



## A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG: ÁLTALÁNOS SZEMPONTOK

A Lisszaboni Szerződés kiemelt prioritásként kezeli a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozását. A szerződés több fontos, új elemet is tartalmaz: hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatali eljárást, amely összhangban áll az EU korábbi pillérszerkezetének megszüntetésével; az Európai Unió Bíróságának megnövekedett hatáskörét; valamint a nemzeti parlamentek új szerepkörét. Az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely most már jogilag kötelező érvényű az Unióban, megerősíti az alapjogokat.

### JOGALAP

Az EUSZ 3. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”. Ki kell emelni, hogy e cikk, amely az EU legfőbb célkitűzéseit fogalmazza meg, sokkal nagyobb hangsúlyt fektet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítására, mint a korábbi Nizzai Szerződés, mivel mostantól a szerződés szövegében e célkitűzés megelőzi a belső piac megvalósítására vonatkozót.

Az EUMSZ V. címének 67–89. cikke a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szól. E cím – az általános rendelkezéseken túl – az alábbi területek mindegyikének egy-egy fejezetet szentel:

- a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák;
- a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés<sup>[1]</sup>.

Az EUMSZ V. címe értelmében Dánia nem vesz részt az intézkedések Tanács általi elfogadásában, míg az Egyesült Királyság és Írország csak akkor vesz részt az egyes

[1]Lásd a [4.2.2.](#), [4.2.3.](#), [4.2.4.](#), [4.2.6.](#) és a [4.2.7.](#) számú tájékoztatót.



intézkedések elfogadásában és alkalmazásában, ha erről külön részvételi határozatot hoz (21. és 22. sz. jegyzőkönyv).

Ezen túlmenően utalni kell azokra az egyéb cikkekre, amelyek nem választhatók el a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásától. Ezek körébe tartozik az EUSZ 6. cikke az Európai Unió Alapjogi Chartájáról és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményről, az EUMSZ 8. cikke az egyenlőtlenségek elleni küzdelemről, az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésről, az EUMSZ 16. cikke a személyes adatok védelméről, illetve az EUMSZ 18–25. cikke a megkülönböztetés-mentességről és az uniós állampolgárságról.

## CÉLKITŰZÉSEK

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos célkitűzéseket az EUMSZ 67. cikke határozza meg:

- „Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.
- Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.
- Az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedésekkel, továbbá a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és – amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik.
- Az Unió – különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével – megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.”

## EREDMÉNYEK

**A.** A Lisszaboni Szerződés által bevezetett legfontosabb újdonságok

**1.** Hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatali eljárás

A Lisszaboni Szerződés megszünteti a kormányközi együttműködésen alapuló „harmadik pillért”, és ily módon általánossá teszi a közösségi szintű fellépést a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget illetően. A jogalkotási szövegek elfogadása immár főszabályként az EUMSZ 294. cikkében szereplő rendes jogalkotási eljárás keretében történik. A Tanács minősített többséggel



határoz, és az EP – társjogalkotói minőségében – az együttdöntési eljárás szerint nyilvánít véleményt.

## **2. A nemzeti parlamentek új szerepköre**

Az EUSZ 12. cikke és az 1. és 2. sz. jegyzőkönyv meghatározza a nemzeti parlamentek szerepét az EU-ban. A nemzeti parlamenteknek mostantól 8 hét áll a rendelkezésükre ahhoz, hogy a szubszidiaritás elve alapján megvizsgálják valamely jogalkotási aktus tervezetét azelőtt, hogy uniós szinten e jogalkotási aktustervezetre vonatkozóan bármiféle döntést lehetne hozni. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kérdésekben – amennyiben a nemzeti parlamentek egynegyede úgy határoz – az adott tervezetet felül kell vizsgálni (2. sz. jegyzőkönyv, 7. cikk, (2) bekezdés).

Lehetőségük van arra is, hogy a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozva az Európai Unió Bíróságához forduljanak, és kérjék az adott jogi aktus megsemmisítését.

A nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust és az Europol értékelésében (az EUMSZ 85. és 88. cikke).

## **3. Az Európai Unió Bíróságának megnövekedett hatásköre**

Az Európai Bírósághoz – amely előzetes döntéshozatali eljárás keretében bírálja el valamennyi, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kérdést – mostantól korlátozás nélkül lehet fordulni. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől (azaz 2014. december 1-től) számított öt éves átmeneti időszakban a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a korábbi szerződés keretében elfogadott jogi aktusok esetében is lehet előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni. Ugyanez vonatkozik az Európai Unió Bírósága előtti kötelezettségszegési keresetekre is (36. sz. jegyzőkönyv).

## **4. A Bizottság megerősített szerepe**

Annak lehetősége, hogy a Bizottság kötelezettségszegési keresetet nyújthasson be a tagállamokkal szemben a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában hozott rendelkezések megsértéséért, olyan jelentős újdonság, amelynek révén újabb hatáskörre tesz szert a jogalkotási szövegek helyes alkalmazásának felügyelete terén.

## **5. A tagállamok lehetséges szerepe a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos politikák végrehajtásának értékelése terén**

Az EUMSZ 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését.

## **B. Az Európai Tanács elvi szerepe**

Az egymást követő szerződések nyomán életbe lépő változások során az Európai Tanács igen fontos szerepet játszott a szabadságon, a biztonságon és



a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kérdésekben elért fejlődések előmozdításában.

1999 októberében a tamperei Európai Tanács – maximálisan kihasználva az Amszterdami Szerződéssel bevezetett lehetőségeket – rendkívüli ülést tartott, amelynek középpontjában a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása állt.

2004 novemberében az Európai Tanács elfogadta a hágai programot, amely új ötéves cselekvési programot képez.

A 2009. december 10–11-i Európai Tanács elfogadta a stockholmi programot. A 2010–2014 közötti időszakra vonatkozó többéves program középpontjában a polgárok és más olyan személyek érdekei és igényei állnak, akik felé az Unió felelősséggel tartozik.

A Lisszaboni Szerződés kiemelt szerepet ismer el és garantál az Európai Tanács számára, amely „meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat” (EUMSZ 68. cikk). 2014 júniusában az Európai Tanács meghatározta az elkövetkező évekre ezen iránymutatásokat, amelyek összhangban vannak a szintén 2014 júniusában elfogadott uniós stratégiai menetrendben kijelölt prioritásokkal. A stratégiai iránymutatások a stockholmi program által elért eredményekre támaszkodnak. Az iránymutatások félidős felülvizsgálata folyamatban van.

**C.** A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség irányításának sajátos szereplői: az ügynökségek

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó kiemelt területek politikáinak kezelésére különböző ügynökségek jöttek létre: a rendőrségi együttműködésért felelős Europol; az Európai Rendőrakadémia (CEPOL); az Eurojust a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés céljából; az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) az alapvető jogok és a megkülönböztetés elleni fellépés vonatkozásában; a Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA); az Európai Határ- és Parti Őrség (Frontex), amely felelős a külső határellenőrzés koordinálásáért; az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO); és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség (eu-LISA).

## **AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE**

Az Európai Parlament egy sor olyan eszközzel és hatáskörrel rendelkezik, amelynek révén szerepét teljes körűen el tudja látni:

- jogalkotási jogkör, amennyiben az EP már a Lisszaboni Szerződés előtt is társjogalkotó volt az együttdöntési eljárásokban, azonban a „harmadik pillérhez” tartozó kérdésekben a hatásköre csak a tanácsadásra terjed ki;
- költségvetési jogkör, amennyiben az EP a Tanáccsal közösen dönt az EU költségvetéséről;



- megsemmisítés iránti keresettel fordulhat az Európai Unió Bíróságához, amely hatáskörét többek között akkor gyakorolta, amikor kérte és el is érte a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK irányelv egyes cikkeinek a megsemmisítését<sup>[2]</sup>;
- politikai kezdeményezési jogkör az EP által meghatározott témákkal kapcsolatban kiadott saját kezdeményezésű jelentései és állásfoglalásai révén;
- lehetősége van arra, hogy küldöttséget indítson a tagállamokba a problémák kezelésére, valamint az uniós szinten elfogadott jogszabályok végrehajtási feltételeinek az ellenőrzésére.

Az utóbbi években az EP a következő kérdéseket mindig prioritásként kezelte:

- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség növekvő jelentőségének elismerése és figyelembevétele az európai integráció továbbgondolása során;
- a „harmadik pillér” megszüntetése és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés beemelése az Unió eljárásai közé, valamint közös jogrendszerébe annak érdekében, hogy ezáltal lehetővé váljon az EP számára a jogalkotási eljárással kapcsolatos demokratikus funkciójának teljes körű ellátása;
- a döntéshozatal megkönnyítése érdekében az egyhangú szavazás elvének elhagyása a Tanács ülésein;
- a polgárok alapvető jogainak védelme, illetve a biztonsági igények és a terrorizmus elleni küzdelem közötti helyes egyensúly fenntartása;
- az alapvető jogok fokozott védelme és támogatása érdekében az Európai Unió kötelező erejű Alapjogi Chartájának elfogadása és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének felállítása, amely az alapjogok területén hatékony támogatási eszköz.

Kristiina Milt  
05/2019

---

[2]Az Európai Bíróság a C-133/06. sz. ügyben hozott, 2008. május 6-i ítélete.

