



Császár Mátyás tudományos munkatárs,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Nemzetközi Magánjogi Tanszék

## A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után

### 1. Bevezetés

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés<sup>1</sup> jelentős változást hozott a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén. A Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Unió addigi három pilléres szerkezetét, az Unió III. pillérét képező „Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” beépült a korábbi I., közösségi pillérbe. Az kormány/államközi együttműködést felváltotta a szupranacionális együttműködés.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés az ún. megosztott hatáskörök köré tartozik, a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdésekben mind az Unió intézményei, mind a tagállamok szervei jogalkotási hatáskörrel bírnak és jogilag kötelező normákat alkothatnak. Ezzel a Lisszaboni Szerződés lezárta az Európai Unió büntető jogalkotási jogosítványaival kapcsolatos több évtizedes vitát és egyértelművé tette, hogy az Unió rendelkezik büntető jogalkotási jogosítvánnyal.<sup>2</sup>

A jelen tanulmány célja a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtti és utáni intézményi jogi aktusainak bemutatása. A tanulmány kísérletet tesz a Lisszaboni Szerződés előtti intézményi jogi aktusok bemutatása során az I. pilléres *irányelv* és a III. pilléres *kerethatározat* részletes összehasonlítására.

<sup>1</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá, HL C 306, 2009.12.17.

<sup>2</sup> Ligeti Katalin: A nemzetközi együttműködés Európában in: Kondorosi Ferenc/Ligeti Katalin (szerk), Az Európai Büntetőjog Kézikönyve, Magyar Közlöny Lap – és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 35 – 81., 52. o.

## 2. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt

### 2.1. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogáról általában

A III. pillér egy nemzetközi szerződéssel („Szerződés az Európai Unióról”, EU-Szerződés) szabályozott együttműködés volt a tagállamok között, melynek keretében a tagállamok felelőssége a közös fellépésben volt, ugyanakkor igénybe vehették ezen együttműködés keretében a közösségi szerveket és intézményrendszert. Ez különböztette meg a III. pillért a hagyományos kormányközi együttműködéstől és a szupranacionális módszer felé vitte. A közösségi jog és a III. pillér joga nem egyforma, más jellemzőkkel bírt a két jogterület a jogforrási rendszert, jogalkotási eljárást, joghatásokat és a kikényszerítési lehetőségeket illetően. Ebből fakadóan a közösségi jogban kifejlődött értelmezési dogmatika soha nem alkalmazható a maga teljességében automatikusan a III. pillér jogára vonatkozóan, de ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem lehetett meríteni a közösségi jogból, mint ahogy tette ezt az Európai Bíróság is.<sup>3</sup>

Az EU-Szerződés a közösségi célok megvalósítását nem korlátozhatta. A hatásköri elkülönülés alapján az EU-Szerződés 1. cikk (3) bekezdése, a 29. cikk és a 47. cikk együttes értelmezése alapján a közösségi jog elsődlegességet (prioritást) élvezett a pilléres, így a III. pilléres joggal szemben. A pillérek kollíziója esetére az Európai Bíróság a C-176/03 sz. környezetvédelmi kerethatározat ügyben<sup>4</sup> meghozott ítéletében jutott erre a következtetésre, egyúttal kimondva azt is, hogy a közösségi jogalkotó meghatározhatta büntetendő magatartások körét is.<sup>5</sup>

Az EU-Szerződés, mint nemzetközi szerződés a tagállamokat kötelezte, magánszemélyeket érintő jogosítványokat, illetve kötelezettségeket a szerződéses rendelkezésekből nem lehetett levezetni. Hasonló a helyzet – főszabály szerint- az intézményi jogi aktusokat illetően is, *közvetlen alkalmazhatóság* vagy *közvetlen hatály* a III. pillérben nem érvényesült.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Karsai Krisztina: VI. Cím A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések, in: Osztovits András (szerk), Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. kötet. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008, 1949. o.

<sup>4</sup> C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879

<sup>5</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1949. o.

<sup>6</sup> *Közvetlen alkalmazhatóság* azt jelenti, hogy az uniós norma kellően konkrét rendelkezést tartalmaz és nem kíván további tagállami kihirdető, átültető végrehajtó vagy bármilyen egyéb jogszabályt ahhoz, hogy belépjen a belső tagállami jogalkalmazásba és ott a jogalkalmazó konkrét ügyekben alkalmazza. A *közvetlen hatály*

Érvényesült viszont a tagállami jogban az „uniókonform” jogértelmezés, amely a belső átültető normák tipikusan kerethatározatnak megfelelő értelmezését jelenti, mely a nemzeti jogalkalmazó számára teremt kötelezettséget. Ebből fakadva, ha nem is közvetlenül, az EU-Szerződés ex VI. címe, illetve az annak alapján kibocsátott másodlagos intézményi joganyag egy része érintheti az egyént is, mivel elképzelhető, hogy az ügyében eljáró tagállami bíróságnak az alkalmazandó belső normát uniókonform módon kell értelmeznie vagy ennek elérésére előzetes döntéshozatalat kell kezdeményeznie.<sup>7</sup> Megjegyzendő, hogy a jogirodalom a tagállami jog uniós joggal összhangban való értelmezésének kötelezettségét a *közvetett hatály* élvének nevezi. M. Nyitrai Péter viszont tévesen a *közösségi hűség elvével* azonosítja.<sup>8</sup>

Valójában a közösségi hűség elve az EK-szerződés 10. cikkéből levezethetően a tagállamokat, illetve azok jogalkotói, végrehajtói és igazságszolgáltatói szervei köti, mind a pozitív cselekvési kötelezettség, mind pedig a negatív tartózkodási kötelezettség oldaláról. A tagállamok kötelezettsége ezen alapelvből következően, hogy megfelelően védelmezzék a közösségi jog tárgyát, és gondoskodjanak arról, hogy hatóságaik, állampolgáraik ne kövessenek el közösségi jogi jogsértést, illetve ennek előfordulása esetén megfelelő módon fellépjenek a jogsértővel szemben. A közösségi hűség elve – az Európai Bíróság értelmezése szerint – megengedi, hogy a tagállamok kötelezettségei teljesítésére megválasszák azokat az intézkedéseket, amelyeket a legmegfelelőbbnek tartanak.<sup>9</sup>

Az EU-Szerződés 47. cikke alapján a III. pillérben kibocsátott jogi aktusok nem sérthetik a közösségi hatásköröket. A III. pilléres jogi aktusok nem állhatnak tartalmi ellentétben sem az elsődleges, sem a másodlagos közösségi jogforrásokkal, illetve nem szabályozhatnak olyan területeket, amelyre a Közösségnek volt hatásköre, ezért a III. pilléres hatásköröket „*maradék hatásköröknek*” is lehetett nevezni.<sup>10</sup>

## 2.2. Intézményi jogi aktusok

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi és jogi aktusai nem egyértelműen kategorizálhatók úgy, mint a I. pilléres közösségi intézményi jogi

---

hagyományosan azt jelenti, hogy egy jogi rendelkezés, a konkrét tényállás függvényében, a jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet. A közvetlen alkalmazhatóságról és a közvetlen hatályról lásd részletesen Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG- ORAC, Budapest 2010, 344 - 348. o.

<sup>7</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1949. o.

<sup>8</sup> M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006, 109. o.

<sup>9</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1949-1950. o.

<sup>10</sup> Uo. 1953. o.

aktusok. A szakirodalom a közösségi intézményi jogi aktusoknak általában három csoportját különbözteti meg:

- nevesített tipikus aktusok,
- nevesített atipikus aktusok,
- nem nevesített aktusok.<sup>11</sup>

Karsai Krisztina a III. pillér jogi aktusait két csoportja osztja: EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdésében *nevesített aktusok* és *egyéb jogi aktusok*.<sup>12</sup>

Követve a Karsai Krisztina kategorizálását, a III. pilléres intézményi jogi aktusok inkább kettő, mint három nagy csoportja különböztethető meg:

- *Nevesített aktusok*, melyeket az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdése nevesít: közös álláspont, kerethatározat, határozat, egyezmény.
- *Nem nevesített, egyéb jogi aktusok*, melyeket az EU- Szerződés külön nem nevesít: akcióterv, Európai Tanács aktusai. Ezek nem rendelkeznek kötelező erővel.

### 2.2.1. Nevesített aktusok

EU-Szerződés 34. cikk

(1) *Az ebben a címben említett területeken a tagállamok cselekvésük összehangolása céljából a Tanácson belül tájékoztatják egymást, illetve tanácskoznak egymással. E célból közigazgatásuk megfelelő szervezeti egységei között együttműködést építenek ki.*

(2) *A Tanács az e címben megállapított megfelelő forma és eljárás alkalmazásával intézkedéseket tesz, és előmozdítja az együttműködést, hozzájárulva ezzel az Unió célkitűzéseinek megvalósításához.*

*Ebből a célból a Tanács bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére egyhangúlag eljárva:*

- a) *közös álláspontokat fogadhat el, amelyekben meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egyes kérdésekhez;*
- b) *kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő célokat illetően*

<sup>11</sup> Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest 2010, 225-226.o.; Gombos Katalin: Bírói jogvédelem az Európai Unióban. Complex Kiadó, Budapest 2009, 39-40.o.

<sup>12</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

*kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya;*

*c) határozatokat fogadhat el – a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését kivéve – bármely egyéb olyan célból, amely e cím célkitűzéseivel összhangban van. Ezek a határozatok kötelezőek és nem rendelkeznek közvetlen hatállyal; a Tanács minősített többséggel elfogadja az ezeknek a határozatoknak az Unió szintjén történő végrehajtásához szükséges intézkedéseket;*

*d) egyezményeket dolgozhat ki, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl. A tagállamok a Tanács által meghatározott határidőn belül megindítják az alkalmazandó eljárásokat.*

*Ha az egyezmények másképp nem rendelkeznek, amint azokat a tagállamoknak legalább a fele elfogadta, e tagállamokra nézve hatályba lépnek. Az egyezményeket végrehajtó intézkedéseket a Tanácson belül a Szerződő Felek kétharmados többséggel fogadják el.*

*(3) Ha a Tanács valamely határozatához minősített többség szükséges, tagjainak szavazatait az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikke (2) bekezdésének megfelelően kell súlyozni, és a határozat elfogadásához legalább a tagok kétharmada által leadott, legalább 232 igen szavazat szükséges. Ha a Tanács valamely határozatát minősített többséggel kell elfogadni, a Tanács tagjai annak megvizsgálását kérhetik, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének legalább 62%-át. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a kérdéses határozat nem kerül elfogadásra.*

*(4) Eljárási kérdésekben a Tanács tagjainak többségével határoz.*

A 34. cikk a tagállamok közös fellépésének elemeit bontotta ki, konkretizálva ezzel az együttműködést, illetőleg a „jogforrási” rendszert. Az Amszterdami Szerződés<sup>13</sup> módosításai nyomán *kerethatározat* váltotta fel az *együttes fellépést*. A tagállamok az (1) bekezdés szerint kötelesek voltak a közös fellépés érdekében együttműködni. A 34. cikk (2) bekezdése meghatározta azokat az intézkedéseket, amelyeken keresztül a közös fellépés elérhető. A Tanács a III. pillér keretében végzett jogalkotása során mindig a 34. cikk (2) bekezdést jelölte meg jogalapnak, a 30. és 31. cikkek csak esetlegesen és sokszor elnagyolva (bekezdés és

---

<sup>13</sup> HL C 340.,1997.11.10.,1.o.

alpont nélkül) jelennek meg a jogalap meghatározásánál, ezért ezeket formális jogalaprak kevésbé lehet tekinteni.<sup>14</sup>

Lényegében mindegyik megnevezett jogi aktus kötelező erejű, de a címzettek és a kötőerőt tekintve nem egyformák. Az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkező ezen jogi aktusok bírósági felülvizsgálatára.<sup>15</sup>

Az EU-Szerződés nem fektette le külön azt, hogy egy konkrét szabályozási tárgykor vonatkozásában melyik jogi aktust kell a Tanácsnak választania. Így különösen a jogközelítés tárgyában *kerethatározat* és *egyezmény* elfogadására is sor kerülhetett. A tagállami jog oldalról a legnagyobb különbség abban volt, hogy míg az *egyezmény* ratifikációja – a tagállamok egy részében – csakis a tagállami parlament döntésével történhetett, a *kerethatározat* elfogadásához erre nem volt szükség. A nemzeti parlament részvételi lehetősége és kötelezettsége ilyenkor az volt, hogy az elfogadott kerethatározati célok keretei között megalkossa a beillesztő jogszabályt. Nem kétséges, hogy a jogi eszköz megválasztása politikai döntés volt, amit azonban a hatékonyság és a szükségszerűség befolyásolhat.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 9. sz. nyilatkozat értelmében az itt említett jogi aktusokra és intézkedésekre vonatkozó kezdeményezéseket, illetve a Tanács által e rendelkezés alapján elfogadott jogi aktusokat közzé kellett tenni az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában.<sup>16</sup>

### 2.2.1.1. Közös álláspont (Common position)

Ez a jogi aktus harmadik államokkal kapcsolatos fellépés körében jött számításba, ugyanis az EU-Szerződés 37. cikkének értelmében a tagállamoknak nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon az elfogadott közös álláspontokat – ha van ilyen – kellett képviselniük. Bár azonos elnevezéssel, de különböző tartalommal a közösségi jog is ismert közös álláspontot, méghozzá az EK-Szerződés 251. cikk (2) bekezdésében, amely az együttdöntési eljárás egyik köztes eredményének számított. Ezen túlmenően pedig az EU-Szerződés 15. cikkében egy harmadik típusú közös álláspontot nevesített, amelyet a Tanács a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén bocsáthatott ki. A közös álláspont jogi kötőerejével kapcsolatosan korábban megoszlottak a vélemények, amelyeket az Amszterdami Szerződés

---

<sup>14</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

<sup>15</sup> EU-Szerződés 35. cikk

<sup>16</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

sem hozott teljesen közös nevezőre. Mivel az EU-Szerződés a kerethatározat és a határozat meghatározásánál annak jogi kötőerejét külön ki is emelte, *argumentum a contrario*, a közös álláspont a Szerződés szövegénél fogva nem lehetne kötelező erejű. Több érv is szól azonban amellet, hogy a közös álláspont, mint nemzetközi jogi eszköz köti a tagállamokat. Egyrészt a 37. cikk szerint a tagállamok kötelesek voltak az elfogadott közös álláspontot képviselni, másrészt a Hivatalos Közlöny L sorozatában tették közzé, harmadrészt az EU-Szerződés 35. cikk (7) bekezdése értelmében az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezett rá vonatkozóan a tagállamok között felmerült vita esetén. Közvetett módon alátámasztja ezt a *venire contra factum proprium* tilalmának elve is, azaz hogy a korábbi magatartással ellentétes magatartás tanúsítása tilalmazott. Így ha már egyszer valamely kérdésben a közös vélemény kibocsátásában mindegyik tagállam közreműködött, egészen annak kiiktatásáig ahhoz minden tagállamnak tartania kell magát, még akkor is, ha a közös álláspont címzettje tulajdonképpen maga az Unió, s nem a tagállamok.<sup>17</sup>

Példaként említhető a Tanács 1999. március 29-én kibocsátott közös álláspontja, amelyet az akkor még tervezett, szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményről fogadott el, vagy az 1999. május 27-én elfogadott közös álláspontot az időközben elfogadott számítógépes bűnözésről szóló egyezmény tervezetéről az Európa Tanácsban folytatott tárgyalásokról.

A közös álláspont kötelező jellege mindenképpen nemzetközi jogi jellegű, a tagállamok nemzeti jogára hatása nem volt.<sup>18</sup>

Fontos kiemelni, hogy a közös álláspont az egyént nem kötelezhette, illetőleg nem is lehetett számára hivatkozási alap (közvetlen hatály hiánya). A döntéshozatalt illetően az Európai Parlamentet nem kellett meghallgatni, illetve az Európai Bíróság előzetes döntéshozatalra, illetve a semmisségi eljárás lefolytatására nem volt jogosult az EU-Szerződés 35., 39. cikkei értelmében.

## 2.2.1.2. Kerethatározat (Framework decision)

### 2.2.1.2.1. Alapvető jellemzők

A kerethatározat jogközelítés célját szolgálta, a szabályozási tartalomról az EU-Szerződés 31. cikk (1) bekezdése e) pontja rendelkezett. A kerethatározatban foglalt cél megvalósítása a

<sup>17</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

<sup>18</sup> Jeney Petra in: Kende Tamás/Szűcs Tamás /Jeney Petra (szerk), Európai közjog és politika. Complex Kiadó, Budapest 2007. 838.o.

tagállam (és szervei) számára kötelező, de a jogi aktus nem közvetlenül hatályos. A magyar szóhasználat nem fejezi ki azt a teljességet, amit – az Európai Bíróság közösségi jogi ítélkezési gyakorlatára figyelemmel – egyes más hivatalos változatok tartalmaznak, ugyanis a 34. cikk eredeti célkitűzését tekintve mind a közvetlen alkalmazhatóságot, mind pedig a közvetlen hatályt kizárja. A magyar változat ezzel szemben a közvetlen hatály kifejezést használja, azaz látszólag megengedi a közvetlen alkalmazhatóságot. A közvetlen hatály ugyanis a közösségi jognak azon tulajdonsága, miszerint az egyén közvetlenül hivatkozhat rá a nemzeti bíróság vagy más jogalkalmazó szerv előtt, mivel közvetlenül érvényesíthető jogot, illetve kötelezettséget is teremt. Ehhez képest a közvetlen alkalmazhatóság a tagállami jogforrási beillesztés nélküli alkalmazást jelenti. A kerethatározatnál a b) pont második mondatában foglaltak miatt a közvetlen alkalmazhatóság hiánya is adott, azonban a pontatlan magyar szóhasználat következménye a határozatról szóló rendelkezésekkel való egybevetésben válik igazán kézzelfoghatóvá.<sup>19</sup>

A kerethatározatban megfogalmazott cél végrehajtási formájának és eszközének megválasztása, azaz a jogi keret kitöltése a tagállamok feladata. Ez ugyanakkor nem a nemzetközi jogi értelemben vett transzformációt (illetve ratifikációt) jelenti, hanem a belső jogrendszer meghatározott célnak történő megfeleltetését (beillesztés vagy implementáció), lényeges értékelési mozgástérrel. A tagállamok a szabadon, nemzeti jogrendszerükre figyelemmel eldönthették, milyen módon hajtják végre a kerethatározatban előírányzott célt. Ugyanakkor megemlíthető, hogy mivel az EU-Szerződés nem rendelkezett konkrét előírással a kerethatározati célkitűzés részletességét illetően, így az sem ritka, hogy a „célkitűzés” részletes anyagi vagy eljárási szabályozást tartalmaz, s bár ez jelentősen beszűkítette a tagállami mozgásteret, nem jogszerűtlen.<sup>20</sup>

#### 2.2.1.2.2. Összevetés a közösségi irányelvvvel

A kerethatározat legális definíciója több szempontból is visszatükrözi a I. pilléres, közösségi irányelv jellemzőit, így megállapítható, hogy a kerethatározat és az irányelv egymással rokon jogi eszközök. Nagy Ferenc és Karsai Krisztina a kerethatározatot az irányelv „alteregójának”

---

<sup>19</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1997. o.

<sup>20</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1997. o.



nevezi.<sup>21</sup> A hasonlóságot a pillérek közötti összemérhetőség a transzparencia szándéka indokolja. A kerethatározat a strukturálisan az irányelv mintáját követi, azonban joghatásaiban és végrehajtása ellenőrzésében jóval lemarad mögötte.<sup>22</sup>

A kerethatározat és az irányelv hasonló jellemzői:

*a./ Legális definíció*

A kerethatározat alapító szerződési „törvényi megfogalmazását” (EU- Szerződés 34. cikk (2) bekezdés b) pont) fentebb idéztük.

Az EK-Szerződés 249. cikke szerint „*az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja*”.

*b./ Jogharmonizációs cél*

Az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a kerethatározat a III. pilléres tárgykörökön belül a tagállamok jogi és közigazgatási előírásainak közelítését szolgálja. Az EK-Szerződés 94. cikke szerint a Tanács irányelvet bocsáthat ki a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak közelítésére a belső piac megteremtésével és működésével kapcsolatosan.

Mindkét jogi aktus célja tehát a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak – elsősorban törvényeinek és rendeleteinek – közelítése. az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet. Megjegyzést érdemel, hogy Jeney Petra különbségként értékeli, hogy a kerethatározat az EU-Szerződés szövege szerint a jogközelítést szolgálta, míg az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet.<sup>23</sup>

*c./ Kötelező erő*

Mind a kerethatározat, mind az irányelv kötelező erővel bír a címzett tagállamok számára.

*d./ Címzetti kör*

Mind a kerethatározatnak, mind az irányelvnek címzettjei kizárólag tagállamok lehetnek és a tagállamot kötelezik a bennük foglalt cél elérésére.

<sup>21</sup> Nagy Ferenc-Karsai Krisztina: A kerethatározat. Büntetőjogi Kodifikáció. HVG-ORAC, 2003. I.- II. szám, 3. o.

<sup>22</sup> Nagy-Karsai: i.m. 5.o.

<sup>23</sup> Kende/Szűcs /Jeney/Jeney 2007, i.m. 838. o.

*e./ Implementálás*

Mindkét jogi eszköz esetében per definitionem szükséges a tagállami implementálás, azaz a belső jogba történő átültetés. Azonban mindkét jogi eszköz esetében a tagállam szabadon döntheti el az átültetés formáját és eszközét. A tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen módszert és eszközt (jogi, közigazgatási) alkalmaznak az implementálás során.

*f./ Határidő a jogi aktus szerinti kötelezettség teljesítésére*

Mind a kerethatározat, mind az irányelv esetében a kibocsátó intézmény határidőt írhat elő a tagállam számára a jogi eszközben foglalt kötelezettség, azaz a belső jogba történt átültetés teljesítésére.

*g./ Közvetett hatály*

Mindkét jogi eszköz bizonyos esetekben közvetett hatállyal bírhat. Ez irányelv esetében a nemzeti jognak az irányelv-konform értelmezését, míg kerethatározat esetében a nemzeti jognak a kerethatározat-konform értelmezését jelenti.

Az irányelvek esetében a közvetett hatály elvét az Európai Bíróság az irányelvek horizontális közvetlen hatálya hiányának pótlására szolgáló egyik eszközként dolgozta ki. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanis az átültetést kívánó, de át nem ültetett, vagy a nem megfelelően átültetett irányelvek közvetlen hatállyal csak állami szervekkel szemben rendelkezhetnek tehát vertikális, azaz állam- egyén közötti viszonyban.<sup>24</sup> Az irányelveknek horizontális közvetlen hatályát az Európai Bíróság mindezidáig nem fogadta el, azaz magánfelek egymás közötti viszonyában az irányelvi rendelkezés közvetlen hatállyal nem bír. Ez bizonyos esetekben hátrányos lehet magánfelek számára. Ennek enyhítésére az Európai Bíróság joggyakorlatából több megoldási eszköz bontakozott ki, melynek egyike a közvetett hatály elve, azaz a tagállami belső jognak az irányelv szövege és szelleme szerinti értelmezésének kötelezettsége.<sup>25</sup>

A közösségű jogértelmezés kötelezettsége az I. pillérből átgyűrűzött a III. pillérbe is, s ott a belső jog kerethatározat-konform értelmezésében nyert kifejezést. A kerethatározat kötelező jellege, amelyet az EU-Szerződés az EK-Szerződés 249. cikk (3) bekezdésével egyező szöveggel fektet le, a nemzeti hatóságok és különösen a bíróságok számára a nemzeti jog megfelelő értelmezésének kötelezettségét vonja maga után. Ezt nem rontja le az a tény sem, hogy az Európai Bíróság III. pilléres kompetenciái szűkebbek voltak, mint a közösségi

---

<sup>24</sup> Blutman: i.m. 327. o.

<sup>25</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió Joga. KJK-KERSZÖV, Budapest 2002, 218.o.

jogban. Az Európai Bíróság konkrétan – a korábbi tudományos álláspontokat megerősítve – a C-105/03. sz. Pupino-ügyben<sup>26</sup> hozott ítéletében fejtette ki ezt a kötelezettséget. Az Európai Bíróság olasz felterjesztésre előzetes döntéshozatali eljárást folytatott le, amelynek alapügye egy olasz óvónő, Maria Pupino ellen folytatott büntetőeljárás volt, akit azzal gyanúsítottak, hogy a felügyeletére bízott öt éven aluli gyermeket bántalmazta. Az ügyben az alkalmazott olasz büntetőeljárás szabályok és a Tanácsnak a sértett jogállásáról szóló kerethatározata (2001/220/IB) közötti esetleges ellentét miatt került sor az előzetes döntés kérésére. Az Európai Bíróság álláspontja szerint nehéz lenne az Unió feladatainak hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul. Kimondta azonban azt is, hogy a nemzeti bíróság azon kötelezettségének, miszerint nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor a kerethatározat tartalmát kell figyelembe vennie, megvannak a maga korlátai: a jog általános elvei, így különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma. Korlátja a jogértelmezésnek az is, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban rögzített eredményre vezessen: az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául. Ez az elv azonban megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a teljes nemzeti jogot figyelembe véve mérlegelje, alkalmazható-e a nemzeti jog úgy, hogy ne vezessen a kerethatározatban előírttól ellentétes eredményre. A konkrét ügyben a nemzeti bíróságnak kellett eldöntenie, hogy a nemzeti jogszabályoknak lehet-e uniókonform értelmezést adni.<sup>27</sup>

#### *h./ Bírósági kontroll*

Mindkét jogi eszköz esetében érvényesült az Európai Bíróság ellenőrző szerepe, azonban nem teljesen azonos módon.

Az irányelvek esetében az Európai Bíróság hatáskörébe tartozott

- ún. semmisségi perben valamely irányelv jogszerűségének felülvizsgálata (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Számvevőszék, az Európai Központi

<sup>26</sup> C-105/03 Maria Pupino elleni büntetőeljárás ügyében [2005] EBHT I-5285

<sup>27</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1998. o.

- Bank nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EK-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt (EK-Szerződés 230. cikk),
- az irányelv érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása (EK-Szerződés 234. cikk).
  - Az kerethatározatokat illetően az Európai Bíróság hatásköre kiterjedt
  - a kerethatározat érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására [EU-Szerződés 35. cikk (1)],
  - ún. semmisségi perben valamely kerethatározat jogszerűségének felülvizsgálatára (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam vagy a Bizottság nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt [EU-Szerződés 35. cikk (6) ],
  - a tagállamok közötti olyan vita eldöntésére, amelyet a kerethatározat értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozott, amennyiben azt a Tanács, valamely tagja általi beterjesztést követő hat hónapon belül nem tudta eldönteni [EU-Szerződés 35. cikk (7)].<sup>28</sup>

A kerethatározatok esetében az EU-Szerződés 35. cikkének (1) bekezdése tehát az Európai Bíróság hatáskörébe adta a kerethatározatok érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntések meghozatalát. Az EU-Szerződés 35. cikk (2) és (3) bekezdése alapján azonban az Európai Bíróság ezen előzetes döntéshozatali hatásköre alávétéses hatáskört jelentett. Az Európai Bíróság csak adott tagállam előzetes nyilatkozata alapján nyer felhatalmazást a hatáskör gyakorlására. Az alávétés nem egyszeri, ha a tagállam elismerte a hatáskört, nem kellett minden egyes konkrét esetben ismét nyilatkoznia. A tagállami alávétési nyilatkozat nem vonható vissza. Az EU-Szerződés 35. cikkében meghatározott előzetes döntéshozatali eljárás csak a tárgyát tekintve különbözött az EK- Szerződés 230. cikke szerinti eljárástól, külön eljárási szabályok nem voltak.

Nem teljesen egyértelmű, hogy a Bíróság hatáskörébe csak az egyezményt érintő végrehajtó intézkedések kerültek-e, vagy minden III. pilléres jogi aktust végrehajtó intézkedés is az Európai Bíróság kontrollja alá került. A 35. cikk (1) bekezdésének magyar fordításából –

---

<sup>28</sup> Nagy-Karsai: i.m. 6-7. o.

hasonló a némethez – arra lehet következtetni, hogy a végrehajtó intézkedések csak az egyezmények vonatkozásában estek a Bíróság hatáskörébe. Ezzel szemben a spanyol és az angol változatokból az következik, hogy a kerethatározatok és a határozatok végrehajtó intézkedései is az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali hatáskörébe tartoztak.<sup>29</sup>

Az Európai Bíróságnak a kerethatározat érvényessége kérdésében hozott döntése erga omnes hatállyal bír, az értelmezés kérdésében hozott döntés hatálya kérdésében irányadó az Európai Bíróságnak a közösségi jogi aktusok értelmezése kérdésében kialakult joggyakorlata.

Általában véve a tagállami bíróságok számára – szemben az EK- Szerződés 234. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal – nem volt előzetes döntéshozatalra vonatkozó előterjesztési kötelezettség, a tagállami bíróság számára az EU-Szerződés 35. cikke szerint lehetőség volt az Európai Bírósághoz való fordulás.

Ami a semmisségi eljárást illeti, még kevesebb volt az eltérés a közösségi jogi semmisségi eljárás és a III. pilléres semmisségi eljárás között. Az EU-Szerződés 35. cikk (6) bekezdése alapján ez az eljárás feltétlen hatáskörön alapult a III. pillérben is, nem volt szükség alávetési nyilatkozatra. Az EU-Szerződés 35. cikk (6) bekezdésében szabályozott eljárás az EK- Szerződés 230. cikke szerinti semmisségi eljárás III. pilléres párja volt. A két eljárás között különbség csak a kereset benyújtására jogosultak körében, illetőleg a vizsgálendő jogforrás tekintetében volt. Az Európai Bíróság hatásköre valamely kerethatározat, határozat jogszerűségének felülvizsgálatára terjedt ki, hatáskör hiánya, lényegi eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Kereset indítási joga a tagállamoknak és a Bizottságnak volt.<sup>30</sup> Kerethatározatok esetében az Európai Parlament nem rendelkezett kereset indítási joggal. Ha a Tanács megsértette az Európai Parlament EU-Szerződés 39. cikke szerinti részvételi jogát, az un. Csernobil - ügyben<sup>31</sup> hozott ítélet szerint meg lehetett alapozni az Európai Parlament jogát sui generis semmisségi eljárás indítására.

Amennyiben az Európai Bíróság megállapította a kerethatározat jogszerűtlenségét, megsemmisítette azt, ami a kerethatározat törlését jelentette az uniós jogból. Még az előzetes döntéshozatali eljárás során történő érvénytelenség megállapításánál formailag nem történt meg az érintett kerethatározat törlése a jogrendből. Bár az EU-Szerződés erre kifejezett hivatkozást nem tartalmaz, az Európai Bíróságnak a C-176/03 sz. környezetvédelmi

<sup>29</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 2002-2003. o.

<sup>30</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 2005. o.

<sup>31</sup> C-70/88 Európai Parlament v. Európai Unió Tanácsa [1990] EBHT I-02041

kerethatározat ügyben hozott ítélete és az ügy tárgyát képező kerethatározat megsemmisítése választ adott a kérdésre.<sup>32</sup>

A kerethatározat és az irányelv eltérő jellemzői:

*a./ Strukturális hely*

Az irányelv a I. közösségi pillérnek az EK-Szerződés 249. cikkében szabályozott jogi aktusa, míg a kerethatározat a III., büntető ügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés EU-Szerződés 34. cikkében szabályozott jogi aktusa.

*b./ Tárgykörök*

Az irányelv tárgyi hatálya alá olyan szabályozási tárgykörök tartoznak, amelyekre vonatkozóan a jogalkotási hatáskört a tagállamok az EK-Szerződésben átadták a közösségi intézmények számára. Az irányelvek tehát az EK-Szerződés által meghatározott tárgyköröket szabályozhatják.

A kerethatározatok szabályozási tárgyát képező tárgyköröket az EU-Szerződés 29. cikke és 31. cikke határozta meg. Az EU-Szerződés 29. cikke szerint ide tartozik: rasszizmus, idegen gyűlölet, szervezett bűnözés, terrorizmus, ember kereskedelem, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, tiltott kábítószer – és fegyver kereskedelem, korrupció és csalás. A 29. cikk szerinti tárgykörök felsorolása azonban csak példálózó jellegű, további bűncselekmények kapcsán is születtek kerethatározatok: a Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról, 2002/946/IB kerethatározat a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről.

Az EU-Szerződés 31. cikke szerinti tárgykörök: kiadatás, a tagállamokban alkalmazandó szabályok olyan mértékű összeegyeztethetőségének biztosítása, amely az együttműködés javításához szükséges, a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése; a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a tiltott kábítószer–kereskedelem területén szabályozási minimumok meghatározása a bűncselekmények tényállási elemeire és büntetési tételeire vonatkozóan.

---

<sup>32</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 266. o.

*c./ Döntéshozatali- jogalkotási eljárás*

Az irányelvek esetében alapvetően a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárási érvényesült minősített többségi szavazási renddel, illetve kivételesen ún. konzultációs eljárás minősített többségi szavazással vagy egyhangú szavazással.<sup>33</sup>

Kerethatározatok esetében pedig kizárólag konzultációs eljárás érvényesült, de ez eltért a közösségi pilléres konzultációs eljárástól. Az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdése alapján bármely tagállam vagy Bizottság kezdeményezésére a Tanács egyhangúlag határozott. A Bizottságnak tehát nem volt kizárólagos javaslattételi joga, mivel a tagállamok is kezdeményezhették kerethatározat megalkotását. A gyakorlat azt mutatja, hogy a Bizottság gyakrabban élt a kezdeményezés jogával, mint a tagállamok.<sup>34</sup> Az Európai Parlamentnek konzultációs szerepe volt az EU-Szerződés 39. cikke alapján. Ez azonban nem olyan mértékű, mint az I. pillérben, mivel a Parlament a Tanács által meghatározott határidőn belül, mely nem lehet hosszabb 3 hónapnál, köteles volt kibocsátania a véleményét. Ha a Parlament elmulasztotta a megadott határidőt, a Tanács szabadon dönthetett, és elegendő, ha a döntéséről a Parlamentet értesítette. A Tanács mindig egyhangú határozatot hozott. A Tanácson belül számos munkacsoport tárgyalta a tervezetet, mielőtt a végleges szöveg elkészült.<sup>35</sup>

*d./ Közvetlen hatály*

Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az irányelv valamely rendelkezése bizonyos feltételek teljesülése esetén vertikális közvetlen hatállyal bírhat. Ezen feltételek a következők:

- a rendelkezés kellően világos és pontos,
- a rendelkezés feltétel nélküli,
- az irányelv átültetésére adott határidő lejárt.<sup>36</sup>

Az Európai Bíróság ugyanakkor mindezekig az irányelvek közvetlen hatályának elismerését dogmatikai alapon kizárta (Marshall/Foster/Dori-doktrina).<sup>37</sup>

A kerethatározat esetében az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdés b) pont alapján a közvetlen hatály kizárt. Még abban az esetben is, ha a tagállam a kérdéses jogharmonizációs kötelezettségének nem tett eleget. Így csak a kerethatározat rendelkezései alapján üldözendő

<sup>33</sup> Horváth Zoltán - Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után. HVG - ORAC, Budapest, 2008, 260. o.

<sup>34</sup> Kondorosi/Ligeti/Ligeti, 2008, i.m. 45. o.

<sup>35</sup> Uo. 46. o.

<sup>36</sup> C-41/74 van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337, C-148/78 Tullio Ratti [1979] EBHT 1629.

<sup>37</sup> C-152/84 Marshall v Southampton and South - West Hampshire Area Health Authority [1986] EBHT 0723; C-188/89 Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313; C-91/92 Faccini Dori v Recreb srl [1994] EBHT I-3325; Blutman: i.m. 328 - 330. o.

cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, még hozzá az uniós jog megsértését jelenti. A közvetlen hatály tilalmából az is következik, ha a kerethatározat valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a belső jog alapján büntetőeljárás alá vont személy nem hivatkozhatna, hiába tekinthető ez is uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Ugyanakkor a kerethatározatokban megjelenő uniós büntető politikára kevésbé a dekriminalizációs igény, sokkal inkább az jellemző, hogy az uniós jogalkotó megítélése szerinti bűncselekmények esetében a tagállami védelmet szorosabbra vonja és a jogközelítés eszközével ezt homogénebbé teszi.<sup>38</sup>

#### *e./ Bizottság eljárása*

Az irányelv esetében a megfelelő átültetési határidő eredménytelen elteltével a Bizottság meghatározott feltételek mellett eljárást indíthat az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére (EK-Szerződés 226-233. cikk). Ezáltal közvetve ki lehet kényszeríteni a tagállamoktól az irányelvben meghatározott kötelezettség teljesítését. A kerethatározat esetében azonban ilyen hatáskörrel nem rendelkezik sem a Bizottság, sem az Európai Bíróság. Szankció nélkül maradt a kerethatározatban foglalt kötelezettségek megsértése, amely korlátozza a kerethatározat hatékonyságát.<sup>39</sup>

#### *f./ Tagállam kártérítési felelőssége magánféllel szemben*

Az irányelveknek nincs horizontális közvetlen hatálya. Ez bizonyos esetekben sérelmes lehet magánfelek számára. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányából eredő jogsérelmek orvoslásának az Európai Bíróság által kidolgozott egy másik eszköze a közvetett hatály elve mellett a tagállamok kártérítési felelőssége magánféllel szemben.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában három alapfeltételt dolgozott ki a közösségi jog megsértéséből eredő állami kártérítési felelősség fennállására vonatkozóan:

- a megsértett norma biztosítson jogot a magánfélnek és a norma alapján a jog tartalma azonosítható legyen,
- a jogsértés és a kár bekövetkezte között okozati összefüggés álljon fenn,
- a jogsértés kellően súlyos legyen.

---

<sup>38</sup> Nagy- Karsai: i.m. 4.-5. o.

<sup>39</sup> Nagy- Karsai: i.m. 5. o.



A C-46/93 és C-48/93 Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1996] EBHT I-1029 sz. ügy 21. pontjában az Európai Bíróság rámutatott arra, amikor egy magánszemély, akit sérelmesen érint egy irányelv átültetésének hiánya és aki ezen irányelv rendelkezéseire – mivel azok nem kellően pontosak és feltétlenek - nem hivatkozhat közvetlenül a nemzeti bíróság előtt, kártérítés iránti keresetet indíthat a kötelezettségét megszegő állam felelősségének megállapítása iránt az EK-Szerződés 189. cikk (3) bekezdésének megsértése miatt. Ilyen körülmények között a kártérítés célja, hogy az irányelv kedvezményezettjei számára megszüntesse az irányelv tagállam általi átültetésének hiányából eredő káros következményeket. Irányelv esetében tehát, ha a tagállam nem teljesíti az irányelv szerinti jogharmonizációs kötelezettségét, nem csak a Bizottság indíthat eljárást a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére, hanem magánfél is kártérítési keresetet indíthat az uniós jogharmonizációs kötelezettségét megszegő tagállam felelősségének megállapítása iránt.

Mivel a kerethatározat nem rendelkezik közvetlen hatállyal, kerethatározat nem megfelelő tagállami átültetése, azaz a kerethatározatban foglalt kötelezettség tagállam általi nem teljesítése miatt magánfeleket nem illet meg kártérítési igény a mulasztó tagállammal szemben. Ez a körülmény is tovább erősíti, hogy nincs igazi szankciója a kerethatározatban foglalt tagállami kötelezettségek megsértésének.

### 2.2.1.3. Határozat (Decision)

E jogi aktus bármely, a jogközelítéstől eltérő célra irányulhat, s nem csupán célkitűzésében, hanem tartalmában is kötelező, de nem rendelkezik közvetlen hatállyal. A kerethatározatnál kifejtett fordítási pontatlanság itt is megjelenik. Címzettje lehet valamely tagállam végrehajtó szerve, ilyenkor a belső alkalmazásához beillesztés volt szükséges, másfelől lehetett a közös fellépés konkrét eszköze, amikor az együttműködés egyéb – jogharmonizációt nem kívánó – formáira vonatkozik. Így például az Eurojust létrehozatala is határozattal, s nem kerethatározattal történt, mivel a tagállamok nem a meglévő jogszabályi környezet különbözőségeinek leépítésére törekedtek, hanem a jogszabályok megfelelőbb és jobb alkalmazására.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1998. o

A jogi jellemzőkből levezethető az uniós jognak megfelelő értelmezés kötelezettsége a határozat vonatkozásában is, amennyiben címzettje a tagállam (illetve végrehajtó szerve).

A végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket minősített többséggel kellett elfogadni. Ez a végrehajtás az uniós szintű további intézkedések megtételét jelentette, s nem vonatkozhatott a tagállami végrehajtásra, így például előfordulhatott ajánlás vagy vélemény kibocsátása ilyen célra, esetleg fogalmak tisztázása érdekében. Ebben a formában járt el a Tanács, amikor az Eurojust működési szabályzatát elfogadta, igaz, egyhangú döntéssel. Ezen végrehajtási intézkedések kapcsán a Szerződés szövege nem szólt sem a közvetlen alkalmazhatóság, sem a közvetlen hatály kérdéséről, s bár ezeket kifejezetten ki nem zárta, nem tulajdoníthatunk olyan hatást a végrehajtási intézkedéseknek, amelyek az egyén jogait közvetlenül érinthetik. Ilyen tartalmat legfeljebb azon jogforrásokban lehetett szabályozni, amelyek végrehajtására az adott intézkedést elfogadták.<sup>41</sup>

Példaként említhető a Tanács 2005. november 21-én kelt 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről vagy a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

#### **2.2.1.4. Egyezmény (Convention)**

A EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdés d) pont nemzetközi egyezmények megalkotását tette lehetővé, amelyeket a Tanács a tagállamoknak elfogadásra ajánlott. A tagállamokat – ratifikáció előtt – arra kötelezte az EU-Szerződés és az együttműködési kötelezettség, hogy a belső jogukban szükséges ratifikációs eljárást megindítsák, de az egyezmény ratifikálásának kötelezettsége nem vezethető le az EU-Szerződésből. Sajátossága az uniós egyezményeknek – eltérően a hagyományos nemzetközi egyezményektől -, hogy a Tanácsi aktusa helyettesítette az egyezmény aláírását, ezáltal gyorsabbá tette az elfogadást. További jellemzője, hogy a Tanács határidőt szabhatott a ratifikációs eljárás megindítására, valamint hogy az egyezmények – eltérő rendelkezés hiányában – már a tagállamok felének ratifikációja után hatályba léptek a ratifikáló államok vonatkozásában. Ezek az egyezmények az uniós *acquis* részévé váltak, így a továbbiakban a tagállamok nem köthetnek ezekkel ellentétes egyéb

---

<sup>41</sup> Uo. 1999. o

megállapodásokat. Ebből következően az egyezményeket is uniókonform módon kell értelmezni.<sup>42</sup>

A végrehajtási intézkedéseket kétharmados többséggel kellett elfogadni, de csak azon tagállamokat lehetett beszámítani, amelyek már ratifikálták az egyezményt. Bár az EU-Szerződés kifejezetten nem szabályozta, el lehet fogadni, hogy a végrehajtási intézkedések nem tekinthetők az egyezmény részeinek, ezért azokra az esetleges tagállami ratifikációs eljárásnak nem kellett vonatkoznia. Ha valamelyik tagállam később, egy olyan időpontban ratifikálja az egyezményt, amikor a többi tagállam már végrehajtási intézkedéseket is elfogadott, kérdés lehet, hogy ez utóbbiak vonatkoznak-e a később ratifikáló államokra. Bár ezzel kapcsolatosan megoszlanak a vélemények, a végrehajtási intézkedések többségi döntéshozatali lehetőségének, illetőleg az EU-Szerződés 43. cikke (1) bekezdésének g) pontja figyelembevételével (azaz a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések értelemszerű alkalmazásával) Karsai Krisztina szerint az következik, hogy a később ratifikáló tagállamoknak a végrehajtási rendelkezéseket is követniük kell.<sup>43</sup>

Az uniós egyezményeknek csak tagállamok lehetnek a tagjai, a harmadik államokkal kötött nemzetközi egyezmények az EU-Szerződés 24., 38. cikkei alapján jöttek létre a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén.

Mivel az uniós egyezmények néhány sajátosságtól eltekintve a hagyományos nemzetközi szerződések jogi sorsát osztják, ezért bizonyos esetekben még a közvetlen hatályuk is elképzelhető. Így, amennyiben valamely szabályozási tárgykör vonatkozásában ütközés lenne kerethatározat és egyezmény között, ez utóbbinak elsőbbséget kell biztosítani.<sup>44</sup>

Az Európai Parlamentet a Tanács tájékoztatta az egyezmény elkészítéséről és a tagállamoknak történt elfogadásra ajánlásról.

III. pilléres egyezményre példa az 1997. május 26-án jóváhagyott, az Európai Közösségek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény vagy az 1995. július 26-án elfogadott, a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló egyezmény.

---

<sup>42</sup> Uo. 1999. o

<sup>43</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 1999. o

<sup>44</sup> Uo. 1999. o

### 2.2.1.5. Együttes fellépés (Joint action)

Az Amszterdami Szerződésig terjedő időszakban kibocsátott együttes fellépések – függetlenül e jogi eszköz megszüntetésétől – hatályban maradtak és a joganyag részét képezik. Az együttes fellépés kötelező jogi ereje kezdettől fogva vitatott volt, amire az alapító szerződések szövege sem adott egyértelmű választ. Az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kivehető, hogy lényegében kötelező jelleget tulajdonít az együttes fellépésnek. A C-170/96. sz. ügyben<sup>45</sup> az Európai Bíróság ugyanis megengedte az EK-Szerződés korábbi 173. cikke (később 230. cikk) szerinti semmisségi eljárás lefolytatását a Tanács 1996. március 4-i, a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokat tartalmazó 1996/197/IB együttes fellépésével kapcsolatban, ami azért lényeges, mert a semmisségi eljárást nem kötelező erejű aktusokra nem lehet lefolytatni a kialakult ítélkezési gyakorlat és a jogértelmezés szerint.<sup>46</sup>

Ezen jogi eszközre példa a Tanács 1996. július 15-i, a rasszizmus és az idegen gyűlölet leküzdésére irányuló fellépésről szóló 1996/443/IB együttes fellépése vagy az 1998. december 21-én elfogadott, a bünszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról szóló 1998/733/IB együttes fellépés.

## 2.2.2. Nem nevesített aktusok

### 2.2.2.1. Akcióterv

Bár az EU-Szerződés külön nem említette, de a Bizottság kezdeményezési tevékenységéhez kapcsolódott az akcióterv, amely a Bizottság feladatorientált megoldási javaslatainak ütemezését tartalmazta, s ezért lényegében a jogalkotás- kezdeményezés terveit is összefoglalta.<sup>47</sup>

### 2.2.2.2. Európai Tanács aktusai

Nem voltak külön nevesítve – szemben a Közös Kül- és Biztonságpolitika aktusaival, mint általános iránymutatás, közös stratégia (EU-Szerződés 13. cikk) – az Európai Tanács aktusai, amelyet az EU-Szerződés 4. cikkében megfogalmazott feladatai ellátása során bocsátott ki, s

<sup>45</sup> C-170/96 Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-02763

<sup>46</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 1999 2000. o

<sup>47</sup> Uo. 2000. o

amelyek a III. pillér történetében és fejlődési irányában is alapvető szerepet játszanak (például Tampere I., Tampere II.).<sup>48</sup>

### 2.2.3. Az intézményi aktusok jogalkotási eljárása

Az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdése meghatározta a kezdeményezés jogát. A Bizottság az Amszterdami Szerződéssel önálló kezdeményezési jogot kapott a tagállamok mellett (eltérően a közösségi jogtól, itt nem rendelkezett a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliummal). Az Amszterdami Szerződés előtt csak a tagállamok tehetek javaslatot III. pilléres jogi eszköz megalkotására. Az EU-Szerződésben nem volt tisztázott, hogy amennyiben valamelyik jogosult élt a kezdeményezési jogával, a többiek gyakorolhatták-e ezt követően a jogukat. Elfogadható ugyanakkor, hogy ilyen esetben a meglévő kezdeményezés alapján a többi jogosult legfeljebb csak ahhoz csatlakozhatott, illetőleg az EU-Szerződés 36. cikke szerinti koordinációs bizottságban voltak kötelesek a Bizottság közreműködésével közös megoldást találni. Gyakran előfordult, hogy tagállamok eleve közösen kezdeményezték valamely jogi aktus, tipikusan kerethatározat kibocsátását, de elvileg az sem volt kizárt, hogy a Bizottság és valamely tagállam terjesszen elő közös kezdeményezést. A Tanács egyhangú döntést hozott, amennyiben azonban a minősített többség elegendő volt, ennek számítását a (3) bekezdés tartalmazta. A kétharmados többség számításánál ezzel szemben pusztán a tagállamok számát kellett alapul venni. Jelentőséggel bír, hogy az EU-Szerződés 41. cikk (1) bekezdése értelmében alkalmazni kellett az EK-Szerződés egyes, felsorolt eljárási szabályait a III. pilléres jogalkotás során is. Az EK-Szerződés 205. cikkének (3) bekezdése is alkalmazandó volt a Tanács szavazása során, ami azt jelentette, hogy a jelenlevő vagy képviselt tagok tartózkodása nem volt akadálya a Tanács egyhangúságot igénylő jogi aktusa elfogadásának (rugalmas egyhangúság).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 2000. o

<sup>49</sup> Uo. 2000. o

### 3. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés a Lisszaboni Szerződés után

#### 3.1. A Lisszaboni Szerződés főbb módosításai a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

##### 3.1.1. Strukturális hely

A Lisszaboni Szerződés felszámolja az Európai Unió hárompilléres szerkezetét. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés is szupranacionális hatáskörbe kerül. Az EU-Szerződés III. pillérre vonatkozó rendelkezései átkerültek az Európai Unió működéséről szóló Szerződésbe (továbbiakban EUM-Szerződés), a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozása körébe. A szabadságon, biztonságon és a jogérvényesülésén alapuló térségről az EUM-Szerződés 3. részének V. címe (67-89. cikkek) és az EUM-Szerződés 276. cikke rendelkezik. Ezen politikára vonatkozó rendelkezések 5 fejezetből állnak:

- általános rendelkezések,
- határok ellenőrzésével, a menekült ügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák,
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben,
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,
- rendőrségi együttműködés.

##### 3.1.2. Döntéshozatal - jogalkotás

Mivel a Lisszaboni Szerződés szerint a döntéshozatali eljárás határozza meg a jogi aktus típusát, érdemes tisztázni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a döntéshozatali-jogalkotási eljárásban bekövetkezett változásokat.

###### 3.1.2.1. Javaslattétel – kezdeményezés

A Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is jogalkotási kezdeményezési jogot kapott.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> EUM-Szerződés 76. cikk

### 3.1.2.2. Rendes jogalkotási eljárás

A pillér rendszer felszámolásával megszűnik a fokozatosan kiüresített III. pillér és általános főszabállyá válik a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása. Az EUM-Szerződés következetesen szétválasztja a jogalkotási és az operatív feladatokat a szabadságon, biztonságon és a jogérvényesülésén alapuló térség megvalósítása során.

A jogalkotás terén az Unió általában rendes jogalkotási eljárás keretében fogadhat el intézkedéseket. A rendes jogalkotási eljárás alkalmazása a nemzeti vétó feladását és az Európai Parlament szerepének erősödését jelenti.<sup>51</sup>

Az EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdése és 83. cikk (3) bekezdése két úgynevezett vészfék záradékot tartalmaz. Bármely tagállam, ha úgy ítéli meg, hogy az adott jogi aktus tervezete érintené a belső büntetőügyi igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait, kérheti, hogy függesszék fel a döntéshozatalt, és a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Az Európai Tanács alapszabály szerint egyhangúlag hozhat csak döntést, ebben az esetben a felfüggesztést követő négy hónapon belül. Amennyiben az Európai Tanácsnak sikerül konszenzusra jutnia, akkor visszaküldi a tervezetet a Tanácsnak, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Egyet nem értés esetén új integrációs megoldást jelent, hogy kilenc tagállam kezdeményezheti ún. megerősített együttműködés indítását, amelyet ez esetben automatikusan meg lehet kezdeni. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés keretében tehát burkoltan megmarad a nemzeti vétó, hiszen le lehet állítani a rendes jogalkotási eljárás keretében zajló minősített többségi szavazásra épülő folyamatot. Ugyanakkor a vétót emelő tagállamok nem tudják megakadályozni, hogy azok a tagállamok, akik a kérdésben döntést akarnak hozni, ezt magukra nézve megtehessék.<sup>52</sup>

### 3.1.2.3. Különleges jogalkotási eljárás

Az általános főszabályt képező rendes jogalkotási eljárás alóli kivételeket a különleges jogalkotási eljárás esetei képezik.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben a Lisszaboni Szerződés az alábbi esetekben ír elő különleges jogalkotási eljárást:

---

<sup>51</sup> Horváth- Ódor: i.m. 272. o.

<sup>52</sup> Uo. 272. o.

a./ A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.

b./ A 83. cikk (1) bekezdése határozza meg taxatíve azokat a bűncselekményi területeket, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács különleges jogalkotási eljárásban elfogadott határozatban bővítheti ezen bűncselekményi területeket. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

c./ A 83. cikk (2) bekezdése értelmében, ha valamilyen harmonizációs intézkedés hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ezen irányelvek elfogadása kapcsán érvényesülhet a korábbiakban említett, nemzeti vétót burkoltan magában foglaló vészfék záradék.

d./ A 86. cikk (1) bekezdése alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. Ennek során a Tanács az Európai Parlament egyetértést követően, egyhangúlag határoz. Itt is bekerült egyfajta vészfék záradék. Ha ugyanis nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács



elé. Egyet nem értés esetén a kilenc tagállam kezdeményezheti ún. megerősített együttműködés megindítását, melyet ez esetben is automatikusan meg lehet kezdeni.<sup>53</sup>

A különleges jogalkotási eljárás esetei a rendőrségi együttműködésben:

a./ A tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a Tanács különleges jogalkotási eljárásban intézkedéseket állapíthat meg. Ilyenkor a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz. Itt is találkozhatunk a korábban már megismert vészfék záradékkal. Ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. A Tanácsban folytatott eljárás felfüggesztésre kerül. Az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül konszenzus esetén a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanácshoz. Ha nincs konszenzus, legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kezdeményezhet, amelyet automatikusan meg lehet kezdeni. (EUM-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés).

b) A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében határozhatja meg azokat a feltételeket és korlátozásokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz ezek meghatározásáról (EUM-Szerződés 89. cikk).

#### 3.1.2.4. Nemzeti parlamentek szerepe

A nemzeti parlamenteknek gondoskodniuk kell arról, hogy a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előterjesztett jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és arányosság elvével és részt kell venniük az Eurojust és az Europol tevékenységének ellenőrzésében.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdés

<sup>54</sup> EUM-Szerződés 70. cikk, 71. cikk, 85. cikk

### 3.1.3. Egyszerűsített szerződésmódosítás, nemzetközi egyezmények

A Lisszaboni Szerződés lehetőséget teremt az alapító szerződések módosítására ún. egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásban. Ezeknek az a lényege, hogy az Európai Tanács, az alapító szerződésekben meghatározott esetekben, egyhangú határozattal módosíthat bizonyos alapító szerződéses rendelkezéseket.<sup>55</sup> Ilyen egyszerűsített szerződésmódosítási záradék jelenik meg az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdésében is. Az Európai Tanács annak érdekében, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjessze a több tagállamra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményre, az EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdését és – a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények tetteseit és részeseit illetően – a (2) bekezdését módosíthatja. A határozat meghozatala során az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

A Lisszaboni Szerződés záróokmányához csatolt nyilatkozat megerősíti, hogy a tagállamok a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés területein köthetnek külön megállapodásokat harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.<sup>56</sup>

### 3.1.4. Bírósági kontroll

Az EUM-Szerződés kiterjeszti az Európai Bíróság joghatóságát a korábbi III. pilléres kérdésekre is az alábbi kivétellel: egy tagállam rendőrségi vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata (EUM-Szerződés 276. cikk). A Bíróság korlátozottabb hatásköre fennmarad a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő 5 évig azon III. pilléres intézkedések, jogi aktusok esetében, amelyeket a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt fogadtak el.

Az EUM-Szerződés 258. cikke alapján a Bizottság, 259. cikke alapján valamely tagállam, 271. cikk a.) pontja alapján az Európai Beruházási Bank, 271. cikk d.) pontja alapján az Európai Központi Bank felléphetnek a tagállamok, illetve a tagállam központi

---

<sup>55</sup> Blutman: i.m. 41. o.

<sup>56</sup> Horváth-Ódor: i.m. 266. o.

bankja ellen abból a célból, hogy kikényszerítsék az uniós jogból folyó valamely kötelezettségeik betartását (*kötelezettségzegés megállapítása iránti per*). Ilyen per indulhat a jövőben egy tagállammal szemben adott esetben valamely irányelv határidőre nem vagy nem megfelelő átültetéséért.

Az EUM-Szerződés 267. cikk (ex EGK-Szerződés 177. cikk, később EK-Szerződés 234. cikk) alapján a tagállami bíróságok az előttük indult ügyben, ha az uniós jog alkalmazása számukra nehézséget okoz, felfüggeszthetik eljárásukat és előzetes döntés meghozatala végett az Európai Bírósághoz fordulhatnak az uniós norma értelmezése, illetve másodlagos uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálata érdekében (*előzetes döntéshozatali eljárás*). Ez már feltétlen hatáskört jelent, megszűnt a korábbi III. pilléres alávetéses hatáskör.

Az EUM-Szerződés 263. és 271. cikkei alapján az uniós bíróságok jogosultak az intézmények által hozott jogi aktusok érvényességét felülvizsgálni és azokat megsemmisíteni (*semmisségi per*). A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben semmisségi per csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után elfogadott intézményi jogi aktusok tárgyában indítható.

### 3.2. Intézményi aktusok a Lisszaboni Szerződés után

#### 3.2.1. Általános kitekintés az Unió Lisszaboni Szerződést követő másodlagos jogi aktusaira

A könnyebb megértés és rendszertani besorolás érdekében itt érdemes általános kitekintést tenni az Unió Lisszaboni Szerződést követő másodlagos jogi aktusaira.

Az egyszerűsítés, a demokratikus legitimáció és a döntéshozatali hatékonyság érdekében a Lisszaboni Szerződés két fő reformot valósított meg az Unió intézményi jogi aktusait illetően:

- a II. és III. pillérben használt különböző jogi eszközök megszüntetése, az Unió egészére egy egységes jogi aktus készlet bevezetése,
- az egységes jogi aktus készleten belül két alapvető típus: a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” megkülönböztetése.

Mindezekkel a Lisszaboni Szerződés egy világosabb hierarchiát is bevezetett az intézményi aktusok között.<sup>57</sup>

A „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” közötti elhatárolás nem a hatalmi ágak hagyományos megosztásán alapuló nemzeti jogrendszerekben ismert intézményi kritériumokon vagy tartalmi, minőségi szempontokon alapszik, hanem sokkal inkább tisztán formai kritériumokon: nevezetesen az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson.

Ha a Szerződések nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell az intézményeknek elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban. A jogi aktusoknak indoklást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.<sup>58</sup>

### 3.2.1.1. Jogalkotási aktusok

Az EUM-Szerződés 289. cikke értelmében a *jogalkotási aktusok* ún. *jogalkotási eljárásban* kerülnek elfogadásra. A *jogalkotási eljárás* lehet az EUM-Szerződés 294. cikke szerinti *rendes jogalkotási eljárás*, valamint a Szerződések valamely egyéb rendelkezése szerinti *különleges jogalkotási eljárás*. Az alapító szerződések határozzák meg, hogy valamely *jogalkotási aktust* rendes vagy különleges jogalkotási eljárásban kell megalkotni.

A „*rendes jogalkotási eljárás*” *rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak* a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll.<sup>59</sup> Ezen korábbi együttdöntési eljárást, némi módosítással rendes jogalkotási eljárás elnevezéssel az EUM-Szerződés 294. cikke részletezi.

A „*különleges jogalkotási eljárás*” a Szerződések által külön meghatározott esetekben *rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak* a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.<sup>60</sup>

A különleges jogalkotási eljárásokban általában a Tanács egyhangúlag határoz, bizonyos esetekben az Európai Parlament egyetértésével, bizonyos esetekben az Európai

---

<sup>57</sup> Michael Dougan: *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*. *Common Market Law Review* 45, 2008., 638 p.

<sup>58</sup> EUM-Szerződés 296. cikk

<sup>59</sup> EUM-Szerződés 289. cikk 1. bek.

<sup>60</sup> EUM-Szerződés 289. cikk. 2. bek.

Parlamenttel történő konzultációt követően. Néhány különleges jogalkotási eljárás lehetővé teszi a Tanács számára a minősített többségi szavazást is.<sup>61</sup>

A *rendes jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat a Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A *különleges jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá. A jogalkotási aktusokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.<sup>62</sup>

### 3.2.1.2. Nem jogalkotási aktusok

A nem jogalkotási aktusok három fő kategóriája különböztethető meg:

- a./ felhatalmazáson alapuló jogi aktusok,
- b./ végrehajtási aktusok,
- c./ egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

#### a./ Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok

A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit *kiegészítik*, illetve *módosítják*. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

- az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;
- a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emelnek kifogást.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Dougan: i.m. 641. o.

<sup>62</sup> EUM-Szerződés 297. cikk (1)

<sup>63</sup> EUM-Szerződés 290. cikk.

b./ *Végrehajtási aktusok*

Ha valamely kötelező Uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, ezen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.<sup>64</sup>

c./ *Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok*

A Szerződések több helyen közvetlenül adnak felhatalmazást *nem jogalkotási aktusok* elfogadására. Ilyenek a Bizottság aktusai a tisztességes verseny és állami támogatások területén (EUM-Szerződés 105. és 108. cikkek), az Európai Központi Bank aktusai a monetáris politika területén (EUM-Szerződés 132. cikk), vagy a Tanács esetenként egyhangúlag (az Unió intézményeinek nyelveire vonatkozó szabályok), bizonyos esetekben minősített többséggel (pl. a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben) elfogadott aktusai. Ide sorolhatóak az Európai Tanács nem jogalkotási aktusai pl. az Európai Ügyészi Hivatal hatáskörének jövőbeni kiterjesztéséről.

Talán ezek közül legfontosabbak az Európai Tanács és a Tanács jogi aktusai a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén, ahol a jogalkotási aktusok kizártak és az egyhangúság maradt az általános szabály, tipikus forma a határozat.

**3.2.1.3. A nevesített tipikus aktusok formái**

Az uniós jogban az intézményi jogi aktusoknak számos formája létezik. A nevesített tipikus aktusok öt formáját határozza meg az EUM-Szerződés 288. cikke:

Az intézmények *rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket* fogadnak el.

A *rendelet* általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

<sup>64</sup> EUM-Szerződés 291. cikk

Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A *határozat* teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.

Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.

A Lisszaboni Szerződés alapvetően nem változtatott a rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény EK-Szerződés 249. cikkében szereplő definícióján.

Csupán a *határozat* legális definíciója módosult. Az EK-Szerződés 249. cikke szerint a „határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ehhez képest az EUM-Szerződés 288. cikke akként fogalmaz, hogy a „határozat teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú határozatokat, melyeket a gyakorlat ún. „*sui generis határozatként*” kezel. Tehát a határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

A *rendeletek* általános hatályú, minden elemében kötelező, a tagállamok belső jogrendszerében közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó jogszabályok. A rendelet lehet „*jogalkotási aktus*” és „*nem jogalkotási aktus*” is, de mindkét esetben jogszabályokról van szó.

A *irányelv* tipikusan keretjogszabály, mely további végrehajtási szabályokat kíván meg tagállami szinten. Általában a szabályozandó területre vonatkozó alapvető rendelkezéseket és elérendő jogalkotási célokat határozzák meg. Az irányelv is lehet „*jogalkotási aktus*” és „*nem jogalkotási aktus*”. Az irányelv az uniós jogközelítés tipikus eszköze.

A *határozatok* tipikusan egyedi, a címzettek minden elemében kötelező jogi aktusok. Jellemükben kevésbé normatív, általános szabályalkotó aktusok, inkább igazgatási jellegű aktusok, melyek leginkább a belső jogban ismert közigazgatási határozatokhoz hasonlítanak, de a határozat lehet külön címzett nélküli, általános hatályú is.

A *vélemények* és *ajánlások* általában kötelező erővel nem bírnak, de esetenként lehet joghatásuk.<sup>65</sup> Az *ajánlások* valamilyen álláspontot rögzítenek, elsősorban politikai jelentőségük van, a *vélemények* a kötelező döntések előkészítésére szolgálnak.

---

<sup>65</sup> C-322/88. Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles [1989] EBHT 4407; C-188/91. Deutsch Shell AG v Hauptzollland Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363

A *rendelet, irányelv*, valamint *külön címzett kört nem tartalmazó határozat* formájában elfogadott *nem jogalkotási aktusokat* az azokat elfogadó intézmény elnöke írja elő. A *valamennyi tagállamnak címzett rendeleteket és irányelveket*, valamint a *külön címzett kört nem tartalmazó határozatokat* az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.

Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba. Az *egyéb irányelvekről* és a *címzett kört tartalmazó határozatokról* értesíteni kell a címzettjeiket, és azok az értesítéssel lépnek hatályba.<sup>66</sup>

### 3.2.2. Intézményi aktusok a Lisszaboni Szerződés után a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

A Lisszaboni Szerződést követően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben lehetőség nyílik egyaránt nevesített tipikus aktusok és nevesített atipikus aktusok meghozatalára. A nevesített tipikus aktusokon belül döntően jogalkotási aktusok, kivételesen nem jogalkotási aktusok elfogadására is sor kerülhet. Mivel a rendes jogalkotási eljárás a főszabály, így a jogalkotási aktusokon belül jellemzőbbek a rendes jogalkotási aktusok, de szép számmal megalkotásra kerülhetnek különleges jogalkotási aktusok is.

A jogi aktusok formáját illetően rendeletek, irányelvek és határozatok egyaránt kibocsáthatóak.

Az EUM-Szerződés vonatkozó rendelkezéseit áttekintve nagyvonalú azon megállapítás, mely szerint a Lisszaboni Szerződés egységes jogalkotási eljárást ír elő, a Lisszaboni Szerződés a korábbi III. pilléres jogi eszközöket megszünteti, helyette a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködésben egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el.<sup>67</sup>

Mint látni fogjuk, az EUM-Szerződés jogalapot biztosít rendes jogalkotási rendelet, különleges jogalkotási rendelet; rendes jogalkotási irányelv, különleges jogalkotási irányelv; rendes jogalkotási határozat, különleges jogalkotási határozat; nem jogalkotási rendelet vagy határozat vagy irányelv; Európai Tanács határozata; Európai Tanács stratégiai iránymutatásai elfogadására.

---

<sup>66</sup> EUM-Szerződés 297. cikk (2)

<sup>67</sup> Kondorosi/Ligeti/Ligeti, 2008, i.m. 52. o.



### 3.2.2.1. Nevesített tipikus aktusok

#### 3.2.2.1.1. Jogalkotási aktusok

##### *A./ Rendelet*

A Lisszaboni Szerződés a következő jogalapokat tartalmazza a jogalkotási aktusok rendelet formájában történő meghozatalára: 82. cikk (1), 85. cikk (1), 86. cikk, 88. cikk, 75. cikk.

a./ A 82. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja:

- a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belül kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.

Bár itt az EUM-Szerződés nem nevesíti az intézkedések jogi formáját, de minden bizonnyal rendeletek megalkotására kerül majd sor. Erre enged következtetni egyrészt az, hogy a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elvét az EUM-Szerződés nevesíti a 67. cikk (3) bekezdésében, a 82. cikk (1) bekezdésében, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés alapjaként rögzíti. Továbbá a 82. cikk (1) bekezdése rendes jogalkotási eljárást ír elő és a (2) és (3) bekezdésekben kifejezetten az irányelv formát nevesíti. Harmadrészt a rendeleti formát erősíti a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés tapasztalata, ahol a 82. cikk (1) bekezdésében felsoroltakhoz hasonló tárgykörökben rendeletek alkotására került sor.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Joghatóság, bírósági határozatok elismerése és végrehajtása témájában: 1347/2000/EK rendelet (2000. május 29) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 44/2001/EK rendelet (2000. december 22) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 2201/2003/EK rendelet (2003. november 27) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; 805/2004/EK rendelet (2004. április 21) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról, 4/2009/EK rendelet (2008. december 18) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről. Bírósági együttműködés témájában: 1348/2000/EK rendelet (2000. május 29) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről, 1206/2001/EK Rendelet (2001. május 28) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyítás felvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti

b./ A 85. cikk (1) bekezdése *rendes jogalkotási rendelet* megalkotására teremt jogalapot. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozhatja meg az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bűnvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában; nyomozások és bűnvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása; az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén. E rendeletekben kell továbbá meghatározni azokat a szabályokat, amelyek alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében.

c./ A 86. cikk *különleges jogalkotási rendelet* elfogadására teremt lehetőséget, melyekben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határozva, az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre.

d./ A 88. cikk a rendőrségi együttműködésben *rendes jogalkotási rendelet* elfogadásának jogalapját rögzíti. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben meghatározhatja az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása elemzése és cseréje; a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozó csoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva. E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, melyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.

e./ A 75. cikk szintén lehetővé teszi *rendes jogalkotási rendelet* meghozatalát, melynek lehetnek büntetőjogi, bűnügyi vonatkozásai. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben meghatározhatja a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és azok elleni küzdelem érdekében a tőkemozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és

---

együttműködésről; 1896/2006/EK rendelet (2006. december 12) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról; 1346/2000/EK rendelet (2000. május 29) a fizetésképtelenségi eljárásról.

jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit.

### *B./ Irányelv*

Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdésében, 83. cikk (1) bekezdésében és 83. cikk (2) bekezdésében nevesíti jogalkotási aktus irányelv formájában történő meghozatalát.

a./ A 82. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében. Ezen irányelveknek figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket (*rendes jogalkotási irányelv*).

Az irányelvekben foglalt szabályozási minimumok a következőkre vonatkozhatnak:

- a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- személyek jogai a büntetőeljárásban,
- a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

Ezen irányelvek megalkotása során érvényesíthető a döntéshozatali eljárások bemutatásakor ismertetett burkolt tagállami vétő, ha az irányelvtervezet valamely tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Lehetőség van továbbá egyet nem értés esetén megerősített együttműködés kezdeményezésére (EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdés).

b./ A 83. cikk (1) bekezdés további jogalap *rendes jogalkotási irányelvek* elfogadására. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezen nevesített bűncselekmények: terrorizmus; emberkereskedelem; a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása; tiltott kábítószer-kereskedelem; tiltott fegyverkereskedelem; pénzmosás; korrupció; pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása;

számítógépes bűnözés; szervezett bűnözés. A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott *határozatban* ezen bűncselekmény körét bővítheti.

c./ A 83. cikk (2) bekezdése alapján sor kerülhet egyaránt *rendes vagy különleges jogalkotási irányelvek* elfogadására. Ha valamely egyéb uniós harmonizáció hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti, és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Ezen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az egyéb uniós harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ilyen egyéb harmonizációs terület lehet például a környezetvédelem, ahol sor kerülhet valamilyen jogalkotási aktus elfogadására, melyhez kapcsolódhat bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozó, büntetőjogi tárgyú irányelv megalkotása azonos jogalkotási eljárásban, mint amelyben a környezetvédelmi tárgyú jogalkotási aktus elfogadásra került. Konkrét például szolgál a jogellenes be- és átutazás, tartózkodás és az embercsempészet, ahol a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK irányelv (2002. november 28) rendelkezéseit büntetőjogi tartalommal egészíti ki a 2002. november 28-i, a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB sz. kerethatározat.<sup>69</sup> Az ilyen irányelvek jogalkotási eljárásában is megengedett a korábbiakban már többször hivatkozott burkolt tagállami vétó és kilenc tagállam megerősített együttműködése (EUM-Szerződés 83. cikk (3) bekezdés).

### C. Határozat

Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdés d) pontban és a 83. cikk (1) bekezdésében nevesíti határozat megalkotásának lehetőségét különleges jogalkotási eljárásban. Ezekben az esetekben *különleges jogalkotási határozatról* van szó.

a./ A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes

---

<sup>69</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1961. o.

jogalkotási irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.

b./ A 83. cikk (1) bekezdés alapján a Tanács ugyancsak az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel, különleges jogalkotási határozatban a bűnözés alakulásának függvényében kibővítheti azon különösen súlyos, jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozású bűncselekmények körét, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan.

#### *D./ Nem nevesített formájú jogalkotási aktusok*

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés vonatkozásában az EUM-Szerződés több olyan rendelkezést tartalmaz, melyek nem nevesítik azt, hogy az intézmények milyen formában alkothatják meg az adott rendelkezés szerinti jogi aktust. Ezen esetekben jogalkotási aktus elfogadására van lehetőség rendes jogalkotási vagy különleges jogalkotási eljárás keretében. Amennyiben az alapító szerződések nem rendelkeznek a jogi aktus formájáról, azt az intézmények az alkalmazandó döntéshozatali eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választhatják meg az arányosság elvével és az EUM-Szerződés 296. cikkével összhangban. Az Európai Bíróság gyakorlatában következetesen alkalmazza azt az álláspontot, hogy a jogi aktus minősítését annak tartalma határozza meg.<sup>70</sup>

Az alábbiakban felsoroljuk az EUM-Szerződés azon cikkeit, melyek nem nevesítik az elfogadható jogalkotási aktusok formáit és kísérletet teszünk a jogalkotási aktus feltételezhető formájának meghatározására.

a./ A 74. cikk alapján a Tanács különleges jogalkotási eljárásban a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogadhat el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve ezen egységek és a Bizottság között a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területein történő igazgatási együttműködés biztosítására. Mivel alapvetően igazgatási együttműködésről és nem jogközelítésről van szó, illetve az alkalmazandó döntéshozatali eljárás a különleges

---

<sup>70</sup> Blutman: i.m. 237. o.

jogalkotási eljárás, az irányelvi forma kizárható, valószínűsíthetően az intézkedések határozat, esetlegesen rendelet formájában ölhetnek testet.

b./ A 82. cikk (1) bekezdése a rendeletek kapcsán már említésre került. Itt a bírósági határozatok kölcsönös elismerése, a joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése, a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása, illetve a tagállamok hatóságai közötti büntetőeljárású együttműködés megkönnyítése és a határozatok végrehajtása érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra kerülő intézkedésekről van szó, melyek minden bizonnyal rendeleti formában fognak megjelenni.

c./ A 84. cikk az Európai Parlament és a Tanács számára rendes jogalkotási eljárás keretében a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására vonatkozó intézkedések megállapítását teszi lehetővé, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. A rendes jogalkotási eljárás a rendeleti formát erősíti, mivel azonban a rendelkezés kizár bármilyen jogharmonizációt, így nagyobb az esélye valamennyi tagállamhoz címzett határozat elfogadásának, ugyanis a rendeletek jogegységesítési eszközként is szolgálnak.

d./ A 87. cikk (2) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következő tárgyakban:

- a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
- az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén,
- a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.

E rendelkezés esetében a rendes jogalkotási eljárásból következően inkább a rendelet, mint a valamennyi tagállamhoz címzett határozat felé billen a mérleg. A határozati formára példa a korábbi III. pillérből a Tanács 2002. július 22-i 2002/630/IB határozata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló keretprogram (AGIS) létrehozásáról vagy a Tanács 2005. november 21-i 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről.

- A 87. cikk (3) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben a Tanács különleges jogalkotási eljárásban az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt

követően egyhangú határozattal intézkedéseket állapíthat meg a tagállamok hatóságai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan. Ezen intézkedések formája valószínűsíthetően rendelet, mivel a 87. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi legalább kilenc tagállam számára, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. Ekkor a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. Az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Amennyiben az Európai Tanácsban nem sikerül a konszenzust elérni, legalább kilenc tag megerősített együttműködést kezdeményezhet. Természetesen nem zárható ki a határozati forma sem, korábban a III. pillérben a hatóságok együttműködése tárgyában határozatok is születtek.

- A 82. cikk feljogosítja a Tanácsot, hogy különleges jogalkotási eljárásban meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács itt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációs eljárást követően, egyhangúlag határoz. A különleges jogalkotási eljárás és a szabályozási tárgy a határozati formát valószínűsíti. Természetesen itt sem zárható ki rendelet megalkotása.

### 3.2.2.1.2. Nem jogalkotási aktusok

Ebbe a kategóriába az EUM-Szerződés 70. cikke szerinti jogi aktusok és a 75. cikk szerinti végrehajtási aktusok tartoznak.

a./ Az EUM-Szerződés 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve – különösen a kölcsönös elismerés elvének teljes körű alkalmazását elősegítendő – elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben az Uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.

A korábbi III. pillérben például az uniós értékelési mechanizmusok bevezetésére együttes fellépés és határozat született.<sup>71</sup>

b./ Az EUM-Szerződés 75. cikke alapján, a Tanács a Bizottság javaslatára végrehajtási intézkedéseket fogadhat el az Európai Parlament és a Tanács által a 75. cikk alapján rendes jogalkotási eljárás keretében a tőke mozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit meghatározó rendeletek végrehajtása érdekében.

A fent említett intézkedések elvileg rendelet vagy határozat formáját is ölthetik, az irányelv kevésbé valószínű.

### 3.2.2.2. Nevesített atipikus aktusok

a./ Ide sorolható az *Európai Tanácsnak az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdése szerinti határozata*, mely egyszerűsített szerződésmódosításra nyújt lehetőséget. Mint korábban említésre került, az Európai Tanács az Európai Ügyészség hatáskörének a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre történő kiterjesztése érdekében az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúan meghozott határozatban módosíthatja a 87. cikk (1) és (2) bekezdését.

b./ Az EUM-Szerződés 68. cikke értelmében az *Európai Tanács* meghatározza a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó *stratégiai iránymutatásokat*.

## 4. Összegzés

A Lisszaboni Szerződéssel tehát lényeges változáson estek át a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai.

---

<sup>71</sup> A Tanács 1997. december 5-i 1997/827/IB együttes fellépése a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról; a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.



- Bizonyos módosításokkal *a korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre* a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is. Hangsúlyozandó, hogy az Európai Unióban érvényesülő integráció valamennyi területén, a közös kül- és biztonságpolitika kivételével, egységes jogi aktus készlet kerül alkalmazásra.
- A Lisszaboni Szerződés módosításait követően *intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás* várható a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén is. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.<sup>72</sup>
- *Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás* a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködésben is. Várható ennek dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek.
- A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködésben is érvényesülnek a *közvetlen alkalmazhatóság és közvetlen hatály doktrínái*.
- Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a *közvetlenül alkalmazható* uniós norma három jellemzője:
  - a Hivatalos Lapban történő kihirdetés folytán lép hatályba, minden további jogalkotói közreműködés nélkül,
  - nem kíván külön végrehajtó jogszabályokat,
  - az alkalmazása a hatálya alá tartozókkal szemben független bármely, belső jogba való beiktatásra szolgáló szabálytól. Blutman László értelmezése szerint a közvetlen alkalmazhatóság az uniós norma alkalmazhatósága arra, hogy önállóan (kihirdető, átültető vagy végrehajtó, vagy bármilyen egyéb jogszabály közreműködése nélkül) belépjen egy tagállami jogalkalmazásba és így valamilyen módon alkalmazhatóvá váljon egyes jogvitákban.<sup>73</sup>

A közvetlen alkalmazhatóság alapvetően a rendeleteket, valamint a határozatokat jellemzi.

<sup>72</sup> Lásd 76. lábjegyzet, valamint erről: Európai polgári eljárásjog, jogszabálygyűjtemény, szerk.: Dr. Osztovits András, HVG-ORAC, Budapest 2004.; Dr. Nagy Csongor István: Az Európai Unió nemzetközi magánjoga, HVG-ORAC, Budapest 2006.; Wopera Zsuzsa-Wallacher Lajos (szerk): Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában. Kommentár a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés keretében elfogadott közösségi normákhoz. Complex Kiadó, Budapest 2006.

<sup>73</sup> Blutman: i.m. 345. o.

A *közvetlen hatály* mindig egy uniós jogszabály konkrét rendelkezése vonatkozásában vizsgálendő. A közvetlen hatály azt jelenti, hogy az uniós jogi norma rendelkezésére bizonyos feltételekkel magánfelek a tagállam belső jogrendszerében, így a tagállami bíróságok előtt is, közvetlenül jogokat alapíthatnak, abból számukra kötelezettségek származtathatóak. A közvetlen hatály feltételei:

- a rendelkezés világos, kellően pontos, precíz,
- feltétel nélküli, nem tartalmaz a tagállamok részére fenntartást,
- nem igényel a tagállamok részéről belső jogi intézkedést.<sup>74</sup>

A közvetlenül hatályos uniós normának helyettesítő hatása van. Az uniós jogszabály nemcsak kizárja valamely vele ellentétes belső jogszabály alkalmazását, hanem a félretett belső jogszabályi rendelkezést helyettesíti saját szabályával.

A közvetlen hatálynak két fajtáját szokás megkülönböztetni. Amikor egy uniós szabályra a magánfél a tagállam, tagállami szerv ellen alapíthat igényt, *vertikális közvetlen hatályról* beszélünk. Ha pedig egy uniós szabályra a magánfél egy másik magánféllel szemben alapíthat igényt, *horizontális közvetlen hatályról* beszélünk.<sup>75</sup>

Az EUM-Szerződés 288. cikkének rendelkezéséből, valamint az Európai Bíróság esetjogából következően a rendeletek és a határozatok vertikális és horizontális közvetlen hatállyal egyaránt rendelkeznek.<sup>76</sup>

Az irányelvek esetében az Európai Bíróság azonban csak a vertikális közvetlen hatály lehetőségét ismerte el, az irányelvek horizontális közvetlen hatályát visszautasította.

Az irányelvek horizontális hatályának hiányában a magánfelek védelmére és az irányelvben foglaltak tényleges érvényesülése érdekében az Európai Bíróság gyakorlatából hat megoldás bontakozott ki.

a./ Az állam fogalmának tág értelmezése, így a vertikális viszonylat tágítása. Az állam fogalma alatt értendő a közhatalóság, a közigazgatás valamennyi szerve, az önkormányzatok, az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló szervezetek, az adóhatóság, helyi vagy regionális hatóságok, a közrend és közbiztonságért felelős alkotmányosan független hatóságok, közegészségügyi szolgáltatást nyújtó szervek, közszolgáltató állami vállalatok.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Blutman: i.m. 307-310. o.

<sup>75</sup> Blutman: i.m. 326. o.

<sup>76</sup> Blutman: i.m. 318. o., 326. o.

<sup>77</sup> Várnay-Papp 2002: i.m. 214-216. o.

b./ Közvetett hatály elve, azaz a nemzeti jognak irányelvkonform, az irányelv szövegének és céljának fényében történő értelmezésének kötelezettsége.<sup>78</sup>

c./ Az irányelv közvetlen hatályának felismerése háromoldalú jogviszonyokban. Háromoldalú jogviszonyok esetében arról van szó, hogy egy irányelv közvetlen hatálya alapján egy magánszemély jogot szerez, miközben ez a jog egy másik magánszemély számára kötelezettséget fakaszt.<sup>79</sup> Blutman László az irányelvek járulékos joghatásának nevezi azokat a háromoldalú jogviszonyokat, amikor magánfél áll jogvitában állammal, állami szervvel szemben (pl. közbeszerzési, engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos jogviták) és az uniós irányelven alapuló döntés kihatással van a vitában részt nem vevő magánfélre.<sup>80</sup>

d./ Tagállami kárfelelősség az irányelv nem megfelelő implementálásáért. Mint korábban utaltunk arra, a tagállamok magánfelekkel szembeni kártérítési felelősségének három alapfeltétele van:

- a megsértett irányelv biztosítson jogot a magánfélnek és e jog tartalmát lehessen azonosítani az irányelv rendelkezései alapján,
- a jogsértés és a kár bekövetkezése között okozati összefüggés álljon fel,
- a jogsértés kellően súlyos legyen.<sup>81</sup>

e./ Az irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban. Ez annyit jelent, hogy magánfelek közötti jogvitákban (horizontális viszonylat) az irányelv kizárja valamely vele ellentétes belső jogszabály alkalmazását anélkül, hogy bármely peres félre nézve kötelezettséget keletkeztetne. Az irányelv a félretett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Ha az irányelvet átültető vagy más nemzeti jogszabály ellentétes, összeegyeztethetetlen az irányelv rendelkezésével, akkor a belső jog alkalmazását mellőzni kell. Az irányelvnek akkor lehet kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet irányelven alapuló kötelezettség. Ilyenkor nincs szó az irányelvek közvetlen hatályáról és attól a kizáró joghatást meg kell különböztetni. Az egyetlen lényeges feltétele a kizáró joghatásnak, hogy a belső jogszabály kizárása következtében magánfélre az eljárásban az irányelven alapuló jogi kötelezettség nem háruljon.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Uo. 217-221. o.

<sup>79</sup> Uo. 221-223. o.

<sup>80</sup> Blutman: i.m. 331. o.

<sup>81</sup> Uo. 447. o.

<sup>82</sup> Uo. 353-354. o.

f./ Az irányelv által pontosított általános jogelv közvetlen hatálya. A Seda Küçükdeveci ügyben<sup>83</sup> az Európai Bíróság azon megállapítást tette, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma az uniós jog egyik alapelve, amelyet a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2007/78/EK irányelv<sup>84</sup> csak pontosít. A magánszemélyek közötti jogvitában eljáró nemzeti bíróság kötelessége biztosítani a 2000/78/EK irányelvben pontosított, életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma tiszteletben tartását oly módon, hogy adott esetben eltekint a nemzeti szabályozás minden azzal ellentétes rendelkezésének alkalmazásától.<sup>85</sup>

Blutman László szerint az irányelvek rendelkezései általánosan és a körülményektől függően négyféle joghatást fejthetnek ki a tagállamok jogalkalmazásában:

- közvetlen hatály, mint a lehetséges joghatások teljessége,
- kizáró joghatás,
- közvetett hatály,
- járulékos joghatás.<sup>86</sup>

Jogközelítést szolgáló eszközként *a kerethatározat irányelvvel történő felváltásával kiküszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség*. Amennyiben ugyanis a tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

<sup>83</sup> C-555/07. Seda Küçükdeveci v Swedec GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [2010] EBHT

<sup>84</sup> HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.

<sup>85</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Complex Kiadó, Budapest 2010. 327. o.

<sup>86</sup> Blutman: i.m. 358. o.