány célja, hogy a Lisszaboni szerződéssel bevezetett új megoldások és azok várható hatásainak rövid és vázlatos bemutatásával hozzájáruljon ennek a nagyon bonyolult és új, de a kontinens jogfejlődése szempontjából meghatározó terület új fejleményeinek megértéséhez.

2. A Lisszaboni szerződés módosításai

2.1. A pilléres szerkezet megszüntetése

A területet érintő legalapvetőbb változás az új szerződés hatályba lépésével az lesz, hogy megszűnik az Európai Unió három pillére, azaz egységesen, az úgynevezett „közösségi módszerrel” történik majd a döntéshozatal a bel- és igazságügyi együttműködés területén is. A döntéskézdeményezés hatásköre ezzel az Európai Bizottsághoz kerül,⁵ ami lehetővé teszi, hogy egységesebb koncepcióval kezdjenek hozzá egy-egy új terület közösségi szabályozásához, és kevésbé egy-egy tagállami részérdek határozza meg a napirendet. Az igazságügyi együttműködés kérdéseiben rendes jogalkotási eljárás keretében⁶, minősített többségi szavazással⁷ fog a döntéshozatalra sor kerülni. Ez egyrészt lehetővé teszi az erőteljesebb demokratikus kontrollt az Európai Parlament részéről, másrészt megszünteti az egyhangúság követelményét a Tanácsban. Egyúttal eltűnnek a jelenlegi harmadik pilléres jogszabályi formák, nevezetesen a kerethatározat, a közös álláspont és az egyezmények,

⁵ Eddigi szerepéről lásd: Emek M. Ucarer: From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5, No. 5, 2001. május 11.

⁶ Ez a korábbi egyttöntési eljárásnak felel meg.

⁷ Az új minősített többséghez a tagállamok 55%-nak támogató szavazata szükséges, úgy, hogy azok legalább az Unió lakosságának 65%-át képviseljék.

helyettük a más politikaterületekről ismert irányelvek, rendeletek és határozatok⁸ formájában fognak itt is megjelenni a döntések. Ez jóval átláthatóbbá teszi majd a jogalkalmazást, a jogszabályok sokféle megjelenési formája ugyanis ma sokszor nehezzé teszi gyakorlati alkalmazásukat. A pilléres szerkezet megszűnése egy régebbi folyamat betetőződése, a politikaterület megszületése óta folyamatosan egyre több részterület került át közösségi hatáskörbe.

2.2. A nemzeti parlamentek szerepének növelése

A tagállami parlamentek eddig meglévő, elsősorban az utólagos ellenőrzésben kimerülő ellenőrzési funkciója jelentősen kibővül az új szerződéssel. A 8C. cikk szerint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében részt vesznek az uniós politikák e területen való végrehajtását értékelő eljárásokban, és részt vesznek az Europol politikai ellenőrzésében, valamint az Eurojust tevékenységének értékelésében is. A Lisszaboni szerződés erősebb hatáskört állapít meg számukra, mint az Alkotmányos szerződés tervezete, azaz ebben az esetben messzebb ment a változtatásokban a reformszerződés mint az alkotmány.⁹ A nemzeti parlamentek szerepét tovább erősíti, hogy bevezetésre került egy új eljárás, melynek keretében a jogszabálytervezeteket a tagállami népképviselői szervek előzetesen megvizsgálhatják a szubszidiaritás és az arányosság elvének szempontjaiból. Ez azt teszi lehetővé, hogy ha a rendelkezésükre álló nyolchetes időszakban, nemzeti parlamentek egynegyede úgy dönt, hogy az igazságügyi együttműködést érintő jogszabálytervezet nem felel meg a szubszidiaritás vagy az arányosság elvének, akkor az előterjesztő azt visszavonhatja, módosíthatja vagy fenntarthatja, de utóbbi esetben meg kell indokolnia döntését. Ez a korábban ismeretlen eljárás, már a kezdeti szakaszban bekapcsolja a nemzeti parlamenteket a jogalkotásba, igaz csak negatív irányba befolyásolhatják annak menetét, azaz megakadályozhatja valamely jogszabály meghozatalát, de továbbra sem kezdeményezhetnek vagy módosíthatnak döntéseket.

A nemzeti parlamentek hatáskörének növelése a Lisszaboni Szerződés egyik általános célja is, ami jelentős változásokat okozhat az Uniós döntéshozatal menetében. A nemzeti parlamentek ugyanakkor eddig nem mutattak jelentősebb érdeklődést az EU-s kérdések iránt, ami főleg kapacitáshiányukkal magyarázható. Ahhoz, hogy az új hatáskörökkel megfelelően

⁸ Az Alkotmányos szerződéssel bevezetni tervezett új elnevezések így végül a politikai alkuk áldozataivá váltak.

⁹ Simone White: European Constitution: What is New in the Area of Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation. Federal Trust Constitutional Online Paper No. 07/04, 2004. április p. 5

élni is tudjanak a tagállamok népképviselői szervei, nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a megfelelő intézményi háttér kialakítására.

2.3. Az európai állampolgárok alapvető jogainak erőteljesebb védelme

Az Alapjogi Charta jogi helyzetének rendezésével és az Európai Unió csatlakozásával az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Európai Egyezményéhez egységesebbé és hatékonyabbá válik az európai állampolgárok alapvető jogainak védelme.¹⁰ Ez jelentős előrelépést jelent az igazságügyi együttműködés szempontjából, sok külső kritika ugyanis éppen a megfelelő jogi garanciák hiánya miatt érte ezt az EU politikát. Továbbra sem lesz teljesen egységes a rendszer, mivel az Egyesült Királyság és Lengyelország fenntartásokat tett, amellyel saját vonatkozásukban korlátozzák a Charta alkalmazhatóságát. Másrészt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozás feltétele, hogy azt ne csak az EU 27 de az Európa Tanács 47 tagállama is ratifikálja, továbbá az Európa Tanács egyezményeit is ki kell egészíteni ahhoz, hogy egy szupranacionális szervezet csatlakozhasson hozzá, azaz gyakorlati következményei csak később lesznek érzékelhetőek. A brit és lengyel fenntartások ellenére kedvező fejlemény az alapvető jogok védelmének erőteljesebb megjelenése, mivel ezzel az egyre inkább fragmentálódó együttműködési területeket legalább az állampolgárok jogvédelmének oldaláról egységes kontroll alá lehet helyezni.

2.4. Az Európai Bíróság joghatóságának kiterjesztése

A bírósági kontroll részleges hiánya ugyancsak nagyon jelentős hiányossága volt az igazságügyi együttműködés eddigi rendszerének. A sok kivétel és eltérés, továbbá az önkéntes alávetési nyilatkozat szükségessége eddig nem biztosíthatott megfelelő garanciákat a szabadságjogok védelmére és az egységes jogértelmezés biztosítására, ami szintén sok kritikának adott alapot. A Lisszaboni szerződés lehetőséget biztosít arra, hogy az Európai Bíróság értelmezze és felülvizsgálja a bel- és igazságügy területén meghozott jogszabályokat. Ez, a sok vitatott intézkedés, illetve az egész terület viszonylagos fiatalsága miatt előreláthatóan nagy számú eljárást fog eredményezni, főleg a kezdeti időszakban, ami

¹⁰ Lásd bővebben: Leonard F.M. Besselink: The EU and the European Convention of Human Rights after Lisbon: From 'Bosphorus' Sovereign Immunity to Full Scrutiny? University of Utrecht Faculty of Law, 2008. január 18.

lelassíthatja a döntéshozatalt. Az eddigi tapasztalatok azonban azt bizonyítják, hogy az Európai Bíróság által kialakított egységes jogértelmezés, illetve a Bíróság integráció-párti hozzáállása felgyorsította az együttműködést a különböző politika területeken, illetve javított a jogalkotás és jogalkalmazás minőségén.

2.5. Intézményi változások

A Lisszaboni szerződés lehetővé teszi a jövőben az Eurojust Európai Ügyészséggé történő átalakítását, erről a Tanács hozhat egyhangú döntést az Európai Parlament egyetértésével. Az Európai Ügyészség az Unió érdekeit sértő bűncselekmények ellen léphetne fel, úgy, hogy közvetlenül képviselhetné a vádat a tagállami bíróságokon. A szerződés lehetővé teszi az ügyészség hatáskörének további bővítését a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények ellen történő fellépésre. Amennyiben nem sikerülne a hatáskörbővítésről egyhangú döntést hozni a Tanácsban – amire elég nagy az esély – akkor legalább kilenc tagállam részvételével megerősített együttműködés keretében is lehetővé válik az Európai Ügyészség felállítása. További intézményi változást jelent egy állandó bizottság felállítása a Tanácson belül (Standing Committee on Internal Security – COSI), amelynek hatásköre és pontos szerepe továbbra is homályos.

3. Kivételek és derogációk

A bemutatott változtatásokban közös, hogy későbbi gyakorlati alkalmazásuk során ugyan még sok nyitva álló kérdésre választ kell találni, mégis az igazságügyi együttműködés jogi alapjainak egységesülését és az integráció mélyülését okozzák. A túlzott előrehaladástól ezen, a nemzeti szuverenitást alapvetően érintő területen azonban több tagállam is visszariadt és a tárgyalások során különböző bonyolult mechanizmusokat harcolt ki azért, hogy ne kelljen azokat teljes egészében átültetnie.

1. A reformszerződés 61.E cikke megismétli azt a korábbi kitételt, hogy a szerződés nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását, ami összhangban is áll a tagállamok szuverenitásának igényével. Ugyanakkor a 61.F cikk rögtön hozzá is teszi, hogy a tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a nemzeti biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező

szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék. Ezzel kifejezetten megnyitja a kaput a szerződés szövege a Prümi szerződéshez hasonló megerősített együttműködések előtt, ami ellentétes hatású a közösségi megközelítés erősítésére irányuló törekvéssel. Még tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a 61.G cikk az igazgatási (administrative) együttműködés felülvizsgálatát a Bizottság és a tagállamok közös hatáskörébe utalja. Ez a későbbiekben elhatárolási vitákat vethet fel.

2. A terület szabályozásának további szétdarabolódásához vezethet a vészfék intézménye, amelyet a büntetőügyi együttműködés területén vezet be a reformszerződés. Ez lehetőséget biztosít bármely tagállamnak arra, hogy ha úgy látja, hogy valamely irányelvtervezet igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozását érint, akkor az eljárás felfüggesztésével azt az Európai Tanács elé terjesztheti, amelynek négy hónap áll rendelkezésre egy egységes álláspont kialakítására. Ha ez nem sikerül, de van legalább kilenc olyan tagállam, amely szeretné a kooperációt folytatni, akkor megerősített együttműködés keretében elfogadhatják a jogszabálytervezetet. Ezzel e megoldással egyrészt minden tagállam lehetőséget kap arra, hogy számára érzékeny területeken megakadályozhassa a jogszabályalkotást, ugyanakkor azt is biztosítja, hogy egy tagállam ellenkezése ne akadályozhassa meg a jogszabályalkotást. Fontos továbbá, hogy a viszonylag rövid – négy hónapos – határidő miatt megszűnik az a lehetőség, hogy a döntéshozatali eljárás tudatos lassításával olyan tagállamok akadályozzák az együttműködés kiterjesztését, amelyeknek egyébként nem szándéka részt venni az adott terület közös szabályozásában. Ez a megoldás azt is lehetővé teszi, hogy az integráció mélyítése mellett elkötelezett tagállamok, adott esetben akár a Bizottsággal együttműködve, olyan javaslatokat tegyenek, amelynek konszenzusos elfogadása eleve kizárt, a négy hónap kivárása után azonban elhárul minden akadály egy megerősített együttműködés kialakítása előtt. Ez gyengítheti a kohéziót az igazságügyi együttműködés területén, és egyben csökkentheti a Bizottság – egyébként növelni szándékozott – kezdeményezési hatáskörét.

3. A több tagállamra kiterjedő családjogi kérdések szabályozásában ugyancsak speciális rendelkezéseket tartalmaz a szerződés. Mivel a családjogi kérdések közül sok egy-egy társadalom alapvető értékeit és meggyőződését érinti, itt is szükségesnek látszott a tagállami szuverenitás erőteljesebb védelme. Így a 65. cikk 3. bekezdése szerint az ilyen jellegű családjogi kérdésekre különleges jogalkotási eljárást kell alkalmazni, amelyben megmarad az egyhangúság követelménye. Később ugyan lehetőséget ad a szerződés arra,

hogy egyes kérdésekben áttérjenek a rendes jogalkotási eljárásra, ezt a döntést azonban bármely tagállami parlament előzetesen megvétőzhatja.

4. A büntetőjogi együttműködéshez hasonló megoldással teszi lehetővé a szerződés azt is, hogy a rendőrségi együttműködés területén se akadályozhassa meg egyes tagállamok ellenzése az együttműködés kiterjesztését. Amennyiben ugyanis a Tanács nem támogatja egyhangúlag a hatóságok operatív együttműködésére irányuló javaslatot, akkor legalább kilenc tagállam részvételével megerősített együttműködés keretében mégis meghozhatják a kívánt intézkedést. A kivétel kivételeként nem alkalmazható ez a különleges eljárás a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére.

5. A legjelentősebb kivétel az igazságügyi együttműködés szabályozásában, hogy az Egyesült Királyság és Írország korábban csak a migráció és a polgári jogi együttműködés területén meglévő opt-out lehetőségét kiterjesztették a rendőrségi és a büntetőjogi együttműködésre is. Ez az Alkotmányos szerződés tervezetében még nem szerepelt, abban a meglévő opt-outok fenntartása mellett, vészfékek bevezetésével próbáltak eleget tenni a brit nemzeti szuverenitás féltéséből és a common law rendszerek eltéréseiből fakadó igényeknek. Egyes korábbi negatív tapasztalatok miatt a reformszerződéshez csatolt jegyzőkönyvben arra az esetre is megoldást alkottak, ha egy olyan kérdésben akarják továbbfejleszteni a közös szabályozást, amelyben korábban nem élt az opt-out lehetőségével az adott tagállam, az új jogszabályok elfogadását azonban ellenzi. Ebben az esetben, ha a többi tagállam minősített többséggel úgy dönt, hogy a módosítás elmaradása az adott intézkedést működésképtelenné tenné, akkor a korábban elfogadott szabályok hatálya sem fog kiterjedni az Egyesült Királyságra vagy Írországra, és az emiatt felmerülő költségeket is nekik kell viselniük. Ez jelentősen megnehezíti az igazságügyi együttműködés továbbfejlesztésének esetleges szándékos lassítását. Meg kell végül említeni, hogy a rendes jogalkotási folyamat kiterjesztésével az Európai Parlamentben az ír és brit képviselők majd olyan területeken is befolyásolhatják a döntéshozatalt, amelyből országuk egyébként a kimaradást választotta.

6. Végül, különösen állampolgáraik számára, alapvető jelentőségű lehet az utolsó kivétel, amely Lengyelország és az Egyesült Királyság esetében korlátozza az Alapjogi Charta alkalmazhatóságát. Bár egyik országnak sem kifejezetten a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatosan voltak fenntartásai a Chartával, annak a gyakorlatban hosszabb távon mégis lehet majd ilyen hatása.

4. Összegzés

A pilléres szerkezet megszüntetésével a korábbi intézményi széttöredezetttség megszűnik. Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek hatáskörének kiszélesítése – illetve megteremtése – a bel- és igazságügyi együttműködés területén növeli az integráció demokratikus legitimitását és átláthatóságát. Az alapvető jogok védelmének megerősítése és az Európai Bíróság hatásköreinek bővítése egyszerre segíti elő a szabadságjogok fokozottabb védelmét és az egységes jogalkalmazást. Az Európai Bizottság kezdeményezési jogkörének a megteremtése elősegítheti, hogy az eddig, inkább krízisekre ad hoc jellegű válaszokat adó együttműködést, egy egységesebb koncepció alapján történő jogszabályalkotás váltsa fel. A sok kivétel, opt-out, megerősített együttműködési lehetőség és derogáció miatt azonban a terület szabályozásának fragmentációja nem csökken, ami sok nehézséget vethet fel a jogalkalmazók számára, megkérdőjelezve ezzel az egész együttműködés gyakorlati hasznát. Ha ugyanis általánossá válnak a megerősített együttműködések ezen a területen, és egyes, az EU keretein kívül kialakított kormányközi együttműködések is kialakulnak, akkor szinte lehetlenné válik átlátni azt, hogy mely tagállam, és milyen mértékben vesz részt az egyes intézkedésekben. Ez különösen operatív szinten okozhat problémákat, ahol sokszor nagyon rövid időn belül kell döntéseket hozni, vagy a legmegfelelőbb kooperációs formát kiválasztani.

Ahhoz, hogy ne ez a negatív forgatókönyv valósuljon meg és a pilléres szerkezet megszüntetése után¹¹ a növekvő széttöredezetttség ne a politika darabokra hullását okozza, egyszerre szükséges, hogy a tagállamok ne éljenek vissza a vészfékek alkalmazásával, illetve a megerősített együttműködések lehetőségeivel, és az, hogy az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Bíróság¹² kibővült hatásköreit hatékonyan használja fel annak érdekében, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének ténylegesen egységes térsége alakuljon ki.

¹¹ A szerződés hatályba lépést követően csak a közös kül- és biztonságpolitika és az eurózóna irányítása marad a közösségi módszer keretein kívül. Brendan Donnelly: Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification? EIPASCOPE 2008/1. p. 23.

¹² Sergio Carrera, Florian Geyer: The Reform Treaty & Justice and Home Affairs Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice. CEPS Policy brief No. 141. 2007. augusztus