

Protzner András
Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék
Témavezető: Király Miklós

A bel- és igazságügyi együttműködés jövőbeni perspektívái a szabadság, a biztonság és a jog térségében

Dolgozatomban a bel-és igazságügy területén, a hágai program alapján a 2004 óta már megvalósult, valamint a jövőbeni terveket veszem górcső alá, kiemelve a program egyes célkitűzéseit, az uniós egyezmények rendelteté alakítását. A hágai program részletes tanulmányozását követően biztosan megállapítható, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés az Unió egyik legfontosabb szakpolitikájává vált, amely alapvetően a hágai programban és annak fokozatos megvalósítása mentén alakult ki. A hágai program 2009 decemberével azonban lejár, és felváltja 2010 januárjától az ún. "poszt-hágai program", vagy "stockholmi program",¹¹⁶ melynek kidolgozásában és végrehajtásában Magyarország a 2011-es elnökségi pozíciója okán is meghatározó szerephez jut. A bel-és igazságügyi terület jelentőségének növekedése nemcsak az ügyek számának és differenciáltságának növekedésével magyarázható, hanem azzal is, hogy Václav Klaus, a cseh államfő aláírta a Lisszaboni szerződést, így az utolsó akadály is elhárult annak hatályba lépése előtt, aminek következtében a bel-és igazságügyi együttműködés az eddigi I. ill. III pilléres, megosztott szabályozási rendszerből egyszer és mindenkorra kikerül, és elfoglalhatja az őt megillető uniós jogi helyét.

A Lisszaboni Szerződés megszünteti a pillérszerkezetet és így a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó szabályok egységesen a Lisszaboni szerződés 2. cikk 63-69. pontja alá kerülnek. Ez azért is jelentős, mert a bel- és igazságügyi együttműködésnek az egységes uniós szabályozásba olvasztása egyben azt is jelenti, hogy e tárgyban, ezentúl rendes jogalkotási eljárás keretében (együttdöntési eljárás), minősített többségi szavazással kerül sor a döntéshozatalra.¹¹⁷ Így az eddigi, Tanácsban történő szavazás esetén megkövetelt egyhangúság megszüntetésével, a rendőrségi és büntető ügyekben való együttműködés terén kényes kérdésnek számító esetekben az egyes tagállamok nem tudnak

¹¹⁶ KÁDÁR Andrea Beatrix: A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési iránya, Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel-és igazságügyi együttműködés területén, Európai Tükör 2009/6

¹¹⁷ DUX László: A Lisszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére. Jog és politikatudományi folyóirat II. évfolyam, 2008/3 2. o.

vétójogokkal élni a többség ellenében. Ez egyben a döntések racionalizálásához, ill. az eddigi kerethatározatok és egyezmények megszűnéséhez vezet, aminek következtében ezentúl a bel-és igazságügyi együttműködés területén is az ismert irányelvek, rendeletek és határozatok válnak egységes jogforrásokká, és ez szükségszerűen hozzájárul az integráció és jogharmonizáció magasabb szintűvé válásához e területen is.

A Lisszaboni Szerződés ratifikációja körüli többszöri kudarc tulajdonképpen részben annak volt „köszönhető”, hogy a nemzeti szuverenitásukat féltő, ill. a lisszaboni integrációt ellenző államok kifogásolták az igazságügyi-és rendészeti együttműködés ily módon történő egységes uniós jogba emelését. A magyar országgyűlés egy hetet sem várt a Lisszaboni szerződés 2007. december 13-i aláírása után, és 2007. december 17-én nagy többséggel ratifikálta az Európai Unió alapszerződésének módosítását. A parlament 325 igen szavazattal, 5 nem ellenében és 14 tartózkodás mellett fogadta el a Lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot.¹¹⁸

A hágai program

Az Európai Unió harmadik pilléres együttműködésének fő programja a hágai program volt, mely a 2004 és 2009 közötti időszakra szólt, és a korábbi tamperei programot fejlesztette és vitte tovább. Már kezdettől fogva gyanítható volt azonban, hogy a program túl nagyszabású, és nem fér bele egy öt éves periódusba. A szabadság, a biztonság és a jog térségének kialakítására megfogalmazott igény, már igen korán, 1970-ben az Európai Politikai Együttműködés mentén kikristályosodott, mely alapján az Európai Közösség tagállamai –a külügyminiszterek Politikai Együttműködésének konferenciája keretében- próbáltak közös álláspontot kialakítani külpolitikájuk terén. A Maastrichti Szerződéssel az Unió III. pillérében került szabályozásra a bel- és igazságügyi együttműködés, de a szabadság, a biztonság és a jog térségének koncepciója (mint egy olyan Európát felölelő földrajzi terület, ahol a személyek határok nélkül mozoghatnak, és mint uniós állampolgárok ugyanazokat a jogokat gyakorolhatják, ill. ugyanazok az alapvető szabadságjogok illetik meg őket, és egyben biztonságban érezhetik magukat, mert magas szintű védelemben részesülnek a bűnözéssel szemben) csak az Amszterdami Szerződésbe került bele.

A hágai program a legfőbb céljának a biztonság, a szabadság, és a jog érvényesülése térségének kiterjesztését fogalmazta meg, melynek meg-

¹¹⁸ <http://www.corvinueambassy.com/ep/index.php?page=1&article=1&show=152>

valóságának érdekében 10 prioritást tűzött ki.¹¹⁹ A prioritások felölelték az alapvető jogok és uniós állampolgárság kérdését, terrorizmus elleni küzdelmet, menekültügyi és bevándorlási politikát, uniós információ-cserére vonatkozó adatvédelmet, szervezett bűnözés elleni fellépést, és az európai igazságügyi térség polgári és büntető igazságszolgáltatás révén történő kiépítését. A hágai program a szabadság, a biztonság és a jog kiterjesztésére a bűnügyi együttműködés terén meghatározza ún. „*hozzáférhetőség elvét*”, a migrációs hullám kezelését a szabadság kiterjesztésének terén, és az ún. „*kölcsönös elismerés elvén*” alapuló együttműködést a jog érvényesülése kiterjesztésének megvalósítására.

A *rendőri és belbiztonsági együttműködés* körében mindenképpen áttörésnek bizonyult a hágai program által megfogalmazott ún. „*hozzáférhetőségi elv*”, mely a rendőri információcsere tekintetében legfontosabb hat adatfajta (ujjlenyomat, DNS-profilok, ballisztikus adatok, gépjármű-nyilvántartási információk, telefonszámok és egyéb hírközlési adatok, személyi és lakcímadatok) megosztását szorgalmazta az egyes tagállami hatóságok között. A kitűzött hat adatfajta egyszerre történő hozzáférhetővé tételét az egyes tagállamok azonban nem támogatták,¹²⁰ hanem azok fokozatos megosztásában látták a lehetséges megoldást. Így kerülhetett sor a Prüm-i Szerződés főbb rendelkezésein alapuló, és az információcsere javítására irányuló 2008/615/IB és 2008/616/IB tanácsi határozatok elfogadására: „különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről”¹²¹, mely a fent említett hat adatkör közül hármat (ujjlenyomat, DNS-profilok, gépjármű-nyilvántartási információk) már szabályoz, azaz közösségi szintre emel.

2008/615/IB tanácsi határozat így fogalmaz: „A határokon átnyúló adat-összehasonlítás várhatóan új dimenziót nyit majd a bűnözéssel szembeni küzdelemben. Az adatok összehasonlítása révén szerzett információk új nyomozási megközelítéseket nyithatnak meg a tagállamok számára, és így kulcsfontosságú szerepet játszhatnak a tagállami bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok segítségével.”¹²²

A hágai program sikerét az is tükrözi, hogy a bel-és igazságügyi együttműködés további kiinduló pontjaként a program eddig meg nem valósult célkitűzéseit tekinthetjük alapfeltételnek.¹²³ Jó példa erre az is, hogy a hágai program 2.3 fejezete alapján váltották fel tanácsi határozattal az Europol-egyezményt és jegyzőkönyveit. Ennek alapján az Europol uniós ügynökséggé válik, aminek pénzügyi következménye, hogy bevételei 2010. január 1-jétől kezdődően - az egyéb típusú bevételek

¹¹⁹ a 10 prioritásról részletesebben itt:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/

¹²⁰ A Bizottság átfogó, e tárgyban elkészített kerethatározata ugyanis érdemi vita nélkül, 2005-ben még elbukott

¹²¹ 2008/615/IB Tanácsi Határozat címe

¹²² 2008/615/IB Tanácsi Határozat 12-es pontja

¹²³ Európai Tükör 2009, Különszám: Magyarország öt éve az Európai Unióban, Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban 91.o.

sérelme nélkül - az Európai Unió általános költségvetésébe felvett közösségi támogatásból állnak majd, ami természetesen nagyobb anyagi biztonságot és függetlenedést jelent.¹²⁴

Megemlítendő, hogy az Europol vezetőségéért 2009 áprilisában még versenyben volt az ORFK korábbi helyettes vezetője, az Európai Unió moldovai határmisszióját jelenleg vezető Bánfi Ferenc is,¹²⁵ de a többség végül a szervezett bűnözés elleni brit hivatalt eddig vezető Robert Wainwright mögé állt. Mindenesetre magyar igazgató-helyettese volt már az Európai Uniópolnának, Salgó László¹²⁶ korábbi országos rendőrfőkapitány személyében, ezért azt gondolom, hogy a 2011-es elnöksége alatt Magyarországnak minden feltétel adott arra, hogy következetesen tudja képviselni az Unió érdekeit, és segítse az Europol koordináló szerepének további erősítését. Természetesen az Europol érdemi nyomozati hatáskörökkel történő felruházása 2011-ben még nem lesz aktuális, így nem Magyarország feladata lesz annak „európai FBI-já” átalakítása sem.

Ugyancsak a hágai programban kapott felkérés alapján végezte el a Bizottság a 2004-ben létrehozott Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) értékelését, és a megfogalmazott rövid és hosszú távú célok elemzését. Nagyon érdekesnek tartom, különösen Horvátország és Szerbia uniós csatlakozásáig, - de utána is mindenképpen érinteni fogja Magyarországot, mint az Unió területének határ országát - az ajánlásokban megfogalmazott Európai Határőrség felállításának tervét. Ide tartozik a gyorsreagálású határőr beavatkozó egységek (RABIT) felállításának terve,¹²⁷ mely egy olyan -FRONTEX irányítása alatt álló- egység lenne, amely rendkívüli helyzet esetén a bajba jutott tagállami határőrségeknek tudna gyors segítséget nyújtani.

A hágai program *a közös vízumpolitika*, illetve a vízumokra vonatkozó adatok cseréjének megkönnyítése érdekében vízuminformációs rendszer (VIS) felállítását is szorgalmazta, melyet több EK rendelet is szabályoz.¹²⁸ Elsősorban a kérelmezők adatainak tagállamok közötti könnyebb információáramlását, (például az egyik tagállam által már egyszer visszautasított vízumkérvényezők listáját) és az Europol munkáját segíti elő (például a terrorizmus elleni intézkedések terén). Természetesen a VIS kiépítésének és kiterjesztésének időpontja nagyon bizonytalan, így egyelőre csak jóslatokba lehet bocsátkozni annak várható teljes kiépülésére vonatkozóan (ennek alapvető feltétele ugyanis, hogy valamennyi tagállam külképviselete technikailag megfelelően felkészült legyen a VIS alkalmazására).

¹²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0817:HU:NOT>

¹²⁵ <http://www.zsaru.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=2531>

¹²⁶ http://index.hu/belfold/2009/04/06/nem_lesz_magyar_fonoke_az_europolnak/

¹²⁷ <http://epa.oszk.hu/00800/00877/00981/pdf/01390140.pdf>, ill. ezzel kapcsolatban a 2007/2004 EK Rendelet módosítása

¹²⁸ 2004/512/EK és 2008/767EK rendelet ill. <http://www.epa.oszk.hu/00800/00878/00823/pdf/00410043.pdf>

Annak ellenére, hogy a VIS rendszer kiépítésének tervét számos tagállam – többek között a SIS II rendszer bevezetésének folyamatos csúszása miatt- eleve kételkedően fogadta, a vízumpolitika terén mindenképpen áttörő sikerként értékelhetjük, hogy az Európai Unió tagországainak belügyminiszterei 2009. november 30.-án hozzájárultak ahhoz a rendeletmódosításhoz, melynek értelmében -2009. december 19.-ei hatállyal- Szerbia, Macedónia és Montenegró állampolgárai vízummentesen léphetnek az Európai Unió területére. A Nyugat-balkáni vízummentesség értelmében e három ország polgárai legfeljebb kilencven napig tartózkodhatnak az Európai Unióban vízum nélkül. Azt is fontos kiemelni, hogy a mentességet kizárólag a szerbiai lakóhellyel rendelkező szerbek kapták meg, a Koszovóban élőkre ez nem vonatkozik. A döntés mögött az a jelenleg rendkívül kényes helyzet húzódik meg, hogy Koszovó 2008. február 17.-én kikiáltott függetlenségét, a legtöbb uniós tagállam elfogadta, Szerbia azonban továbbra is saját részének tekinti. Ezért az uniós politika nem akarta a vízummentességi kérdést a függetlenségi problémából fakadó feszültségekkel vegyíteni. Nem részesült vízummentességben Albánia és Bosznia-Hercegovina sem, mivel nem teljesítették a határok biztosítására és az útlevelekre ill. vízumkiadásra vonatkozó egyes biztonsági előírásokat. Az eseményekkel kapcsolatban az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a következő közleményt adta ki: „a Magyarország által mindvégig támogatott kiemelkedő fontosságú döntés lehetővé teszi, hogy a Szerbia területén élő magyar nemzetiségű lakosok szabadon utazhassanak, és 3 hónapig tartózkodhassanak mind hazánk, mind pedig az Európai Unió teljes területén. Ugyanakkor a most megvalósuló vízummentesség a schengeni térségben meglévő felelősségünket is növeli, és felértékeli szerepünket az Európai Unió külső határainak biztosításában.”¹²⁹

A hágai programban megfogalmazott *uniós migrációs és menekültügyi politikát* -mely alapjaiban a tamperei program által meghirdetett célokra épít - a francia elnökség által előterjesztett Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum (melyet 2008-ban az Európai Tanács, tanácsi követelések formájában fogadott el) foglalta össze, egyben magasabb politikai szintre emelve a bevándorlási és menekültügyi jogalkotási és stratégiai folyamatok fő munkálatait. A tagállamok által tanúsított kezdeti elutasító magatartás a bevándorlási és menekültügyi politikával kapcsolatban, a Bizottságot arra sarkalta, hogy éles különbséget tegyen legális és illegális migráció között. Ennek alapján az előbbi tekintetében a munkavállalási célú migráció pozitív gazdasági és demográfiai hatásait próbálta előtérbe helyezni,¹³⁰ míg az utóbbi esetében a közös európai menekültügyi rendszer létrehozására, és a tagállamok egymás közötti információcseréjének elősegítésére, ill. az Európai Unió területének menekültek

¹²⁹ MTI: <http://mti.hu/cikk/444986/>

¹³⁰ Ennek szellemében került elfogadásra „A gazdasági migráció kezelésének európai uniós megközelítéséről szóló zöld könyv” és 2005-ben megjelent Bizottsági legális migrációról szóló politikai terv.

szempontjából egyetlen védelmi területként való kezelésére helyezte a hangsúlyt.¹³¹

A bevándorlási és menekültügyi kérdés további elemzését hátrahagyva, befejezésként a bel- és igazságügyi együttműködés területén a hágai program igazságügyi együttműködésének büntető ügyekre kifejtett hatására térnek ki röviden. A polgári ügyek terén a Brüsszel- és Róma Rendelet 2009 decemberével felváltják az addigi Egyezményeket, mely számos olyan változást hoz, illetve dogmatikai kérdést vet fel, melynek tárgyalására e dolgozat keretei nem adnak lehetőséget.

A *büntető ügyek tekintetében* a jogharmonizáció fő akadályát a tagállamok eltérő jogi definíciói, (melyek szükségszerűen eltérő jogi tényállás-meghatározáshoz vezetnek) az alapjogok eltérő szintű védelme, és bizonyos esetekben a kettős büntethetőséghez való ragaszkodás okozza. Így egyelőre az ún. Róma II Rendelethez - mely polgári ügyek uniós eljárási rendjét hivatott szabályozni - hasonló Róma III, büntető ügyekre vonatkozó uniós eljárási rend megalkotásának terve is igen távolinak tűnik.

A hágai program ugyanakkor kitüntetett szerepet szán az Eurojust-nak a büntető ügyekben folytatott európai igazságügyi együttműködésben, a Lisszaboni Szerződés pedig rendelkezik az Európai Ügyészség és a belbiztonsági szolgálatok uniós keretek közötti szorosabb együttműködését lehetővé tevő Belbiztonsági Bizottság (COSI) felállításáról.

Konklúzió

A hágai program 2010-re elméletben lezárult, azt gondolom igen átfogó és sikeres programként lehet jellemezni, mely nagyban hozzájárult a bel- és igazságügyi együttműködés uniós jogba történő emeléséhez, és így közvetve a Lisszaboni szerződés ratifikációjához. Természetesen az eredetileg kitűzött célokat nem lehetett mind teljesíteni, ezért az elkövetkező 18 hónap a spanyol-belga-magyar trió számára nem telik majd unalmasan az uniós szabadság, biztonság és jog térségének kialakítása tekintetében sem. Magyarországra kiemelten fontos szerep hárul a spanyol-belga-magyar trió elnökségének idejére a bel- és igazságügyi uniós együttműködési területén is, hiszen olyan jelentős kihívásokkal kell majd szembenéznie, mint Románia ill. Bulgária schengeni övezethez erre az időszakra eső csatlakozása, és Magyarországnak – újonnan csatlakozó, szomszédos tagállam lévén- e tekintetben különösen nagy a felelőssége. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt is, hogy a trió ráadásul megörökli a sok problémával küszködő SIS II rendszer

¹³¹ 2007 közös európai menekültügyi rendszerről szóló zöld könyv, 2008-as menekültügyről szóló politikai terv, majd 2008: Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum.

elterjesztésének feladatát is, mely szintén hátráltatja Románia és Bulgária schengeni övezethez történő csatlakozását. Első sorban Spanyolország, de Belgium is, kiemelten fogja kezelni a migrációs politikát is, és a modern technikák, mint a SIS II kiterjesztése és a VIS régióról régióra (road-map) történő bevezetése is komoly feladatot jelent. Mindezt bonyolítja továbbá, hogy a Lisszaboni szerződés hatálybalépésével számos strukturális, hatásköri változás is bekövetkezik, mely minden bizonnyal komoly kihívás elé állítja a magyar elnökséget.

Felhasznált irodalom

VÁRNAY Ernő-PAPP Mónika: Az Európai Unió Joga Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006

HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-ORAC 2007. Hetedik, átdolgozott kiadás

ASZTALOS Zsófia: A polgári együttműködés jövője a szabadság, a biztonság és a jog térségében In: WOPERA Zsuzsa - ASZTALOS Zsófia (szerk.): Egységesülő polgári eljárásjog Európában - Tanulmánykötet HVG ORAC 2009.

Lisszaboni szerződés a gyakorlatban, Készítette a Külügyminisztérium Kommunikációs és Közkapcsolati Főosztályának megbízásából a BRUXINFO Európai Elemző Iroda

Európai Tükör 2009, Különszám: Magyarország öt éve az Európai Unióban, Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban

DUX László: A Lisszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére De iurisprudentia et iure publico - Jog és politika tudományi folyóirat II. évfolyam, 2008/3

KÁDÁR Andrea Beatrix: Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel-és igazságügyi együttműködés területén A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési iránya Európai Tükör 2009/6