



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

A Szerződések kiemelt prioritásként kezelik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozását. 2009-ben több fontos új szempontot vezettek be: 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 alapvető jogokat megerősíti az Európai Unió jogilag kötelező erejű Alapjogi Chartája.

### JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése. 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 Európai Unió működéséről szóló szerződés 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 menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák;
- a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés<sup>[1]</sup>.

Dánia nem vesz részt az EUMSZ V. címe szerinti intézkedéseknek a Tanács általi elfogadásában (a [22. jegyzőkönyv](#) – „kivülmaradás” – mentesíti Dániát a politikában való részvétel alól). Mindazonáltal 2001 óta kormányközi alapon átveszi a schengeni vívmányokat. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint a különböző tagállamokban lakóhellyel rendelkező magánszemélyek közötti polgári vagy kereskedelmi jellegű jogvitákban joghatósággal rendelkező bíróságokra vonatkozó

[1]Lásd a [4.2.2.](#), [4.2.3.](#), [4.2.5.](#), [4.2.6.](#) és a [4.2.7.](#) számú tájékoztatót.



szabályok ([Brüsszel I. rendelet](#)) tekintetében 2005. október 19-én a Dán Királyság és az EU megállapodást kötött [a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról](#). A megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése szerint Dánia a módosítások elfogadásakor köteles értesíteni a Bizottságot azon döntéséről, hogy végrehajtja-e vagy sem a módosítások tartalmát. Írország csak az „opt in” határozatot követően vesz részt egyedi intézkedések elfogadásában és alkalmazásában ([21. 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<sup>[2]</sup>, 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<sup>[3]</sup>, illetve az EUMSZ 18–25. cikke a megkülönböztetés-mentességről és az uniós állampolgárságról<sup>[4]</sup>. Az EUMSZ azonban számos „fékzáradékot” is bevezetett azokban az esetekben, amikor egy tagállam úgy ítéli meg, hogy a jogszabálytervezet büntető igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait érintené (az EUMSZ 82. cikkének (3) bekezdése), valamint közös minimumszabályokat vezetett be a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező, különösen súlyos bűncselekmények fogalommeghatározására és szankcionálására vonatkozóan (az EUMSZ 83. cikkének (3) bekezdése). Ez a gyakorlatban a következőképpen működik: Az irányelvtervezetet benyújtják az Európai Tanácsnak, és felfüggesztik a rendes jogalkotási eljárást. Konszenzus esetén az Európai Tanács négy hónapon belül visszautalja a tervezetet a Tanácshoz, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését.

## 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

---

[2]Lásd a [4.1.2.](#) számú tájékoztatót.

[3]Lásd a [4.2.8.](#) számú tájékoztatót.

[4]Lásd a [4.1.1.](#) számú tájékoztatót.



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. 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<sup>[5]</sup>

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).

---

[5]Lásd a [1.3.10.](#) számú tájékoztatót.



#### 4. A Bizottság megerősített szerepe

Annak lehetősége, hogy a Bizottság kötelezettségszegési keresetet nyújthat 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.

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 Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége](#) (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 Órség](#) (Frontex), amely felelős a külső határellenőrzés koordinálásáért; [az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége](#) (EUA); [az Európai Ügyészség](#)<sup>[6]</sup> (EPPO), 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 a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése óta társjogalkotó az együttdöntési eljárásokban. Immár ez általános szabály, de számos kivétellel. Ezek közé tartoznak „a tagállamok illetékes szervezeti egységei közötti igazgatási együttműködés” biztosítására irányuló intézkedések (az EUMSZ 74. cikke), amelyek továbbra is a Tanács által a Bizottság javaslata vagy a tagállamok egynegyede alapján és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően elfogadott „különleges jogalkotási eljárás” hatálya alá tartoznak. Ezenkívül különleges jogalkotási eljárás alkalmazandó (a Parlamenttel folytatott konzultációt követően, a Tanács egyhangú eljárásával) a rendőrségi együttműködés feltételeit és korlátait meghatározó intézkedések (az EUMSZ 89. cikke) vagy az útlevelekre, személyazonosító igazolványokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó rendelkezések (az EUMSZ 77. cikkének (3) bekezdése) tekintetében;
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos programokra vonatkozó költségvetési jogkör, amennyiben az EP a Tanáccsal közösen dönt az EU költségvetéséről;
- az e területen érintett uniós ügynökségek tevékenységének ellenőrzése, például azáltal, hogy küldöttséget indítanak a tagállamokba vagy az EU külső határaitra a problémák kezelésére, valamint az uniós szinten elfogadott jogszabályok végrehajtási feltételeinek az ellenőrzésére;
- megsemmisítés iránti keresettel fordulhat az Európai Unió Bíróságához, amely hatáskörét a Parlament például akkor gyakorolta, amikor egyes jogi aktusok bizonyos rendelkezéseinek megsemmisítését kérte;
- politikai kezdeményezési jogkör az EP által meghatározott témákkal kapcsolatban kiadott sajtó kezdeményezésű jelentései és állásfoglalásai révén.

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

---

[6]Lásd a [4.2.6.](#) számú tájékoztatót.



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;
- megfelelő egyensúly fenntartása a polgárok és a lakosok alapvető jogainak védelme, valamint a biztonsággal és a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos követelmények között, valamint annak biztosítása, hogy ez az egyensúly tükröződjék a jogszabályokban és a végrehajtásban;
- az alapvető jogok védelmének és előmozdításának megerősítése, különösen az Európai Unió jogilag kötelező erejű Alapjogi Chartájának elfogadása és az Alapjogi Ügynökség létrehozása révén. valamint [a Pegasus és az azzal egyenértékű kémiszoftverek használatának kivizsgálásával foglalkozó vizsgálóbizottság](#) létrehozásával, amely értékelte, hogy a kémiszoftverek uniós polgárokkal szembeni használata hogyan érintette a demokratikus folyamatokat és a polgárok egyéni jogait az EU-ban.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023

