

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jogforrásainak feltárása^[*]

I. BEVEZETŐ

Az Európai Unión belül a határok megszüntetése, az ellenőrzések felszámolása, tehát a mozgásszabadság biztosítása^[1] nem volt elképzelhető anélkül, hogy a tagállamok a bel- és igazságügyi területen az együttműködésüket ne fokozták volna. Az együttműködés elmélyítése iránti igény egyrészt azzal volt magyarázható, hogy a fizikai határok felszámolása miatt a tagállamok önállóan már nem voltak képesek egyes problémák megoldására, így példának okáért, szükségessé vált a határokon átívelő bűnüldözés szabályozási kereteinek a kialakítása. Másfelől a bel- és igazságügyi tárgyú együttműködést az is elősegítette, hogy annak egyes eszközein keresztül éppen a belső piac működését lehetett és lehet továbbra is hatékonyabbá tenni.

A tagállamok bel- és igazságügyi tárgyú kooperációja, vagyis a ma már a *szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek* nevezett terület az elmúlt másfél-két évtizedben jelentős változáson ment keresztül. Ebben a folyamatban lényeges mérföldkőnek számít a 2009. december 1-jén életbe lépett Lisszaboni Szerződés,^[2] amely önmagában is okot szolgáltat arra, hogy e területtel átfogó jelleggel is foglalkozunk. Az alábbi írás tehát egy korábban és jelenleg is igencsak zavarosan szabályozott, nehezen áttekinthető terület, nevezetesen a *tagállamok bel- és igazságügyi együttműködésének jogforrása háttérét* vizsgálja annak tükrében, hogy milyen változásokkal kell szá-

[*] A tanulmány az OTKA 76488. számú kutatás keretében készült és a szerzők korábbi, „Az uniós tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően” c. írásának aktualizált változatára épül. (utóbbi megjelent: Nótári – Török, 2010, 61–103.)

[1] Ld. Lamm, 2003, 127–128.

[2] A továbbiakban: „Szerződés” vagy „Lisszaboni Szerződés.” Ld. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL C 306., 2007.12.17, 1. Áttekintésére ld.: Horváth – Ódor, 2008; Griller – Ziller, 2008; Fazekas, 2009; Dougan, 2007. A Lisszaboni Szerződés fejleményeit ezen a területen jórészt már az Alkotmányos Szerződés is tartalmazta, amely azonban a tagállami ratifikációk megakadása miatt soha nem léphetett hatályba Ld. ehhez: Ganczer, 2007.

molni a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő időszakban. A tanulmány bemutatja a szabadság, biztonság és jog térségének jogforrási rendszerét (II.), megkísérli felvázolni s jellemezni a főbb együttműködési területeit (III.), amelyet a releváns joganyag és a tagállami jogok viszonyának, illetve e joganyag alkalmazhatóságának elemzése követ majd (IV.).^[3]

II. A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG TÉRSÉGÉNEK FORRÁSRENDSZERE

1. A joganyag és forrásrendszer kialakulása és fejlődése

A szabadság, biztonság és jog térsége (idegen elnevezéssel: Area of Freedom, Security and Justice; Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) vagy másként: *a bel- és igazságügyi együttműködés* (idegen elnevezéssel: *Justice and Home Affairs*; Justiz und Inneres) egy furcsa összemosása több, eltérő jogviszonnal foglalkozó jogterületnek. Lényege, hogy minként azt a fenti bevezető is jelezte, a szabad mozgás jogából, mint az EKSz-ben szabályozott alapszabadságból, számos probléma keletkezett több, egymástól eltérő területen, melyeket meg kellett oldani. Az ezekből az úgynevezett „kompenzációs intézkedésekből” álló uniós, illetve közösségi jogi joganyag kialakulása rendszertelen, tartalma nehezen strukturálható, hiszen egymáshoz nem, vagy csak lazán kötődő területeket ölel át. *E területeket csupán az köti össze, hogy a személyek szabad mozgásához kapcsolódó, kiegészítő szabályozást szolgálnak.*^[4]

A bel- és igazságügyi joganyag fejlődése a Maastrichti Szerződés megkötéséig viszonylag rendezetlen volt: legjellemzőbb vonása, hogy jórészt nemzetközi egyezmények szolgálták a jogharmonizáció/jogegységesítés alapjául (ld. később). A Közösség önálló hatáskörrel nem rendelkezett e területeken. A joganyag egységesítése, az elsődleges jogforrási háttér megteremtése a Maastrichti Szerződéssel, és az azt követő szerződési reformokkal következett be. A Maastrichti Szerződés létrehozta a hárompilléres együttműködést; az Európai Uniót (és az EUSz-t), melynek első pillérét (EK) az Európai Közösség, az Euratom, illetve az akkor még létező ESZAK, a második pillért a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadikat pedig a bel- és igazságügyi együttműködés alkotta. Az egyes pillérekben belül eltérőek voltak a jogforrások, az Európai Bíróság hatáskörei, feladatai, illetve az uniós intézmények szerepe is. Ezen a hárompilléres rendszeren módosított az Amszterdami Szerződés: a bel- és igazságügyi rendszer elemeinek jelentős részét (vízum, menekültügy, polgári jogi együttműködés, ld. később) áttemelte az első pillérbe, vagyis „közösségiesítette”. Ennek nyomán a harmadik pillérben immáron csupán a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazság-

[3] A szabályozási terület eljárási aspektusait külön tanulmányban fogjuk közzétenni.

[4] A hasonló, közös elem kiemelését egyébként a közösségi (uniós) jog nagy hátrányának is mondhatjuk: álláspontunk szerint a közösségi (uniós) jog onnantól lesz nagykorú, ha bizonyos területeket önállóan képes lesz majd szabályozni, és nem lesz szüksége arra, hogy egymástól teljesen eltérő, csak lazán kapcsolódó területek között erőltetett módon próbálja megtalálni a közös nevezőt.

szolgáltatási együttműködés maradt. Technikailag az átcsoportosítás abból állt, hogy az Európai Uniót létrehozó szerződés egy részét beépítették az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe, és megteremtették az első pilléres szekunder jogforrások megalkotásának hátterét. A vonatkozó, IV. cím az EKSz-ben a vízumok, menekültügy és egyéb politikák elnevezést kapta. Emellett természetesen fennmaradtak az EUSz rendőri és büntetőügyekre vonatkozó szabályai is. 1999 októberében az Európai Tanács a finnországi Tamperében megrendezett csúcsertekezletén az Európai Unió állam- és kormányfői kidolgoztak egy politikai stratégiát, valamint egy öt évre szóló programot (*Tamperei Program*), melyben konkrét célokat (megalkotandó jogszabályokat) rögzítettek a bel- és igazságügy egészének fejlődésére nézve. 2004-ben elfogadtak egy újabb programot (*Hágai Program*), mely szintén a gyakorlati megvalósításról szól.

Újabb változást e rendszeren a Lisszaboni Szerződés hozott: a joganyagot újra egységesítette, a rendőri- és büntetőügyekben történő együttműködés különállását megszüntette.^[5] A jövőben tehát hasonló jogforrásokat többé-kevésbé hasonló módon lehet majd megalkotni e területen, mint bel- és igazságügyi együttműködés egyéb területein. Ezután került sor a következő öt éves időszakra vonatkozóan a joganyag fejlesztését előirányzó *Stockholmi Program*^[6] elfogadására.

2. Változások a jogforrási rendszerben a Lisszaboni Szerződés nyomán

Mindenekelőtt utalni kell arra, hogy a Lisszaboni Szerződés – üdvözlendő módon – felszámolta az Európai Unió hárompilléres felosztását, amelyre több okból is szükség volt. Egyrészt egységesebb Európát kívántak megalkotni, ahol az Európai Közösség és az Európai Unió nem válik élesen ketté. Másrészt – mivel a bel- és igazságügyi együttműködés harmadik pillér alá tartozó része, a rendőri és büntetőügyekben való együttműködés különösen fontos, mondhatni a tagállamok és polgáraik számára húsbavágó területeket tartalmaz – a rendőri-büntető együttműködést integrálni akarták a közös joganyagba. Ebből az következik, hogy utóbbi terület másodlagos jogforrási rendszere tisztábban áttekinthetővé vált, a szabályok közvetlen hatállyal rendelkeznek, egyszerűsödött a megalkotásuk módja is, valamint a parlament is szerepet kapott a jogalkotásban. Kijelenthetjük tehát: a pilléres szerkezet, a bel- és igazságügyi együttműködés szétdaraboltsága, és a kormányközi együttműködés felett eljárt az idő.^[7] A következő alapvető változtatásokat eszközölték az EKSz-ben, illetve az EUSz-ben.

Az *elsődleges jogforrásokra* vonatkozó alapvető módosítás, hogy az EKSz át lett nevezve Európai Unió működéséről szóló szerződésre (a továbbiakban:

[5] Vö.: Lamm, 2009. 444. és 584.

[6] COM(2009) 262 végleges A Bizottság közleménye a Tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában (Stockholmi Program)

[7] Donnelly, 2008, 20.

„EUMSz”), mely abból ered, hogy az Európai Közösséget felváltja az Európai Unió. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően tehát nem az Európai Közösség, hanem az Európai Unió rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, az Európai Unió alkot rendeleteket stb. Az Európai Unióról szóló szerződés az EKSz-szel szemben megőrizte korábbi elnevezését.

A *másodlagos jogforrások* rendszerét a szerződés egyszerűsíti. Korábban pillérenként eltérő jogforrásokat lehetett megalkotni; az első pillérben rendeletet, határozatot, irányelvet, valamint véleményt, ajánlást, a második pillérben közös stratégiát, közös állásfoglalást (közös álláspontot), közös fellépést (közös akciót) és határozatokat, a harmadik pillérben pedig közös álláspontot, kerethatározatot, határozatot, illetve nem kötelező jogforrásként állásfoglalást, ajánlást, véleményt, következtetést lehetett létrehozni.^[8] E jogforrásoknak nem csupán megalkotási mechanizmusa, hanem jellege is eltért egymástól, mely igencsak nehezen átláthatóvá tette a rendszert. Hasonló bonyolult rendszer megalkotása véleményünk szerint az Európai Unió joganyagát kaotikussá tette, és elidegenítette az emberektől, hiszen még jogászok számára is alapvető problémákat okozott az egyes jogforrások attribútumainak meghatározása. Ez a rendszer egy közösségi együttműködés felé tett első lépcsőként ugródeszkának jó volt, ám komolyabb együttműködést nem lehet hasonló bizonytalan alapokra helyezni.

A Lisszaboni Szerződésben a közös kül- és biztonságpolitika terén megmaradnak a speciális jogforrások, jól mutatva azon szomorú tény, hogy a tagállamok utóbbi területen történő kooperációja milyen kevésbé működik. Miután azonban a külpolitika nem képezi jelen tanulmány tárgyát, azzal nem kívánunk foglalkozni. Emellett ugyanakkor pozitív fejleményként, a rendőri és büntetőügyekben folytatott együttműködés területén az általános, a korábbi közösségi pillérben alkalmazandó jogforrási rendszert rendeli alkalmazni, azzal a különbséggel, hogy az Európai Tanácsot bízza meg a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatással (EUMSz 68. cikk). Ebből kifolyólag a jövőben e területeken is a korábbi első pillérhez hasonlóan rendeleteket, irányelveket, határozatokat stb. lehet majd alkotni. E források a korábbi közösségi jogforrások attribútumaival rendelkeznek, ennek megfelelően álláspontunk szerint közvetlen hatályuk van, illetve az Európai Bíróság hatáskörei is szélesednek (ld. később).

Mindemellett a korábbi harmadik pillérnek megfelelő területen, vagyis a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés körében a Lisszaboni Szerződés módosítása nyomán jellegük szerint *különböző típusú normák fognak „együttélni,”* ti. az új szabályok alapján kibocsátott normák mellett továbbra hatályban maradnak a korábbi harmadik pilléres aktusok is. Ez utóbbi normacsoport sorsát rendezi a Lisszaboni Szerződés az átmeneti rendelkezései között.^[9] Eszerint az uniós intézmények, szervek és hivatalok által az

[8] Horváth, 2007, 221. és köv.

[9] Ld. 36. Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről, VII. cím.

Európai Unióról szóló szerződés alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok joghatása – beleértve ebbe az Európai Unióról szóló szerződés alapján megkötött megállapodások joghatását is – *mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződés alapján hatályon kívül nem helyezik, semmieset nem nyilvánítják, vagy nem módosítják.* Ez álláspontunk szerint akként értelmezendő, hogy a korábban elfogadott harmadik pilléres jogi aktusok továbbra is a Lisszaboni Szerződés módosítását megelőzővel azonos környezetben maradnak fent, amely nem csak a norma általánosságban vett joghatását, hanem olyan alapsajátosságait hagyja változatlanul, mint az alkalmazhatóság kérdése (ld. lentebb).

3. Az uniós nemzetközi magánjog és polgári eljárásjog elsődleges jogforrási hátterének átalakítása a Lisszaboni Szerződésben

Miután jelen írás szerzőinek figyelmét a közösségi nemzetközi magánjog különösen leköti, ezért a sok terület közül a nemzetközi magánjogra vonatkozó szabályok módosításáról szükségesnek tartunk ejteni pár szót.

Áttekintve a rendszert, megállapíthatjuk: a szabályozás lényegét tekintve jelentős részben változatlan maradt. *A nemzetközi magánjogi és polgári eljárásjogi szabályok megalkotásához ugyanakkor már nem szükséges a normáknak a „belső piac működéséhez” közvetlenül kapcsolódnia.* Az amúgy az esetek jelentős részében – ld. például az elfogadott, illetve elfogadandó családjogi vagy megalkotandó öröklési jogi szabályok esetén – csupán homályosan kimutatható viszony a belső piac működésével már nem feltétlenül szükséges.^[10] A nemzeti parlamenteknek ugyanakkor nagyobb szerepet adnak. Családjogi kérdésekben, amennyiben döntés születik arról, hogy a rendes jogalkotási eljárást alkalmazzák, e javaslatról értesíteni kell a nemzeti parlamenteket. Amennyiben valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, a javaslat nem elfogadható.

[10] Csak emlékeztetőül, a korábbi szabályozás így fogalmazott: A több államra kiterjedő vonatkozású polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén a 67. cikknek megfelelően és a belső piac megfelelő működéséhez szükséges mértékben elfogadásra kerülő intézkedések magukban foglalják:

a) fejlesztést és egyszerűsítést a következő területeken:

– a bírósági és bíróságon kívüli iratok határokon túlra történő kézbesítésének rendszere;

– együttműködés a bizonyításvétel terén;

– a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok, köztük a nem bírósági ügyekben hozott határozatok elismerése és végrehajtása,

b) a tagállamokban alkalmazandó kollíziós, illetve joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetőségének előmozdítását;

c) a polgári eljárások megfelelő lefolytatását akadályozó tényezők kiküszöbölését, szükség esetén a tagállamokban alkalmazandó polgári eljárási szabályok összeegyeztethetőségének előmozdításával.

III. A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG TÉRSÉGÉNEK FŐBB EGYÜTTMŰKÖDÉSI TERÜLETEI

Miután jelen írás célja az értékelés mellett az is, hogy áttekintést nyújtson a joganyag tartalmáról és fejlődéséről, a továbbiakban ismertetjük az egyes szabályozási területek jelentősebb forrásait. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy egy-egy terület elemzésével könyveket, sőt könyvsorozatokat töltenek meg, így csupán rövid áttekintést kívánunk nyújtani a vonatkozó szabályokról. Az együttműködés területeinek meghatározásakor alapvetően az Európai Bizottság által alkalmazott gyakorlati szempontú felosztást^[11] vesszük alapul, azonban e területeket jellegük szerint három nagyobb csoportba soroltuk. Elsőként a bel- és igazságügyi együttműködés *horizontális* – más szóval az átfogó, a többi tevékenységet is közvetlenül meghatározó – területeit vesszük sorra, majd az egyes szakterületeket *közjogi és magánjogi* célú kategóriákba soroltuk.

1. Az együttműködés horizontális területei: uniós polgárság és alapjogok

Az uniós polgárság, valamint az alapjogok a bel- és igazságügy szerteágazó s heterogén viszonyrendszerében, egészen a Hágai Program végrehajtásáig inkább külön-külön tényezőként jelennek meg a tagállamok kooperációjának „oldalvizén,” viszont miként alább látható lesz, 2005-öt követően az uniós polgárság és az alapjogok, összefüggő, átfogó stratégia részét képezik. Kiindulópontként a két intézmény jelentőségéről külön-külön is érdemes szólni.

Az *uniós polgárság*^[12] és a bel- és igazságügyi együttműködés kapcsolatáról az előzőekben már érintőlegesen szoltunk. Az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és letelepedés joga volt az egyik olyan „inspirációs” elem, amely a határok fokozatos leépítésével párhuzamosan a tagállamokat ösztönözte a bel- és igazságügyi együttműködés erősítésére. Az uniós polgárság intézménye, a Maastrichti Szerződéssel történő bevezetését követően, a fenti kapcsolódási ponton kívül kifejezi azon közösséget, melynek érdekében az Unión belül a tagállamok bel- és igazságügyi területen egyre mélyebb együttműködést valósítanak meg.

Ezzel szemben a közösségi jog *alapjogvédelmi mechanizmusa* távolabbra vezet vissza, mint a relatíve újnak tekinthető uniós polgárság intézménye. Mint közismert, az emberi jogok védelme az Európai Bíróság gyakorlatában kidolgozott és általános jogelvként megerősített alapjogokra épült rá. A kiindulópontot az Európai Bíróság a Stauder-ügyben^[13] elfogadott ítélete jelentette, amely kimondta, hogy az alapvető jogok az általános jogelvek közé tartoznak, amit követett az

[11] [Http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/doc_civil_intro_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/doc_civil_intro_en.htm) (2011. február 1.)

[12] Az uniós polgárság a Maastrichti Szerződés által létrehozott jogintézmény, melyet az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárságával rendelkező személyeknek biztosítanak. Ld. Lamm, 2003, 125. és köv.

[13] 29/69 Stauder kontra Stadt Ulm (1969.11.12).

Internationale Handelsgesellschaft-ügy,^[14] melyben az Európai Bíróság első alkalommal mondta ki, hogy az alapjogokat a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira támaszkodva részesíti védelemben. A Nold-ügyben^[15] új szempontként utalás történt arra, hogy az alapjogok meghatározásakor figyelemmel kell lenni azon nemzetközi szerződésekre, melyek kidolgozásában a közösségi tagállamok is részt vettek, vagy amely egyezményeknek a tagállamok is részesei. Ennek a gyakorlatnak megfelelően az Európai Bíróság esetről esetre a közösségi jog forrásaként számos konkrét alapjogot ismert el. A gyakorlat azonban nem eredményezte átlátható, egységes keretbe foglalt alapjogi rendszer kialakulását, viszont tagadhatatlan, hogy ez hatással volt a későbbi jogalkotásra is.

Az alapszerződésben az alapjogi, emberi jogi referencia elsőként a bel- és igazságügyi együttműködés formalizálásával egy időben jelent meg, nevezetesen amikor a Maastrichti Szerződés nyomán az emberi jogok hivatkozása az Európai Unióról szóló Szerződésbe bekerült. E szerint az Európai Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közősek a tagállamokban. Kimondta továbbá, hogy az Európai Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azt az Emberi jogok európai egyezménye biztosítja, továbbá ahogyan a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából ered. Az emberi jogok alapelvi szintű elismerése és a garanciák fokozatos kiépülése a bel- és igazságügyi együttműködés területein is közvetlenül érezte hatását. Az alapjogok garanciális szerepe e területeken az elmúlt másfél évtizedben jelentősen növekedett, tekintettel arra, hogy a tagállamok együttműködésének homlokterébe sorra olyan területek kerültek, melyek emberi jogi beágyazottsága eleve adott (ld. menekültügy), vagy a tagállamoknak olyan problémákkal kellett szembenézniük, amelyekre adandó válaszok határait alapjogi megfontolások teszik érzékennyé (ld. pl. a terrorizmus elleni küzdelem). Az emberi jogi aspektus hangsúlyossá válása miatt a későbbiekben a speciális alapjogi rendelkezések, vagy legalább az általános emberi jogi rendelkezésekre való visszautalás megjelenik a bel- és igazságügyi együttműködés keretei között is. 1999-ben a *Tamperei Programot* útjára indító európai tanácsi következtetések is utalnak a szabadság, biztonság és jog térségének kialakítása kapcsán az alapjogok fontosságára,^[16] azonban később, annak felülvizsgálata során az Európai Bizottság többször hangsúlyozta az emberi jogok még hatékonyabb érvényre juttatásának szükségességét. Aktualitásként – ekkor már 2001. szeptember 11. után vagyunk – utalt arra a Bizottság, hogy a bűnözés és a terrorizmus minden formája ellen, az európai demokrácia és jogállamiság védelmére hozott intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk az alapvető emberi jogokat, a szabad mozgáshoz való

[14] 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970.12.17.).

[15] 4/73 Nold KG kontra Bizottság (1974.05.14.).

[16] Presidency Conclusions: Tampere European Council, 15-16 October 1999. 1. pont. Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm (2011. február 1.)

jogot, ezen intézkedések bevezetésekor tekintettel kell lenni a magánélet tisztelben tartásának, és a személyes adatok védelmének követelményeire.^[17]

Hogy ne feledkezzünk meg az uniós polgárság intézményéről sem, említeni szükséges, hogy a Tamperei Program az Unió polgárait még csak általánosságban, mint az integráció kedvezményezettjeire utal. E szerint az uniós polgárok élvezik „a fejlődés és béke térségének” adottságait, amely az egységes belső piacból, a gazdasági és monetáris unióból, valamint annak a képességéből áll, hogy az Unió képes felvenni a versenyt a globális politikai és gazdasági kihívásokkal.^[18]

A Tamperei Program emberi jogi vonatkozásait érintő európai bizottsági vélemények nyomán az alapjogi szempontok még nagyobb figyelmet kaptak a *Hágai Programban*.^[19] A program általános elvként mondja ki, hogy annak megvalósítása során az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Alapjogi Chartában,^[20] valamint a menekültekről szóló genfi egyezményben biztosított alapvető jogokat maradéktalanul tiszteletben kell tartani.^[21] Fontos, hogy a program végrehajtását szolgáló akcióterv^[22] az *alapvető jogokat és az uniós polgárságot már egy tevékenységi célként nevesíti*, nevezetesen a kitűzött tíz fontos prioritás között első helyen az alapvető jogok és uniós polgárság témakörét átfogó politikai stratégiák kidolgozása áll. Ezáltal a bel- és igazságügyi együttműködés területén az *alapjogvédelmi tevékenység fókuszába az uniós polgárok kerültek*. A program akcióterve különös figyelmet szentel a gyermekek jogainak, rögzíti a nőkkel szembeni erőszakkal, valamint a megkülönböztetés valamennyi formájával szembeni fellépés jelentőségét. Jelenleg e célok megvalósításának konkrét eszköze a 2007-2013 közötti költségvetési időszakban az „Alapvető jogok és polgárság” egyedi program.^[23]

Az együttműködés fent bemutatott területeire vonatkozó konkrét jogforrások kimerítő bemutatása ehelyütt már csak terjedelmi korlátok miatt sem lehetséges, ezért példák szemléltetésével azok főbb típusaira utalunk.

Első kategóriaként említhetők a primer forrásokban fellelhető alapjogi és uniós polgársággal összefüggő rendelkezések. A Lisszaboni Szerződést követően az alapjogok alapszerződési referenciáját mindenekelőtt az értékekről rendelkező módosított EUSz 2. cikk tartalmazza, amely tartalmilag közel áll a fent

[17] COM (2004) 401 végleges A bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. 2.1 pont.

[18] Presidency Conclusions: Tampere European Council, 15-16 October 1999. 2. pont.

[19] Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. HL C 53 (2005.03.03.) 1-14. A továbbiakban: Hágai Program.

[20] A Hágai Program elfogadásakor még ratifikáció alatt állt az ASz, ezért a program az „alkotmányos szerződés II. részében rögzített alapjogi chartáról” szól.

[21] Hágai Program II. 1. pont.

[22] COM (2005) 184 végleges. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért.

[23] Tanács 2007/252/IB határozat az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó „Alapvető jogok és polgárság” egyedi program létrehozásáról

említett EUSz korábbi 6. cikkéhez, azonban lényeges változás, hogy az emberi jogok említése kapcsán kifejezetten utal a kisebbségekhez tartozó személyek jogaira.^[24] Emellett az alapjogvédelmi rendelkezések fontos eleme a módosított EUSz 6. cikke, amely az Európai Unió Alapjogi Chartáját kötelező erővel ruházza fel. Habár a 2000. december 7-én ünnepélyesen deklarált Alapjogi Charta – szemben az ASz koncepciójával – nem lett beemelve szövegszerűen a Szerződésbe, ezen utaló szabály rögzíti, hogy a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapszerződések. Következésképpen 2009. december 1-je után az Alapjogi Charta az elsődleges források körébe tartozik, és az Unió működését, tevékenységeit meghatározva, a tagállamok bel- és igazságügyi kooperációjának (is) fontos horizontális szabályává válik. Az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések az EKSz-ből át lettek emelve a módosított EUSz-be. Ez utóbbi „Megkülönböztetés tilalma és uniós polgárság” című második része tartalmazza az uniós polgárságra vonatkozó elsődleges normacsoportot.

Másodikként azok az emberi jogi tárgyú nemzetközi források emelhetők ki, melyek minden tagállam vonatkozásában azonos kötelezettséget teremtenek. Másképpen megfogalmazva, ezek azok az egyezmények, melyekben minden tagállamnak szerződő félként részt kell vennie. Új tagállam esetében e kötelezettséget vagy maga a csatlakozási szerződés tartalmazza, abban az esetben viszont, ha ott nevesítve nincs, akkor másodlagos források, vagy végső soron a közösségi hűség elve alapján lesz nélkülözhetetlen,^[25] hogy az új tagállam elfogadja a kérdéses nemzetközi egyezményt. A bel- és igazságügyi együttműködés szempontjából nézve az alábbi nemzetközi dokumentumok sorolhatók e kategóriába:

- Emberi Jogok Európai Egyezménye, beleértve az 1952-ben kelt (első) kiegészítő jegyzőkönyvet, 4. jegyzőkönyvet, a 11. kiegészítő jegyzőkönyvet, valamint a halálbüntetés eltörléséről szóló 6. jegyzőkönyvet;^[26]
- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló New York-i egyezmény;
- Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt egyezmény;
- A kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény (1987. november 26.);
- A Gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (1989. november 20.).

Harmadik csoportba pedig az Unió által kibocsátott, szekunder források sorolandók. Ebbe természetesen beleértendő a korábban – még az alapszerződés módosítást megelőzően – kibocsátott és jelenleg is hatályos normák. Az itt

[24] A hivatkozás még az alkotmányozási folyamatban magyar felvetésként jelent meg, amely végül át lett emelve a Lisszaboni Szerződés szövegébe is, ld. ehhez: Vizi, 2005; valamint Ódor, 2007.

[25] Vö. *JAI-acquis*. European Commission – DG Justice, Freedom and Security. Oct 2009. 51. o. 99. lábjegyzet. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf (2011. február 1.)

[26] Nem kötelező, azonban „elvárható” a tagállamok csatlakozása a 7., 12. és 13. jegyzőkönyvekhez

említhető jogszabályok a primer jogi keretek hatékonyabb érvényesülését, annak intézményi, vagy anyagi jogi hátterét teremtik meg. Az alapjogvédelem kapcsán említhetjük az Alapjogi Ügynökség létrehozásáról szóló jogszabályt,^[27] valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén relevanciával bírhatnak az uniós antidiszkriminációs jogszabályok, vagy példának okáért a gyermek jogaival^[28] kapcsolatos egyes normák. De szerteágazó az uniós polgársághoz kapcsolódó szabályozás is, így e csoportba sorolhatók a személyek szabad mozgását elősegítő normák,^[29] vagy a választójog gyakorlásával összefüggő jogszabályok.^[30]

2. Az együttműködés közjogi jellegű szakterületei

a) A Schengen-acquis, az önálló bevándorláspolitikai létrehozatala és a vízumok jogának (részleges) egységesítése^[31]

A harmadik államokból származók bevándorlása, a bevándorláspolitikai, illetve a közös piacon belül a vízumok/vízumellenőrzés/okmányok ellenőrzésének eltörlése már igen korán a tagállamok figyelmének középpontjába került. A tagállamok egymás között 1985-ben létrehozták a Schengeni Egyezményt, majd 1990-ben a Schengeni Végrehajtási Egyezményt, melyek 1995-ben léptek hatályba (hazánk 2007. december 21-i hatállyal csatlakozott). Lényegük, hogy a csatlakozó államok egymás között a határellenőrzést megszüntetik (személyi igazolvány felmutatása sem szükséges), a kívülről érkezőkkel szemben pedig egységes vízum és menekültügyi szabályokat fogadtak el. Az egyezményekhez kötődően létrehoztak egy önálló szervet, a Végrehajtó Bizottságot, mely az egyezmények mellé végrehajtási joganyagot fogadott el. E joganyag a repülőtereken történő elkülönítésre, a vízumfeltételek harmonizálására, a határőrizet

[27] Tanács 168/2007/EK rendelet az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról. HL L 53 (2007.02.22.) 1.

[28] Pl. Tanács 2004/68/IB kerethatározat a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről HL magyar különkiadás 19. fejezet 7. kötet 10–14., Tanács együttes fellépése (1999. február 24.) az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján, az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló fellépésről HL magyar különkiadás 19. fejezet 1. kötet 60–64.

[29] Európai Parlament és Tanács 2004/38/EK irányelv az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL magyar különkiadás 5. fejezet 5. kötet 46 – 6.

[30] Ld. Tanács 93/109/EK irányelv az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL magyar különkiadás 20. fejezet 1. kötet 7– 11., valamint Tanács 94/80/EK irányelv az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL magyar különkiadás 20. fejezet 1. kötet 12–18.

[31] Áttekintésére ld. Pap, 2009; Lukács – Király, 2001.

koordinálására, a kiadási rendszerre, az információszolgáltatásra irányult. Az Egyezményhez nem EU tagállamként csatlakozott Izland, Norvégia és Svájc is.

A „Schengen-acquis,” azaz a fent nevezett jogforrások összessége az Amszterdami Szerződés létrehozataláig független, önálló joganyag volt, amely nem volt része sem az első, sem a harmadik pilléres együttműködésnek. Az Amszterdami Szerződés ugyanakkor e joganyagot beépítette az első pillérbe. Ezt követően megnyílt az út számos fontosabb jogszabály megalkotása előtt. Ezzel összefüggésben fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a Közösség alapvetően a rövid távú tartózkodással foglalkozott, a hosszú távú tartózkodás szabályozását jelentős részben a tagállamokra bízta. Többek között megalkották a személyek határátlépésére vonatkozó közösségi kódexet, egységes szabályokat vezettek be a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országok felsorolásáról. Szabályozták a harmadik országból származók családtagjainak helyzetét, egységes vízumformátumot vezettek be.

A fentiekén túlmenően a közelmúltban foglalkoztak az illegális bevándorlók visszatérítésével,^[32] a magasan képzett munkaerő Európába vonzására az amerikai zöld kártya mintájára létrehozták az európai kék kártyát,^[33] a harmadik államokból származók illegális foglalkoztatásának szankcionálására is alkottak jogszabályt,^[34] illetve új közösségi vízumkódexet hoztak létre.^[35] A schengeni rendszerrel összefüggésben a tagállamok kialakították az SIS-t, a schengeni információs rendszert, mely adatcserére, tárgy-, illetve személyazonosításra szolgál, illetve a SISNET-hálózatot, mely a rendőrök, bírók, vámügyi szervek hálózata. Jelenleg az SIS II rendszer kiépítése van folyamatban, mely már biometrikus azonosítókat (azaz ujjlenyomatok, szemírisz-képet, arcképmást) is képes lesz tárolni. A tagállamok az SIS mellett egységes vízuminformációs rendszert (VIS) hoztak létre, mely a kiadott/elutasított vízumokat, vízumkérelmeket gyűjti össze.

b) A menekültügy szabályozása – a közös menekültügyi politika kialakítása^[36]

A menekültügyi rendszer kialakítása 1990-re nyúlik vissza, amikor is a tagállamok létrehozták a Dublini Egyezményt. Az egyezmény a menekültügyi kérelmek beadását szabályozta, kiváltképp azon kérdést, hogy melyik tagállamban kell leadni a kérelmet. Egy tagállam döntése az összes tagállamot kötötte: e rendszer tehát megszüntette a tagállamról tagállamra való vándorlást, és annak

[32] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348. 2008.12.24., 98.

[33] A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 155., 2009.6.18., 17.

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168., 2009.6.30., 24.

[35] Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról. HL L 243. 2009.9.15., 1.

[36] Rövid áttekintésére ld. pl. Nagy, 2009.

„próbálgatását,” hogy mely tagállam biztosít menekültstátuszt a kérelmezőnek. Hátránya volt ugyanakkor, hogy nem voltak mögötte egységes eljárási, illetve anyagi jogi szabályok. Emiatt a menekülők a „leggyengébb láncszem”-nek minősülő tagállamot célozták meg. Az egyezményhez egyébként nem EU-tagként a Schengeni Egyezményhez hasonlóan csatlakozott Norvégia, Izland, Liechtenstein és Svájc is. Ezen változtatott a bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítését követően a Dublini Egyezményt felváltó Dublin II. rendelet,^[37] mely – a menekültügyre vonatkozó legfontosabb uniós normaként – a menekültügyek intézésére tartalmaz egységes eljárási és egyéb szabályokat. E szabályon túlmenően alkottak még normákat a tömeges beáramlásra; a menekülőknek nyújtandó minimális ellátásra; a menekült, mint olyan definiálására; illetve bizonyos egyéb, eljárási garanciákra (minimális követelményekre, fellebbezések számára, a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályaira) is.

A menekültügyi rendszerhez kötődően a finanszírozási háttér megoldására létrehozták az Európai Menekültügyi Alapot, a menekültek azonosítására pedig egy, az SIS-rendszerhez nagyban hasonló, ám kimondottan a menekültek adatait – ujjlenyomatukat is – tartalmazó adatbázist, a Eurodac-ot.

c) Büntetőügyekben történő rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés^[38]

A büntetőügyekben történő együttműködés az Európai Unió egyik kiemelt jelentőségű területe, mely – ahogyan arról már korábban írtuk – a Lisszaboni Szerződést megelőzően a pilléres szerkezeten belül a harmadik pillér alá tartozott. E területen az Unió kiemelt prioritásai közé tartozik a terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, tiltott kábítószerek-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, korrupció és csalás, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelem. Ennek érdekében – elsősorban a Tamperei, illetve a Hágai programon alapulva – számos jogszabály, legfőképp kerethatározat született.

A meghozott normák jelentős részének célja a büntetőjog harmonizálása, illetve a kölcsönös elismerés elvének érvényre juttatása. Utóbbi elv szerint bármely tagállamban hozott ítéletet, intézkedést vagy törvényhozási aktust az összes többi tagállamban (taxatív kivételekkel) el kell ismerni. Az együttműködés kapcsán lényeges megemlíteni az egyik legjelentősebb intézményt, az európai elfogatóparancsot.^[39] Utóbbi intézmény jelentősen megkönnyíti az Európai Unió területén a kiadatási eljárásokat.

[37] A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. HL L 50., 2003.2.25., 1.

[38] Ld. ehhez Ligeti, 2004; Kondorosí - Ligeti, 2009; Kis - Nagy, 2007; Kis 1999.

[39] A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról. HL L 190., 2002.07.18., 1.

3. Az együttműködés magánjogi természetű szakterületei

A magánjogi területeken elsősorban a polgári jogi együttműködéshez, a nemzetközi (kollíziós) magánjoghoz^[40] és polgári eljárásjoghoz^[41] kapcsolódó törekvéseket és jogalkotási eredményeket találunk.

A schengeni együttműködéshez, illetve a menekültügyi rendszer harmonizálásához hasonlóan a nemzetközi kollíziós magánjog kapcsán is egy egyezményvel kezdődött a tagállamok együttműködése: 1980-ban létrehozták a szerződésekre alkalmazandó jogot meghatározó Római Egyezményt. A terület közösségiesítését követően két központi jogszabályt alkottak meg: a Római Egyezményt felváltó, a szerződésekre alkalmazandó jogot meghatározó Róma I. rendeletet,^[42] illetve a károközásra alkalmazandó jogot meghatározó Róma II. rendeletet.^[43]

Úgyszintén jelentős jogalkotás indult be a polgári eljárásjog területén is: először itt is egy nemzetközi egyezményvel, az 1968-as Brüsszeli Egyezményvel indult be a kooperáció. A terület közösségiesítésével pedig igazi robbanás következett be: egységesítették a polgári-kereskedelmi,^[44] illetve a családjogi ügyekben^[45] a joghatóságra, valamint a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat. Számos szabályt hoztak létre a határozatok elismerésének és végrehajtásának egyszerűsítésével kapcsolatban: ezek a kis értékű követelésekre, a nem vitatott követelésekre, illetve egy európai fizetési meghagyásos eljárás megalkotására irányultak.

A fentiekén túlmenően jó néhány egyéb kérdést is rendeztek: így például rögzítették a határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások szabályait,^[46] illetve a bírósági iratok kézbesítésének menetét is.

4. A Lisszaboni Szerződés szerkezeti módosításai az egyes együttműködési területeket érintően

A Lisszaboni szerződést hatályba lépésétől kezdve egységesen az Európai Unió működéséről szóló szerződés V. címe rendelkezik a bel- és igazságügyi együttműködés alapjairól, a harmadik pilléres együttműködést pedig felszámolták,

[40] Burián - Czigler - Kecskés - Vörös, 2010, 196–262.

[41] Ld. ehhez Kengyel - Harsági, 2006; Wopera, 2007; Wopera - Wallacher, 2006.

[42] Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.). HL L 177., 2008.07.04., 6.

[43] Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról („Róma II.”). HL L 199., 2007.07.31., 40.

[44] A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. HL L 12., 2001.01.16., 1.

[45] A Tanács 2201/2003/EK rendelete (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. HL L 338., 2003.12.23., 1.

[46] A Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetéseképtelenségi eljárásról. HL L 160., 2000.06.30., 191.

pontosabban a büntető és rendőri ügyekben történő együttműködést beolvasztották a korábbi első pillérbe (ld. később).^[47] Az egységesített V. cím mind tematikáját, mind tartalmi kérdéseit tekintve jelentősen eltér a korábban ismertetetett szabályozástól: „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” nevet viseli, és öt fejezetre oszlik.^[48]

IV. A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG TÉRSÉGÉNEK SZABÁLYOZÁSA ÉS A TAGÁLLAMI JOGOK VISZONYA

1. A bel- és igazságügyi joganyag elsőbbsége

A tagállami jogok és a közösségi jog erőterében az egyik alapvető tényező az elsőbbség (elsődlegesség) jogelve. Mint ismeretes, az elsőbbség elvét az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában elsőként a Costa kontra ENEL-ügyben^[49] mondta ki. A jogelv értelmében a közösségi jog önálló és sui generis természetű jogrend, mely elsőbbséget élvez a nemzeti jogrendekkel szemben. Más szóval, egy közösségi s egy tagállami jogszabály összeütközése esetén mindig a közösségi jog szabályát kell alkalmazni. Az Európai Bíróság a kezdeti gyakorlatában az elsőbbség elvét a primer jogforrások – alapszerződések – vonatkozásában vizsgálta, azonban 1969-ben az elvet kiterjesztette a közösségi jog másodlagos forrásaira (rendeletek, irányelvek és határozatok) is.

A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően azonban nyitva maradt a kérdés, hogy *per analogiam* irányadó lehet-e az elsőbbség elve a közösségi együttműködésen kívül is, jelesül az esetünkben releváns harmadik pilléres együttműködés nyomán keletkező aktusok vonatkozásában? Minthogy az alapszerződés továbbra sem szabályozta e problémát, így e tekintetben csak általános szempontok alapján lehetett következtetéseket levonni. Jelen sorok szerzői osztják az irodalomban kialakult azon általános vélekedést, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a harmadik pilléres jogi aktusokra nem volt érvényes az elsőbbség elve olyan értelemben, ahogy azt a közösségi jog vonatkozásában az Európai Bíróság korábban kimunkálta. Voltaképpen a kormányközi kooperáció alapján működő korábbi harmadik pilléren belül a keletkező jogi normák inkább a tagállamok sajátos nemzetközi jogi kötelezettségeként voltak értelmezhetők, így e tekintetben nem a közösségi jogi elsőbbség elve, hanem a tagállamok alkotmányos elvei voltak meghatározóak. Természetesen mindebből következik az is, hogy a bel- és igazságügyi együttműködésnek a „közösségiesített” területein keletkező normák ugyanolyan elbírálás alá estek,

[47] Ld. Herlin-Karnell, 2008.

[48] 1. fejezet: Általános rendelkezések (67-76. cikkek); 2. fejezet: A határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák (77-80. cikkek); 3. fejezet: Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben (81. cikk); 4. fejezet: Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben (82-86. cikkek); 5. fejezet: Rendőrségi együttműködés (87-89. cikkek)

[49] 6/64. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. (1964. július 15.)

mint a közösségi jog egyéb szabályai, következésképpen az elsőbbség jogelve az első pillér hatókörébe eső és a fent korábban elemzett területeken irányadó volt. E vélekedést alátámasztja az is, hogy az Európai Bíróság nem foglalkozott érdemben az elsőbbség elvének kiterjeszthetőségével, még azokban az esetekben sem, melyeknek a tárgya éppen a harmadik pilléres jogi aktusok jellegének meghatározása lett volna (pl. a Pupino-ügy, Katz-ügy stb.). Ez felfogható akként is, hogy a Bíróság mintegy „beletörődött”: *a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolható normák egy részénél irányadó az elsőbbség elve – ti. az első pillérben a „közösségiesített” területek vonatkozásában –, míg a harmadik pilléres együttműködés joganyaga és a tagállami jogok viszonyában az elsőbbség elve nem releváns.* Éppen emiatt tekinthető a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése kiemelkedőnek, ugyanis a szerződéshez csatolt 17. nyilatkozat^[50] kifejezetten utal az elsőbbség jogelvére. Annak ellenére, hogy formailag egy alapszerződéshez csatolt nyilatkozat nem tekinthető jogforrásnak, a 17. nyilatkozatból a tagállamok szándéka jól kiolvasható. A nyilatkozatban ugyanis a tagállamok emlékeztetnek arra, hogy az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az alapszerződések és az ezek alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. Már a nyilatkozat címe is az *uniós jog elsőbbségére* utal, ennél fogva nem kérdéses, hogy *a jövőben a teljes uniós joganyag és a tagállami jogok viszonyának meghatározó sajátossága lesz az elsőbbség.* Másként megfogalmazva: ahogy a bel- és igazságügyi együttműködés közösségi és harmadik pilléres területei egygyé olvadtak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével, azaz 2009. december 1-jével, ugyanúgy megszűnt a megosztottság az elsőbbség alapelvének tekintetében is.

2. A közvetlen hatály problémája a bel- és igazságügy területén

Mint ismeretes, a közvetlen hatály fogalma azt jelenti, hogy a nemzeti bíróságok előtt a magánszemélyek a közösségi jog rendelkezéseire hivatkozhatnak jogaik érvényesítése érdekében. Közvetlen hatállyal az EKSz alapján az EKSz IV. címe alapján hozott normák egyes rendelkezései is az Európai Bíróság által megállapított feltételek megléte esetén rendelkeztek. Ezek a feltételek a következők: feltétel nélküliség, a rendelkezés alkalmazása ne függjön közösségi vagy tagállami szervek további intézkedésétől, a rendelkezés kellően pontos, világos, egyértelmű legyen.

Ezzel szemben az *EUSz alapján hozott harmadik pilléres jogforrások nem rendelkeztek közvetlen hatállyal*, azaz tagállami bíróságokon magánszemélyek a harmadik pillér jogforrásain alapuló jogaikat nem érvényesíthették – ez egyébként e körben a harmadik pillér jellegéből adódóan amúgy is csupán büntetőügyekben fordulhatott volna elő. Ezt a tényt az EUSz kimondottan rögzí-

[50] 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.

tette is az egyes harmadik pilléres jogforrások felsorolásánál (EUSz 34. cikk (2) bekezdése). E ponton ütközött ki a kormányközi jelleg nagy hátránya és zavaros mivolta: e szabályok csupán az államokat kötelezik, azokat is csupán egymás és az Unió felé, a magánszemélyek vonatkozásában kötelezettségeket és jogokat nem tartalmaznak. Olyan jogszabályokról van szó, melyek voltaképpen félúton állnak a nemzetközi szerződések és a közösségi jogszabályok között. Az állampolgárok – ha egyáltalán szembekerülnek ezekkel a normákkal, ugyanakkor azt gondolhatják: ezek olyan jogi normák, amiket nem kell betartaniuk.

Ahogy arról szó volt, a Lisszaboni Szerződés integrálja a büntető- és rendőri ügyekben való együttműködést a korábbi első pillérbe, aminek egyenes következménye, hogy az újonnan meghozandó szabályok rendelkezhetnek majd közvetlen hatállyal. Ehhez persze szükséges az is, hogy ezt a tényt az Európai Bíróság kimondja, ahogyan tette azt a közösségi jog vonatkozásában olyan iskolapéldául szolgáló jogesetek kapcsán, mint amilyen a Van Gen en Loos,^[51] a Grad^[52] a Van Duyn,^[53] vagy éppen a Francovich-Bonifaci^[54] ügy volt. A normák kollízió esetén – ahogy fent erre már utaltunk – elsőbbséget is élvezhetnek a nemzeti szabályokkal szemben, illetve a tagállamok kötelesek tartózkodni a velük ellentétes jogszabályok megalkotásától.

Logikusan adódik a kérdés, hogy mi a helyzet a régebbi, harmadik pillérben megalkotott joganyaggal? A közösségiesítés azonnal közvetlen hatállyal ruházta-e fel ezt a joganyagot is, vagy marad a „kvázi jogszabályi” jelleg, és ezek a szabályok megmaradnak valahol a normativitással (általános hatállyal) bíró jogi norma, a nemzetközi szerződés és a *lex imperfecta* (mint létező, ám végre nem hajtható szabály) közötti mezsgyén? Noha a Lisszaboni Szerződés explicit módon nem részletezi a korábbi források fennmaradó alapsajátosságait, azonban az átmeneti intézkedések között megfogalmazott általános rendelkezésekből levonhatunk következtetéseket. A harmadik pilléres aktusokra vonatkozó átmeneti szabályozás szerint^[55] a korábbi EUSz VI. címe alapján 2009. december 1-je előtt elfogadott jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a Lisszaboni Szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják. (Ugyanez vonatkozik a tagállamok között az EUSz alapján megkötött megállapodásokra is) Ez alapján úgy tűnik, hogy korábban a harmadik pillér keretében megalkotott jogszabályok státusza a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével sem fog változni, ezáltal, példának okáért, a *kerethatározatok közvetlen hatályát tiltó norma „túléli” a Lisszaboni Szerződés módosításait*. Ellenben az új szerződéses jogalpnak megfelelően e területen elfogadott új jogszabályok már fel lesznek ruházva az alkalmazhatóság azon

[51] 26/62. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Netherlands Inland Revenue Administration. EBHT 1962., 1.

[52] 9/70. Franz Grad kontra Finanzamt Traunstein. (1970.10.06.) EBHT 1970. 825.

[53] 41-74. Yvonne van Duyn kontra Home Office. EBHT 1974. 1337.

[54] C-6/90 és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci kontra Olasz Köztársaság. EBHT 1991. I-05357.

[55] Ld. 36. Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről, VII. cím. 9. cikk.

karaktereivel, melyek eddig csak az első pilléres, közösségi normákat jellemzők, vagyis rendelkezhetnek közvetlen hatállyal.

3. Az ún. értelmezési („közvetett hatály”) gyakorlata

A „közvetett hatály” kategóriája leegyszerűsítve arra a jelenségre utal, amikor egy közösségi/uniós jogi norma alkalmazhatósága nem közvetlen formában, hanem egyéb, indirekt módon nyilvánul meg. A közvetett hatály koncepciója az irányelvek alkalmazhatóságával kapcsolatban jelent meg először az irodalomban a Bíróság gyakorlata nyomán. Ez esetben azonban valójában nem az irányelvek „hatályáról” volt szó, hanem gyakorlatilag az ún. *irányelvszerű értelmezés kötelezettségéről*. Ennek egyik kiforrottabb alapját az Európai Bíróság *Marleasing-ügyben*^[56] megfogalmazott ítélete jelentette, amely az irányelv implementációs határidejének elmulasztásával volt kapcsolatos. Az Európai Bíróság ítélete szerint a közösségi irányelvben lefektetett, de végre nem hajtott közösségi rendelkezés is elsőbbséget élvez a vele nem egyező, vagy ellentétes nemzeti rendelkezéssel szemben, és a nemzet bíróságnak ilyen esetekben a közösségi jogot kell alkalmaznia, amikor az egyén számára erre az átültetés elmaradása miatt nem nyílik lehetőség. A tagállami bírónak ebben az esetben tehát úgy kellett értelmeznie a tagállami jogot, hogy az összhangba kerüljön a közösségi szabállyal, ilyenformán a közösségi irányelv közvetett módon fejtette ki hatását.

Habár az efféle indirekt hatály és értelmezési kötelezettség mindenekelőtt az irányelvhez, mint jogforráshoz kötődő doktrinális tétel volt, az irányelvhez jellegében hasonlóknak tekinthető kerethatározatok kapcsán is felvethető, hogy azok rendelkeznek-e, felruházhatók-e efféle sajátossággal? Ha visszautalunk a kerethatározatok közvetlen hatályával kapcsolatban fent elmondottakra, jelesül az EUSz 34. cikkére, akkor annak szövege alapján úgy tűnik, a tagállamok határozottan korlátozni akarták e harmadik pilléres jogforrások alkalmazhatóságát. Más szóval, az EUSz 34. cikk tilalmából kiolvasható egy olyan szándék, melynek célja kizárni azt, hogy a kerethatározatok valamilyen úton-módon mégis alkalmazást nyerjenek azokban az esetekben, ha a tagállam a normát nem, vagy nem megfelelően implementálta. Kétségtelen viszont, hogy amennyiben e cikk szövegét grammatikailag szigorúan értelmezzük, akkor az kifejezett módon kizárólag a közvetlen hatály lehetőségét zárja ki, az egyéb, közvetett érvényesíthetőség lehetőségeire nem utal.

Az Európai Bíróság minden bizonnyal ezt a szűkebb értelezést vette alapul, amikor ítélezési gyakorlatában – a szakirodalomban nagy vihart kavargatva^[57] – elismerte a kerethatározatok értelmezési – közvetett jellegű – hatályát.

[56] C-106/89 *Marleasing* kontra *Comercial Internacional de Alimentación* (1990.11.13.) EBHT 1990. I. 4135.

[57] Ld. ehhez *Borgers*, 2007, 1366. és köv.; *Fetzer – Groß*, 2005, 436.; *Chalmers*, 2005, 773.

A *Pupino-ügy*^[58] alapja egy olasz vizsgálóbíró által a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló 2001/220/IB kerethatározattal összefüggésben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás volt. Az Európai Bíróság előzetes határozatában egyrészt utalt arra, hogy az EUSz által a harmadik pillérben rendelkezésre álló előzetes döntéshozatali eljárás hatékony érvényesülésének lényegétől fosztanánk meg, ha magánszemélyek nem lennének jogosultak kerethatározatokra hivatkozni a tagállami bíróságok előtt.^[59] Kifejezetten hangsúlyozta, hogy az EUSz VI. címe alapján elfogadott kerethatározatok kötelező jellege azonosan lett megfogalmazva, mint ahogy azt az EKSz 249. cikk (3) bekezdése az irányelvek vonatkozásában tette. Ez álláspontja szerint a nemzeti hatóságok, így különösen a nemzeti bíróságok számára a nemzeti joggal összhangban álló értelmezési kötelezettségét jelenti. A belső jog alkalmazása során az annak értelmezésére hivatott nemzeti bíróságnak így tehát ezt, amennyire csak lehetséges, a kerethatározat szövegének és céljának fényében kell megtennie annak érdekében, hogy elérje a kerethatározat által előírt eredményt. A Bíróság határozatában – közvetett hatállyal kapcsolatos korábbi ítélezési gyakorlatához hasonlóan – utalt az értelmezési kötelezettség korlátaira is. Eszerint általános jogelvek, mindenekelőtt a jogbiztonság elve, valamint a visszaható hatály tilalmának elve szab határt a nemzeti bíróság azon kötelezettségének, hogy a nemzeti jog értelmezésekor a kerethatározat tartalmát figyelembe kell vennie. Külön utal a súlyosabb következmény alkalmazásának tilalmára, más szóval az értelmezési kötelezettség nem vezethet oda, hogy a kerethatározat alapján, a tagállamban a végrehajtása érdekében elfogadott törvénytől függetlenül, a kerethatározat rendelkezéseit megsértő személyek büntetőjogi felelősségének kimondását vagy súlyosítását eredményezné. De ugyanilyen módon a közvetett hatály korlátját jelentené, ha az interpretáció a nemzeti jog *contra legem* értelmezéséhez vezetne. Végeredményben az irányelvek közvetett hatályához hasonlóan ez esetben is a tagállami bíró kötelezettsége, hogy a teljes tagállami jogot figyelembe véve mérlegelje: képes-e azt olyan módon alkalmazni, hogy az interpretációval ne vezessen a kerethatározatban előírttal ellentétes eredményre.^[60]

A *Pupino-ügyben* a kerethatározatok közvetett hatályának elismerése tehát egy korábban kidolgozott közösségi jogi doktrinális tétel szinte egy az egyben történő áttemelését jelentette a harmadik pillér területére. Még ha ezt el is fogadjuk, azaz a Bíróság érvelésével egyet is értünk, ezen értelmezési technika kapcsán egy kérdés semmiképpen sem kerülhető meg. Az eredeti doktrína – nevezetesen az irányelvek közvetett hatályának elve – ugyanis egy lényegesen koherensebb érvelési alapot kapott. Az irányelv esetében az indirekt, értelmezési hatály megállapítása szoros logikai kapcsolatban állt az irányelv alapsajátosságaival (EKSz 249. cikk), valamint az ún. lojalitási klauzulával („közösségi hűség elve”, EKSz 10. cikk). Más szóval az Európai Bíróság a tagállami bírák

[58] C 105/03. Maria Pupino elleni büntetőeljárás (Pupino-ügy). EBHT 2005. I. kötet 5285.

[59] Ld. *Pupino-ügyben* hozott előzetes döntés 28–30., 36., és 38. pontjait.

[60] Ld. különösen a *Pupino-ügyben* hozott előzetes döntés 43–45., 47., és 61. pontjait.

értelmezési kötelezettségét az alapszerződési szabályokra ráépítve fejlesztette ki. A kerethatározatok esetében viszont ilyen szilárd alapot nehéz találni, sőt, miként fent arról már volt szó, a kerethatározat sajátosságának meghatározó eleme a közvetlen hatályt explicit módon tiltó klauzula. Végeredményben az Európai Bíróság ebből az irányból nem is kísérelte meg ítéletének körültekintőbb alátámasztását. E tekintetben az ítélet csak röviden utal arra, hogy a közösségi hűség elve, s az abból fakadó jóhiszemű együttműködési kötelezettség a harmadik pillérben is alkalmazásra kell, hogy kerüljön – annak ellenére, hogy azt nem az EUSz, hanem az EKSz tartalmazta és eredetileg kizárólag a közösségi viszonyokra vonatkozott. A közösségi hűség elvének kiterjesztését az Európai Bíróság az EUSz célkitűzéseivel indokolta, konkrétan nevesítette az EU feladatát rögzítő EUSz 1. cikkét, mely szerint Unió feladata, hogy az EUSz és az EKSz alapján „koherens és szolidáris módon szervezze a tagállamok közötti és a népek közötti kapcsolatokat”.^[61] Ebből pedig azt a következtetést vonja le, hogy „[a]z Unió számára nehéz lenne feladatának 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 [...]”.^[62] Kétségtelen viszont, hogy ezt követően a Bíróság nem ment tovább az érvelésben, azaz az EUSz 34. cikkének közvetlen hatályt kizáró rendelkezését nem „kezdte ki”, így a későbbiekben sem tett kísérletet arra, hogy a kerethatározatoknak akár csak korlátozott jellegű, pl. vertikális viszonyokban alkalmazható közvetlen hatályát megalapozza. A Pupino-ügyben kifejtettek a Bíróság az újabb gyakorlatában is megerősítette,^[63] de a kerethatározatok, mint harmadik pilléres aktusok jellege az alkalmazhatóság szempontjából a későbbiekben is alapvetően eltért az irányelvétől. A közvetlen hatály kapcsán a fentiekben felidézttük a Lisszaboni Szerződés átmeneti rendelkezéseit, ebből itt is azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a korábbi harmadik pilléres kerethatározat, valamint a Lisszaboni Szerződés alapján a későbbiekben kibocsátott irányelvek sajátosságai eltérnek majd. Összegezve tehát: míg a kerethatározat az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv 9. cikke szerint továbbra is megőrzi azokat a sajátosságokat, mint amelyeket a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt élvezett (ez voltaképpen a Pupino-elv figyelembe vételét jelenti), addig a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés új forrásai már olyan sajátosságokkal rendelkeznek majd, mint amilyen attribútumok a korábbi közösségi jogszabályokat jellemezték (pl. irányelvek alkalmazhatósága vertikális jogviszonyokban stb.).

[61] Ld. Pupino-ügyben hozott előzetes döntés 41. pontja.

[62] Ld. Pupino-ügyben hozott előzetes döntés 42. pontja.

[63] C 404/07. Katz György kontra Sós István Roland (Katz-ügy) EBHT 2008. I. kötet 7607., és C 467/05. Giovanni Dell’Orto elleni büntetőeljárás (Dell’Orto-ügy) EBHT 2007. I. kötet 5557.

4. A Lisszaboni Szerződés és a magyar jogrendszer viszonya – Az alkotmánymódosítás és a nemzeti hatáskörök védelme

Végül e szakaszban szükségesnek mutatkozik a bel- és igazságügyi normák és a hazai jogrendszer viszonyát konkrétan meghatározó két tényezőt említeni, amely a Lisszaboni Szerződés ratifikációjával összefüggésben vetődött fel.

Egyfelől a Szerződés hatályba lépésének egyik közvetlen hatása, hogy miután a szerződés egyes rendelkezései a magyar jog, így különösen a magyar Alkotmány bizonyos szabályaival a hazai jogalkotó szerint nem voltak koherensek,^[64] a magyar szabályokat módosították.^[65] E körben elsősorban az Alkotmány 57. cikkének (4) bekezdésére gondoltak, mely szerint „(4) senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény”. E szabály a büntető-határozatok elismerése-végrehajtása terén tehát a jogalkotó szerint gondokat okozott, az uniós aktusokhoz való viszonyával az Alkotmánybíróság is foglalkozott.^[66] A passzust a Magyar Országgyűlés a 2007. évi CLXVII. törvénnyel igazította hozzá a közösségi joghoz. Így az ominózus (4) bekezdés helyébe a következő rendelkezés lépett: „(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”. A módosítás a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével egyidejűleg, azaz 2009. december 1-től lépett hatályba.

Másrészt szólni kell a Lisszaboni Szerződéssel bevezetésre kerülő azon elvről is, mely Magyarország mint tagállam, valamint az EU, továbbá a hazai és az uniós jogrend viszonyát befolyásolhatja. Az EUMSZ 72. cikke rögzíti, hogy az V. cím, illetve az e cím alapján hozott jogszabályok nem érintik „a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”. Hasonló rendelkezést az EKSz 64. cikk (1) bekezdése, illetve az EUSz 33. cikke is tartalmazott. Ez alapján tehát a tagállamok közrendjük védelme érdekében – nyilvánvalóan csupán kivételes helyzetekben – kibújhatnak az uniós jog alkalmazása alól.

A címbe ezen kívül beépítésre került egy másik, lényeges védelmi szabály is. Az EUMSZ 74. cikke alapján a Tanács intézkedéseket fogad el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve ezen egységek és a Bizottság között az igazgatási együttműködés biztosítására. Emellett ugyanakkor a tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy „egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közizgatásainak a nemzeti biz-

[64] Ellentétes véleményre ugyanakkor ld. Hollán, 2009, 2078–2079.

[65] Ld. még: Chronowski, 2008, 167–175.

[66] Ld. 32/2008. (III. 12.) AB határozat.

tonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti az együttműködés és koordináció formáit megszervezzék” (EUMSz 73. cikke). E hosszú és nehezen felfogható mondat azt kívánja rögzíteni, hogy a tagállamok a nemzeti biztonságuk védelme érdekében a Tanács jóváhagyásától, illetve az uniós apparátustól függetlenül is szervezhetik szervezeti egységük koordinációját, amennyiben szükségesnek találják. Hasonló eset lehet például, ha például a kiemelten fontos, konzultációs (különleges) eljárásban elfogadandó döntések meghozatala túlságosan sokáig tartana. Alapjait tekintve egyetértünk azon véleménynel, hogy noha látszólag e szabály a tagállamok jogainak védelmét szolgálja, a gyakorlatban implicite azt is rögzíti, hogy a tagállamok az ebben megfogalmazott konstitutív feltételek hiánya esetén nem valósíthatnak meg az Unió keretein kívüli együttműködést.^[67] Így tulajdonképpen nem hogy többletjogot nem ad a tagállamok számára, inkább az Uniótól való függésüket hangsúlyozza.

V. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Kétségtelen, hogy az alapszerződési reform legmesszebb mutató eleme az egységes uniós szerkezet bevezetése volt. Ha ezt elemeire bontjuk, látható, hogy a Lisszaboni Szerződéssel előálló Unió egysége a bel- és igazságügyi területen egyfelől a *hatásköri jogalapok egységesítésében* mutatkozik meg. A Maastrichti Szerződéssel életre hívott hárompilléres – és nem túlzás azt állítani, hogy egyre romosabbá váló – épület egységesítése az egyébként is szerteágazó bel- és igazságügyi témakörök letisztultabb, jobban átláthatóbb szerkezetét tárja elénk. A jogalap egységesítése az integráció jellegét is meghatározza. Ezáltal a reform előremutató hozadéka, hogy a kormányközi kooperációra épülő korábbi harmadik pillér – néhány kivételt és az átmeneti szabályozást leszámítva – az egységes Unión belül az általános szabályok szerinti, vagyis közösségi típusú módszer részeként működik tovább. Másrészt látható volt, hogy a Lisszaboni Szerződés reformjának fontos hozadéka a *jogforrási rendszer egységesítése*, vagyis a rendőri- és büntetőügyekben történő együttműködés különállását megszüntette. A jövőben az első pillérben megismert jogforrások születhetnek meg a bel- és igazságügyi területén is. Következésképpen a másodlagos jogforrási rendszer jobban áttekinthetővé válik, mindemellett e szabályok karaktere lényegesen hatékonyabb érvényesíthetőséget hoz majd magával, mint ami, példának okáért, a korábbi harmadik pillérben megalkotott normáknál jellemző volt.

Nem állhatjuk meg azonban, hogy ne említsünk egy-egy kifogást a jogforrási rendszert érintően. Ahogyan fent utaltunk rá, a korábbi harmadik pillérnek megfelelő területen a Lisszaboni Szerződés módosítását követően egyelőre jellegük szerint különböző típusú normák fognak együtt létezni, ti. az átmeneti rendelkezések alapján továbbra is hatályban maradnak az e területen korábban kiadott normák. E jogszabályok továbbra is megtartják sajátosságaikat mind-

[67] Kau, 2008, 228–229.

addig, amíg azokat hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják. Ez a technika semmiképpen sem hat a jogrendszer egyszerűsítése felé. Ha pedig emellett még átpillantunk témánk horizontján és figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a jogforrási rendszer a közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában sem az unifikáció irányában haladt, akkor nem tűzrészletkérdés – merőben csak költői jelleggel –, valóban elérte-e a reform a laekeni célokat ebben a tekintetben? Kijelenthetjük, hogy ebben a tekintetben az elvárások nem teljesültek maradéktalanul, de természetesen ez nem homályosíthatja el az eredmények fontosságát. Összességében nézve a szabadság, biztonság és jog térségnek jogforrási háttere mindenképpen áttekinthetőbbé, jobban rendszerezetté vált a Lisszaboni Szerződés módosítása nyomán.

IRODALOM

- Borgers, Matthias J. (2007): Implementing Framework Decisions. *CML Rev.* Oct 2007 (44) 1362-1371.
- Burián László – Czizler Dezső Tamás – Kecskés László – Vörös Imre (2010): *Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. KRIM Bt., Budapest.
- Chalmers, Damian (2005): The Court of Justice and the Third Pillar. *E.L.Rev.* 2005. 30 (6), 773.
- Chronowski Nóra (2008): Nullum crimen sine lege Lisszabon után. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX.* – Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról (szerk. Gaál Gy. – Hautzinger Z.). Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2008. 167-175. elérhető: [Http://www.pecshor.hu/periodika/2008/chronowski.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/2008/chronowski.pdf) (2011. február 1.)
- Donnelly, Brendan (2008): Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification? *Eipascope*, 2008/1. Letölthető: <http://www.eipa.eu/en/eipascope/latest/> (2011. február 1.)
- Dougan, Michael (2008): The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *CML Rev.* Vol. 45. 617-703.
- Fazekas Judit (2009): Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 2009. Különszám.
- Fetzer, Thomas – Groß, Thomas (2005): Die Pupino-Entscheidung des EuGH – Abkehr vom intergouvernementalen Charakter der EU? – Erwiderung auf Herrmann. *EuZW* (2005), 436. o.
- Ganczer Mónika (2007): Az Európai Unió Alkotmányos Szerződésének ratifikációja és annak buktatói. *Állam- és Jogtudomány*, 48. évf., 1. sz., 99-148.
- Griller, Stefan – Ziller, Jacques (szerk.) (2008): *The Lisbon Treaty - EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien.
- Herlin-Karnell, Ester (2008): The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice. *Sieps - Swedish Institute for European Policy Studies*. 2008 Issue 3. 1-10. Elérhető: http://www.lissabonfordraget.se/docs/sieps-2008_3epa-the-lisbon-treaty-and-the-area-of-criminal-law-and-justice.pdf (2011. február 1.)
- Hollán Miklós (2009): 57. §, A nullum crimen elve – A (4) bekezdés magyarázata. In: Jakab A. (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest. 2078-2079.
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG Orac, Budapest.

- Horváth Zoltán (2007): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG Orac, Budapest.
- Kau, Marcel (2008): Justice and Home Affairs in the European Constitutional Process – Keeping the faith and substance of the Constitution. In: *The Lisbon Treaty – EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Szerk.: Griller, S. – Ziller, J.) Springer, Wien, 228–229.
- Kengyel Miklós – Harsági Viktória (2006): *Európai polgári eljárásjog*. Osiris, Budapest.
- Kis Norbert – Nagy Marianna (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG-Orac, Budapest.
- Kis Norbert (1999): Közösségi jogharmonizáció és együttműködés a büntetőjogban különös tekintettel az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásokra. *Európai Tükör*, Különszám (50), 1999. 49–89.
- Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (2009): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Lamm Vanda (2003): Az európai polgár. In: Ördögh Sz.: *Európai jelentésárnyalatok*. Ventus Libro Kiadó, Budapest. 122–129.
- Lamm Vanda (szerk.) (2009): *Jogi Lexikon*. Complex, Budapest.
- Ligeti Katalin (2004): *Büntetőügyekben és rendőri ügyekben történő együttműködés az Európai Unióban*. KJK Kerszöv, Budapest.
- Lukács Éva – Király Miklós (szerk.) (2001): *Migráció és Európai Unió*. AduPrint, Budapest.
- Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.) (2010): *Prudentia Iuris Gentium Potestate*. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére. MTA JTI, Budapest.
- Ódor Bálint (2007): A nemzetpolitikai érdekérvényesítés eszközei a Reformszerződésben. *Pro minoritate*, 2007. Nyár
- Pap András László (2009): *Mozgásszabadság – Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok*. L'Harmattan, Budapest.
- Vizi Balázs (2005): Uniós kisebbségvédelem? A kisebbségek jogai az EU Alkotmányos Szerződésében. *Acta Humana*, (16. évf.), 2. sz. 135–149.
- Wopera Zsuzsa (szerk.) (2007): *Az Európai Unió polgári eljárásjoga*. Complex, Budapest
- Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos (szerk.) (2006): *Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában. Kommentár a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés keretében elfogadott közösségi normákhoz*. Complex Kiadó, Budapest.



Deák Ferencz portréja. In: Akadémiai Album. A' Magyar Tudományos Akadémia ünnepélyes megnyitásának emlékeül. Pesten, 1865.